



Leónia Alexandra Pereira Santos

RENDA APOIADA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Pública (conducente ao grau de Mestre),
sob a orientação da Dra. Maria José Castanheira Neves

junho/2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Leónia Alexandra Pereira Santos

RENDA APOIADA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

SUPPORTED RENT IN SANTARÉM MUNICIPALITY

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Pública

Orientadora: Dra. Maria José Castanheira Neves

Coimbra, 2016

AGRADECIMENTOS

A conclusão do Mestrado não teria sido verdadeiramente possível sem o contributo de algumas pessoas que dedicaram parte do seu tempo e da sua melhor atenção ao desenvolvimento deste trabalho.

Começo por expressar profundamente o meu agradecimento à Dra. Maria José Castanheira Neves que aceitou de imediato orientar-me, pela sua disponibilidade e pela excelência dos seus contributos que elevaram os meus conhecimentos e enriqueceram a elaboração deste Relatório. As aulas, as trocas de impressões e as reuniões foram, para mim, um verdadeiro privilégio e um prazer intelectual.

Quero também agradecer aos meus pais, Helder e Maria José, modelos de força e coragem, pelas palavras de incentivo, pelo apoio incondicional, pela paciência e por todos os ensinamentos da vida.

Uma palavra especial à minha irmã Tânia, sempre disponível em acudir-me nas horas mais precisas.

Por último, tendo consciência que sozinha, sem o seu suporte, nada disto teria sido possível, um agradecimento muito particular ao meu marido David, determinante para o sucesso do meu percurso.

Dedico este trabalho ao meu querido filho João Miguel.

RESUMO

O presente Relatório integra a fase final do Mestrado em Administração Pública realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Tem como objetivo analisar o novo regime do arrendamento apoiado (Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro) e o seu impacto no Município de Santarém, tendo por base todo o universo de famílias residentes no parque habitacional municipal.

Para o efeito, vemo-nos impelidos de tratar o tema da habitação como um direito consagrado na Constituição da República Portuguesa e perante o qual os municípios são agentes determinantes na área das suas atribuições.

É também apresentada uma evolução legislativa portuguesa no âmbito da habitação social, nomeadamente quanto aos regimes de renda, desde a Primeira República até aos dias de hoje.

Palavras-chave: habitação, habitação social, direito à habitação, município, renda apoiada, arrendamento apoiado, rendimento, agregado familiar, arrendatário

ABSTRACT

This report is a part of the final phase of the Masters' Degree in Public Administration taken in the Law School of Coimbra University. Its purpose is to analyse the new system of supported renting (Law n.81/2014, 19th December) and its impact in Santarém, based on all the families living in the municipal housing park.

For this purpose, we are forced to treat the housing theme as a right established in the Constitution of the Portuguese Republic and before which the municipalities are decisive agents in their attributions area.

We also present an evolution of the Portuguese Legislation regarding social housing, namely as for rent systems, since the First Republic until today.

Key words: Housing, social housing, right to housing, municipality, supported rent, supported renting, income, household, renter.

LISTA DE QUADROS

Quadro n.º 1 - Análise comparativa dos regimes relativamente à determinação do valor da renda

Quadro n.º 2 - Dívida (valor acumulado até abril de 2016)

Quadro n.º 3 - Valor das rendas vs Dívidas por bairro (abril de 2016)

Quadro n.º 4 - Processos novos do FPHS, por anos

Quadro n.º 5 - Género do requerente inscrito no FPHS, por anos

Quadro n.º 6 - Ano de nascimento do requerente inscrito no FPHS, por anos

Quadro n.º 7 - Área de residência do requerente inscrito no FPHS, por anos

Quadro n.º 8 - Motivo da inscrição em FPHS, por anos

Quadro n.º 9 - Tipo de habitação do requerente inscrito em FPHS, por anos

Quadro n.º 10 - Renda média antes e depois da atualização, por bairro

Quadro n.º 11 – Tipos de renda

Quadro n.º 12 – Impacto da renda

Quadro n.º 13 – Tipos de famílias

Quadro n.º 14 – Tipos de famílias vs Impacto da renda

Quadro n.º 15 – Tipo de famílias vs Impacto da renda vs Rendas mínimas e máximas

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico n.º 1 - Género do requerente inscrito no FPHS

Gráfico n.º 2 - Área de residência do requerente inscrito no FPHS

Gráfico n.º 3 - Motivo da inscrição em FPHS

Gráfico n.º 4 - Tipo de habitação do requerente inscrito em FPHS

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses

BE – Bloco de Esquerda

CC – Código Civil

CRP – Constituição da República Portuguesa

DR – Decreto Regulamentar

FPHS – Ficheiro de Procura de Habitação Social

FFH – Fundo de Fomento da Habitação

IAS – Indexante dos Apoios Sociais

IGAPHE - Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

INE – Instituto Nacional de Estatística

INH – Instituto Nacional da Habitação

MS – Município de Santarém

NRAU – Novo Regime do Arrendamento Urbano

PCP – Partido Comunista Português

RAA – Regime do Arrendamento Apoiado

RAU – Regime do Arrendamento Urbano

RMB – Rendimento Mensal Bruto

RMC – Rendimento Mensal Corrigido

RMMG – Retribuição Mínima Mensal Garantida

SMN – Salário Mínimo Nacional

TC – Tribunal Constitucional

ÍNDICE

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Lista de quadros.....	iv
Lista de gráficos	iv
Lista de siglas e abreviaturas.....	v
Introdução	1
1 - O direito à habitação.....	3
2 - Habitação – atribuição dos municípios	8
3 - Evolução dos regimes de renda de habitação	13
3.1 - Período da 1.ª República (1910-1926).....	13
3.2 - Período da Ditadura Militar (1926-1932).....	13
3.3 - Período compreendido entre o início do Estado Novo e a criação do Fundo de Fomento da Habitação (1933-1969).....	15
3.4 - Período compreendido entre 1969 e 1974	21
3.5 - Período pós 25 de abril de 1974 até ao regime em vigor (2014).....	22
4 – O regime atual – Novo Regime do Arrendamento Apoiado.....	30
4.1 – Titulares do direito de ocupação da habitação social.....	30
4.2 – Conceito de “agregado familiar”.....	31
4.3 – Obrigações do arrendatário	31
4.4 – Obras na habitação	32
4.5 – Renovação do contrato.....	32
4.6 – Especiais poderes de autoridade: mobilidade e despejo	33
4.7 – Rendimentos do agregado familiar	34
4.8 – Fator de capitação	35
4.9 – Regime transitório.....	35
4.10 – Regime excecional	36
4.11 – Plataforma eletrónica	36
5 – Conhecer o Município de Santarém.....	41
5.1 – Rendas em dívida	41

5.2 – Ficheiro de procura de habitação social	45
6 – Impacto da aplicação do Novo Regime do Arrendamento Apoiado no Município de Santarém	50
Conclusão	57
Bibliografia.....	60
Legislação	62
Jurisprudência	65

INTRODUÇÃO

A Habitação é tema de diversas áreas do conhecimento como seja o Direito, a Arquitetura, a Engenharia, a Sociologia, a Filosofia, a Literatura, a Saúde,... Por isso, a temática da Habitação Social pode ser tratada em muitas vertentes tais como a relação contratual, os projetos urbanístico e arquitetónico, o processo de realojamento, o financiamento, os destinatários e tantas outras.

No entanto, este Relatório Final reflete a experiência de trabalho nesta área, exercido na Divisão de Ação Social e Saúde da Câmara Municipal de Santarém.

Conforme artigo 37.º do Despacho n.º 419/2013, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 8 de janeiro de 2013, que aprova a estrutura orgânica e respetivo regulamento da organização dos serviços municipais, são competências da Divisão de Ação Social e Saúde, “j) determinar e apresentar propostas de resolução para os problemas de carência habitacional; k) propor e implementar estratégias de gestão social, do parque de habitação municipal; l) propor a atribuição de habitações sociais”.

Para além da responsabilidade pelo cálculo das rendas do parque habitacional, integro o grupo de trabalho para elaboração do Regulamento Municipal de Habitação Social. Tenho também a responsabilidade de monitorizar e acompanhar a aplicação do Regime do Arrendamento Apoiado (RAA), aprovado pela Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, quanto à atualização das rendas, montantes em dívida e planos de pagamento e celebração dos novos contratos de arrendamento.

O presente Relatório Final inicia-se com uma reflexão conceptual sobre o direito à habitação consignado na Constituição da República Portuguesa (CRP) e perante o qual os Municípios são agentes determinantes na área das suas atribuições, dado que mais de 80% da habitação social portuguesa é propriedade destas entidades. Segue-se, de forma sistematizada, uma apresentação da evolução legislativa portuguesa no âmbito da habitação social, desde a Primeira República até aos dias de hoje, como enquadramento das alterações da política de habitação, nomeadamente nos diferentes regimes de renda. Depois da abordagem sobre a problemática das rendas em dívida e o ficheiro de procura de habitação social são identificadas questões relativas à aplicação do novo regime do arrendamento apoiado no Município de Santarém, em novembro de 2015, bem como as implicações da sua aplicação, através da análise do impacto, tendo por base todo o universo de famílias residentes no parque habitacional municipal.

Importa salientar que sobre a situação da habitação social em cidades de média dimensão, como é o caso de Santarém, a bibliografia é escassa.

1 - O DIREITO À HABITAÇÃO

A habitação é uma necessidade desde sempre do ser humano. É o garante da sobrevivência e está intrinsecamente ligada à dignidade da pessoa humana, “ou seja, naquilo que a pessoa realmente é – um ser livre com direito a viver dignamente”¹. Há um conjunto de direitos fundamentais, entre eles o direito à habitação, “que estão intimamente ligados à dignidade e ao valor da pessoa humana e sem os quais os indivíduos perdem a sua qualidade de homens.”² Perante esta premissa, é exigível que o Estado proporcione as condições para satisfação desta necessidade, nomeadamente quando os cidadãos não têm forma de obtê-la por meios próprios.

No entanto, e com vista a promover uma justiça equitativa e a não violar o princípio da igualdade previsto no artigo 13.º da CRP, o Estado não pode “oferecer” habitação sem as condições adequadas à sobrevivência, isto é, sem as condições mínimas de habitabilidade e salubridade, como também não pode “oferecer” habitações luxuosas sob pena de o direito à habitação se tornar num privilégio inacessível a todos os cidadãos.

O conceito de habitação adequada difere em função do território, na medida em que a adequação “(...) é determinada por fatores sociais, económicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros.”³

De acordo com José de Melo Alexandrino⁴, os direitos fundamentais são necessariamente situações jurídicas: fundamentais, porque os direitos respondem a necessidades fundamentais e constantes do ser humano; universais, porque são direitos de todas as pessoas; permanentes, uma vez que são direitos que permanecem no tempo, sem interrupção; pessoais, porque estão ligados à pessoa; não patrimoniais, isto é, os direitos não são transmissíveis e expropriáveis; indisponíveis, pois o direito vincula o Estado como também o próprio titular.

Como refere Vieira de Andrade, “os direitos fundamentais tornam-se assim direitos constitucionais, reunindo, por força dessa sua dignidade formal, as condições para

¹ Acórdão do TC n.º 322/00, de 21.06.2000

² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Edições Almedina, março 2012, p. 36

³ O Direito Humano a uma Habitação Condigna, in *Ficha Informativa sobre Direitos Humanos n.º 21*, Procuradoria-Geral da República, dezembro 2002, p. 53

⁴ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, Principia Cascais, 2011, p. 24

que lhes seja reconhecida relevância jurídica positiva com um valor superior ao da própria lei parlamentar.”⁵

Em que medida é que o direito à habitação é um direito fundamental? “O direito à habitação é fundamental porque respeita a todos (universalidade); é fundamental porque responde a uma situação de perigo e a uma exigência social constante (permanência); é fundamental porque respeita a necessidades básicas da pessoa que o Estado se compromete solenemente a atender (fundamentalidade); além disso, presume-se fundamental por estar previsto na Constituição.”⁶

Perante este facto, o direito à habitação está consagrado nas Constituições de diversos Estados como Espanha⁷ ou Itália⁸. Em Portugal, o direito à habitação está consagrado no artigo 65.º da CRP, integra os direitos sociais e como tal a sua violação tem repercussões diretas e graves noutros direitos fundamentais tais como a reserva da intimidade da vida privada e familiar (artigo 26.º), a inviolabilidade do domicílio (artigo 34.º) ou a saúde (artigo 64.º).

Daí que os direitos fundamentais visem proteger as pessoas, não se esgotando, como refere José de Melo Alexandrino, numa “dimensão negativa” (de não-interferência do Estado) e em “deveres de proteção”. Ou seja, os direitos fundamentais sociais, nomeadamente o direito à habitação, pressupõem uma “ação positiva” do Estado, isto é, impõem ao Estado deveres de promoção desse direito e uma não abstenção de intervenção.

Friedrich A. Hayek e Raymond Plant, autores representativos de duas correntes de pensamento, o neoliberalismo e o socialismo, respetivamente, embora tenham visões opostas sobre os direitos sociais, comungam de uma importante premissa comum: vêem os direitos sociais como um princípio geral e positivo de distribuição ou justiça social.⁹

Uma habitação condigna promove não só a saúde física e mental, como também a melhoria da qualidade de vida do ser humano. De facto, existe uma relação causa-efeito

⁵ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 22

⁶ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direitos Fundamentais...*, p. 23

⁷ Artigo 47.º “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

⁸ Artigo 47.º “La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l’esercizio del credito. Favorisce l’accesso del risparmio popolare alla proprietà dell’abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese.”

⁹ JOÃO CARLOS ESPADA, Direitos sociais de cidadania – uma crítica a F. A. Hayek e R. Plant, *Análise Social*, Vol. XXX (131-132), 1995 (2.º-3.º), p. 265

(embora difícil de definir) entre as condições de habitabilidade de uma determinada habitação e o estado de saúde das pessoas que nela habitam. Sabendo que passamos grande parte do nosso tempo (cerca de 2/3) dentro de casa e nos espaços envolventes, a saúde “(...) está potencialmente em risco num ambiente habitacional insalubre ou de outro modo pouco saudável. Contudo, os grupos que passam mais tempo em casa são as crianças, as mães com filhos pequenos, os idosos, as pessoas inválidas, os doentes crónicos e os desempregados. Pode-se esperar que estes grupos sejam mais afetados por condições habitacionais deficientes e que tenham também habitualmente necessidades especiais de saúde e de habitação.”¹⁰

A partir da II Guerra Mundial, o direito à habitação passou a constar em diversas normas internacionais. Também nestes documentos podemos encontrar a definição de habitação condigna. Destaca-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que, no n.º 1 do artigo 25.º, proclama que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.”

A própria CRP, no n.º 2 do artigo 16.º, refere que “os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem”. Como refere Vieira de Andrade, “a nossa lei fundamental confia a Declaração Universal dos Direitos do Homem um papel de relevo na interpretação e integração dos preceitos relativos aos direitos fundamentais.”¹¹

Em 1966 foi celebrado o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais¹². O termo alojamento foi utilizado expressamente no artigo 11.º, onde os Estados Partes reconhecem “o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados

¹⁰ ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DE BRAGA, *Diretrizes para uma Habitação Saudável*, Tradução do Documento OMS/EURO, Série EH, n.º 31, 1991, p. 19

¹¹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 46

¹² Portugal: Assinatura: 7.10.1976; Aprovação para ratificação: Lei n.º 45/78, de 11 de julho; Entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa: 31.10.1978

Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.”

Pode ainda referir-se a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000), que estabelece que todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações (artigo 7.º) e que, na luta contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais (n.º 3 do artigo 34.º).

Como ainda referido na Estratégia Global para o Abrigo para o Ano 2000, a habitação condigna compreende “(...) intimidade suficiente, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, infraestruturas básicas adequadas e localização adequada relativamente ao local de trabalho e aos serviços essenciais – tudo isto a um custo razoável para os beneficiários.”¹³ Para isso, os cidadãos devem ter um certo grau de segurança e acesso aos recursos naturais, água potável, energia, instalações sanitárias, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência.

O direito à habitação é um direito de natureza social fundamental, isto é, um direito “cujo conteúdo principal típico consiste em *prestações estaduais* sujeitas a *conformação político-legislativa*”¹⁴ e, como já mencionado, está consagrado no artigo 65.º da CRP. Refere o n.º 1 deste artigo 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”. “Dos n.º 2 e 3 do artigo 65.º, extraem-se, concretamente, os princípios fundamentais que devem ser observados numa política de habitação constitucionalmente comprometida (...). A promoção de uma política de habitação não passa apenas pela construção de habitações económicas e sociais. Incumbe também ao Estado, por expresse imperativo constitucional, adotar medidas para estimular a construção privada e para incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais, sociais e cooperativas.”¹⁵

¹³ O Direito Humano..., p. 7

¹⁴ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 357

¹⁵ JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª ed., Coimbra Editora, maio 2010, p.1328

O direito a uma habitação condigna deve ser exercido e preservado por todas as camadas da sociedade, sem distinção da idade, situação económica, pertença a grupos ou entidades, origem social, étnica, ou outra condição, não sendo uma mera necessidade ou objetivo político, antes dispõe “de garantias jurídicas, ainda que limitadas, destinadas a obrigar o Estado a cumprir”¹⁶.

Por isso, a política social de habitação deve ter em vista, como objetivo fundamental, a promoção do acesso a habitação das famílias carenciadas que não dispõem de recursos para as obterem pelos seus próprios meios.

Os destinatários do direito à habitação são o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais. O direito à habitação não trata as relações entre particulares (senhorios *versus* arrendatários), “ porque tais «direitos» não se movem no círculo das relações entre particulares, antes têm como alvo o Estado, no sentido de que a este cabe a responsabilidade *política* de planear, adotar e executar providência tendentes a criar as condições necessárias para todos poderem ter habitação condigna.”¹⁷

“O direito à habitação (ou seja, o direito a ter uma morada decente ou condigna) é, assim, um *direito a prestações* - um direito «sob reserva do possível», cujo grau de realização depende, naturalmente, das opções que o Estado faça em matéria de política de habitação. Essas opções estão, de resto, condicionadas pelos recursos materiais (financeiros e outros) de que o Estado possa dispor, em cada momento. É, por isso, um direito de realização gradual – realização que a Constituição comete ao Estado, em colaboração com as autarquias locais.”¹⁸ O direito à habitação depende de determinadas condições. “Para que o Estado possa satisfazer as prestações a que os cidadãos têm direito, é preciso que existam recursos materiais suficientes e é preciso ainda que o Estado possa juridicamente dispor desses recursos.”¹⁹ As medidas adotadas pelo Estado devem ser suficientes para realizar o direito de todos a uma habitação condigna. Mesmo com recursos escassos, o Estado deve cumprir a sua obrigação e não desassociar-se desta responsabilidade.

¹⁶ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 362

¹⁷ Acórdão do TC n.º 402/01, de 26 de setembro de 2001

¹⁸ Acórdão do TC n.º 322/00, de 21 de junho de 2000

¹⁹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 179

2 - HABITAÇÃO – ATRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Como refere Vieira de Andrade, “as políticas de habitação (...) dadas as suas complexidade e contingência, não podem estar determinadas nos textos constitucionais e a sua realização implica opções *autónomas* e *específicas* de órgãos que disponham simultaneamente de capacidade técnica e de legitimidade democrática para se *responsabilizarem* por essas opções.”²⁰

A subordinação da Administração Pública está expressamente prevista no n.º 2 do artigo 266.º da CRP, nos termos da qual “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”. O n.º 1 do mesmo artigo refere que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

De acordo com o artigo 235.º da Lei Fundamental, as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. “A população e o território são elementos necessários mas não «fazem» uma autarquia. Esta só toma consistência quando a população assente num determinado território assume como tarefa comum a satisfação de interesses próprios decorrentes da vida em comunidade. (...) É a existência de órgãos representativos da população respetiva que completa a noção de autarquia local. Sem órgãos representativos não teríamos já uma autarquia mas apenas, desde que reunidos os restantes elementos, uma autarquia em gestação.”²¹

Em Portugal, as autarquias locais são as freguesias e os municípios e no continente também são as regiões administrativas (artigo 236.º da CRP) e “beneficiam da prerrogativa de terem algumas das suas atribuições e competências fixadas na Constituição e de os seus órgãos representativos serem simultaneamente órgãos constitucionais”²². De harmonia com o enunciado no n.º 1 do artigo 239.º da CRP, “a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão

²⁰ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 181

²¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 130

²² JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, 2010, Coimbra, Almedina, p. 108

executivo colegial perante ela responsável”. Ainda segundo o texto constitucional, são órgãos representativos da freguesia a assembleia de freguesia e a junta de freguesia (artigo 244.º), do município a assembleia municipal e a câmara municipal (artigo 250.º) e da região administrativa a assembleia regional e a junta regional (artigo 259.º). Nas freguesias de população diminuta, a assembleia de freguesia pode ser substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores (artigo 245.º, n.º 2), “havendo nesse caso apenas um órgão representativo (a junta de freguesia).”²³

As atribuições e as competências dos órgãos das autarquias locais são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa (artigo 237.º da CRP). Este princípio realiza-se mediante a “transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, a promoção da eficiência e da eficácia da gestão pública, garantindo os direitos dos administrados.”²⁴

O princípio da subsidiariedade também está consagrado no artigo 6.º da CRP, “nos termos do qual deve competir às autarquias locais a realização das tarefas administrativas que elas podem cumprir só sendo utilizado um nível superior da administração pública quando a boa administração assim o exige.”²⁵

Relativamente à habitação social, as autarquias locais desempenham um papel decisivo na elaboração do diagnóstico das necessidades e na construção, atribuição e manutenção do parque habitacional.

Por último e não menos importante, de referir que o princípio da autonomia local, sendo um princípio basilar na nossa Constituição²⁶, também está consagrado na Carta Europeia de Autonomia Local. “Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das populações uma parte importante dos assuntos públicos.”²⁷ Por outras palavras, a autonomia significa “a capacidade das autarquias prosseguirem livremente a realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos

²³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais...*, p. 146

²⁴ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES – *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 12

²⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...*, p. 227

²⁶ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais...*, p. 77

²⁷ N.º 1 do artigo 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 245/90

e sob a sua inteira responsabilidade”²⁸, obedecendo aos seguintes princípios: “proximidade dos cidadãos, amplitude e natureza da tarefa e eficácia e economia.”²⁹

A descentralização, princípio constitucional da estrutura da Administração Pública, é “um elemento relevante na boa governação do sistema administrativo, sobretudo na sua consagração ou projeção na *autonomia local*.”³⁰

A descentralização do setor da habitação decorreu aquando da criação dos Serviços Municipais de Habitação. De acordo com o Decreto-Lei n.º 797/76, de 6 de novembro, estes serviços passaram a ter as competências da administração central em termos de gestão, conservação e atribuição de habitações sociais, propriedade do Estado, seus organismos autónomos, institutos públicos, pessoas coletivas de direito público, instituições de previdência e misericórdias, situados na respectiva área.

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, refere no n.º 1 do seu artigo 23.º que constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias. Neste âmbito, as competências, sem prejuízo da relação com outras áreas de intervenção municipal, estão diretamente relacionadas com o bem estar social e com a qualidade de vida dos munícipes.

O n.º 2 do mesmo artigo refere o leque vasto de atribuições dos municípios “sem as concretizar e sem um critério claro.”³¹ Dada a complexidade das atribuições dos municípios, a lei não as refere taxativamente, passando a estar consagrado um sistema de cláusula aberta. Conforme alínea i) do mesmo número, a habitação é uma atribuição dos municípios, sendo específica destas autarquias.

Neste sentido, os municípios devem programar e executar uma política de habitação tendente à prossecução dos princípios constitucionais, de forma a proporcionar o direito à habitação a todos os grupos etários, através de um sistema justo e equitativo.

Integradas num dos setores de maior interesse nos nossos dias estão as obras municipais (infraestruturas e equipamentos) e a sua manutenção. De facto, as autarquias são hoje um elemento central na dotação dos territórios locais das condições de

²⁸ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local...*, p. 9

²⁹ JOÃO BILHIM, *A Governação nas Autarquias Locais*, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto, 2004, p. 13

³⁰ PEDRO COSTA GONÇALVES ET AL., *O Governo da Administração Pública*, Edições Almedina, Coimbra, 2013, p. 29

³¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...*, p. 229

apropriação dos bens urbanos³². Como refere Cândido de Oliveira, consideram-se obras municipais, entre outras, “a construção, arranjo, e melhoramento de estradas, escolas, habitações sociais³³, bibliotecas e outros equipamentos culturais e, mais recentemente, pavilhões gimnodesportivos, piscinas, parques de estacionamento, estações de tratamento de águas residuais.”³⁴

Embora assumam cada vez mais relevância (por gerarem receitas, terem muita utilidade e serem colocadas à disposição dos cidadãos), as obras municipais e a sua manutenção, nomeadamente as habitações sociais, traduzem-se em avultados investimentos, acrescentando-se o facto de que as casas destinam-se às famílias com menores recursos e, por isso, com menor capacidade para pagar a renda correspondente ao valor da habitação (calculada em função do valor patrimonial tributário).

A luta contra a pobreza e a exclusão social passa também por melhorar as respostas relativas à habitação, na medida em que esta é uma necessidade essencial que deve ser satisfeita para a coesão e estabilidade de uma família. Neste sentido, a habitação social vem diversificar as ofertas de arrendamento, em especial as destinadas às famílias mais carenciadas. É a circunstância de uma família possuir uma grave carência económica, fruto dos parcos rendimentos, que justificará a ocupação de habitação social, enquanto subsistirem os pressupostos que fundamentaram essa mesma atribuição.

Pelo que, é entendimento que a promoção do acesso deve ter como pressuposto que a atribuição de habitação pelo município deve ter um carácter temporário e não definitivo, isto é, os fogos devem ser entregues, a cada momento, a quem deles precisa, limitando a intervenção do município às situações de necessidade social, por serem estas as que verdadeiramente justificam o apoio e proteção.

A transitoriedade da habitação social, enquanto apoio social em espécie, está intimamente relacionada com a manutenção ou modificação dos pressupostos que estiveram na raiz da atribuição.

Para Isabel Guerra, a intervenção camarária ao nível da habitação social relaciona-se com a necessária “conquista” do espaço por grupos sociais mais desprivilegiados.³⁵

³² ISABEL GUERRA, *Intervenção Social Urbana: “Bricolage” ou definição de uma política de intervenção?*, in *Habitação Social, anos 90*, Câmara Municipal de Lisboa, p. 1

³³ Sublinhado nosso

³⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...*, p. 296

³⁵ ISABEL GUERRA, *Intervenção Social Urbana...*, p. 1

Deste modo, compete à Câmara Municipal gerir e conservar o seu património habitacional, do que faz parte, nomeadamente a atualização das rendas nos limites previstos na lei. A lei atual³⁶, assim como a anterior³⁷, não fixa rendas, limita-se apenas a impor um critério de fixação de renda fundamentalmente baseado na capacidade financeira do agregado familiar e a estabelecer um critério para o limite máximo de renda ao mesmo tempo que proíbe os arrendatários, qualquer que seja a sua situação financeira, de pagarem abaixo de um limite mínimo. O estabelecimento da renda mínima tem, entre outros, o objetivo de combater a fuga ao pagamento quando o controle dos rendimentos dos arrendatários é manifestamente muito difícil. Trata-se de criar “(...) um critério aceitável em matéria de esforço minimamente exigível aos arrendatários.”³⁸

Todavia a atribuição de um fogo não é a finalização do processo (de melhoria de condições habitacionais), mas sim o início da socialização e da integração da condição de cidadão. E para isso, cabe aos municípios a prossecução dos interesses desta população em articulação com os outros domínios de atribuições. “O direito a viver com dignidade não pode ser realizado a menos que a satisfação de todas as necessidades básicas da vida – trabalho, alimentação, habitação, cuidados de saúde, educação e cultura – seja garantida a todos, em condições adequadas e em igualdade de circunstâncias.”³⁹

³⁶ Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro

³⁷ Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio

³⁸ *Novo Regime de Rendas – Bairros Municipais do Porto*, Câmara Municipal do Porto, 2004, p. 43

³⁹ O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, in *Ficha Informativa n.º 16*, Procuradoria-Geral da República, outubro de 2008, p. 3

3 - EVOLUÇÃO DOS REGIMES DE RENDA DE HABITAÇÃO

Este capítulo documenta a crescente importância do setor da habitação, nomeadamente o incremento de construção de habitação social com vista ao desenvolvimento económico do país ao longo das décadas.

O Estado tem desempenhado um papel decisivo na execução da política nacional de habitação, nomeadamente através do seu envolvimento em programas de habitação social, num grande número de medidas e na publicação de diversos regimes legais todavia muito diferentes entre si, o que demonstra alguma desorientação no planeamento da política de habitação.

3.1 - Período da 1.^a República (1910-1926)

As transformações económicas e sociais conduziram a uma mudança nas políticas de habitação. Durante a I Guerra Mundial verifica-se a migração da população rural para os centros urbanos industrializados, nomeadamente Lisboa e Porto, em busca de melhores condições de vida. Estes fluxos migratórios eram acompanhados de uma intensa necessidade e procura de alojamento. Os setores da população acima referidos não tinham possibilidade de aceder a habitação condigna, face aos valores das rendas, insuportáveis em função dos salários auferidos. A sobreocupação das habitações foi a forma encontrada por estas famílias para atenuação do problema. Pese embora as diversas iniciativas do Estado⁴⁰, durante a 1.^a República não foi construído um único fogo.⁴¹

3.2 - Período da Ditadura Militar (1926-1932)

Com a ditadura militar, iniciada em 1926, embora com baixa intervenção, o Estado começa a concretizar políticas neste domínio, destinadas a famílias carenciadas.

Como já referi, ao longo dos anos são publicados diversos regimes legais, todavia muito diferentes. Podem citar-se os programas de construção de casas económicas, de casas de renda económica, de renda limitada, casas desmontáveis, casas para famílias

⁴⁰ Decreto de 12.11.1910; Decreto n.º 4.137 de 24.04.1918; lançamento dos primeiros bairros sociais (só concluídos na década de 30 do século passado)

⁴¹ CARLOS NUNES SILVA, Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XXI, *Análise Social*, Vol. XXIX (N.º 127), 1994 (3.º), p. 658

pobres e desalojados e casas para pescadores, todos atribuíveis em regime de ocupação a título precário.

Através do Decreto n.º 15.289, de 30 de março de 1928, é instituído o Fundo Nacional de Construções e Rendas Económicas, “(...) destinado a promover e subsidiar a iniciativa particular de construções e o barateamento das rendas de casas e de quartos para habitação das classes média e operária”⁴². Previa o decreto que o Fundo iniciaria em 1928-1929, estaria vigente até 31 de dezembro de 1940 e seria implementado nos grandes centros urbanos, nomeadamente Lisboa e Porto, onde se registava a maior incidência de famílias a viver em condições miseráveis.

Conforme artigo 53.º, o valor das rendas era fixado pela Comissão Administrativa do Fundo, uniformemente para todos os que ocupassem alojamento do mesmo tipo. O proprietário recebia o valor da renda (regime de renda fixa) e um subsídio de renda variável, para compensação das perdas resultantes do facto de a renda paga pelo arrendatário ser inferior à remuneração do capital investido.

O Decreto n.º 16.055, de 22 de outubro de 1928, recupera o conceito de Casas Económicas surgido em 1918, pelo Decreto n.º 4.137, de 24 de abril que, na 1.ª República, não originou “(...) nenhuns resultados práticos(...)”⁴³. De acordo com o seu artigo 1.º, as casas económicas destinavam-se ao alojamento das classes pouco abastadas e satisfaziam cumulativamente os requisitos seguintes: a) não excederem na sua construção o custo máximo de 350\$00 por metro quadrado coberto e por andar habitável; b) serem construídas de alvenaria de pedra e cal, tijolo ou adobo, cimento ou cimento armado; c) reunirem todas as condições de solidez, duração, conservação, isolamento e impermeabilidade e de higiene moderna e conforto, sendo preferidas as de construção anti-sísmica; d) terem o atestado oficial de casa económica. As casas eram arrendadas em regime de renda resolúvel, garantindo que as famílias com rendimentos mais baixos tivessem a oportunidade de adquirir habitação própria. Seria uma forma de envolver os moradores na manutenção e na gestão do parque habitacional.

Mas, até que ponto, estariam estas famílias em condições de se tornarem proprietárias? De facto, a integração de uma família num programa deste tipo deve equacionar a capacidade da mesma para assumir os encargos decorrentes da condição de proprietária. A experiência diz que é entendimento dos moradores/proprietários que a

⁴² Artigo 48.º do Decreto n.º 15.289, de 30.03.1928

⁴³ Preâmbulo do Decreto n.º 16.055, de 22.10.1928

manutenção e conservação do parque habitacional é da responsabilidade da entidade e, como tal, não assumem quaisquer despesas deste âmbito, levando à sua degradação.

Pese embora a legislação, “não houve um acréscimo de fogos novos para as classes insolventes e não se registou um decréscimo do custo final da habitação.”⁴⁴

3.3 - Período compreendido entre o início do Estado Novo e a criação do Fundo de Fomento da Habitação (1933-1969)

No início deste período, a política de habitação social era “identificada com uma política de integração social e familiar com funções políticas e simbólicas”⁴⁵. A habitação social, nomeadamente as casas económicas constituíam “um excelente instrumento de defesa da instituição familiar e de conservação da ordem social existente.”⁴⁶

O Decreto-Lei n.º 23.052, de 23 de setembro de 1933, define novos parâmetros da intervenção do Estado na promoção de habitação social, através do Programa de Casas Económicas, a atribuir em regime de propriedade resolúvel, pagável em prestações mensais. O Estado intervia através do financiamento, da concessão de facilidades na aquisição de terrenos, na elaboração dos projetos, na construção, na isenção de impostos e empréstimos com taxas de juro baixas amortizáveis a longo prazo, na distribuição das casas, na sua administração até à completa amortização. Isto é, o Estado era o promotor e gestor do programa. Era da competência das câmaras municipais a aquisição e urbanização de terrenos e o cofinanciamento do programa.

Conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 28.912, de 12 de agosto de 1938, este programa constituiu a primeira experiência de orientação definida nas cidades de Lisboa e Porto. Teve bastante sucesso na medida em que, como refere o mesmo preâmbulo, “(...) foram criadas as melhores condições sociais, económicas, técnicas e morais na nossa solução do problema da casa económica. Estão satisfeitiísimos os moradores-adquirentes e suas famílias; está inteiramente satisfeito o Governo.”

O Decreto-Lei n.º 28.912, de 12 de agosto de 1938, autoriza o Governo a promover, na cidade de Lisboa, a construção de 2.000 casas económicas nos anos de 1938, 1939 e 1940, e a dar o seu concurso à instalação de 1.000 pequenas casas desmontáveis,

⁴⁴ CARLOS NUNES SILVA, Mercado e políticas públicas em Portugal..., p. 660

⁴⁵ *Plano Estratégico de Habitação 2007/2013 - Documento Políticas de Habitação*, Lisboa, CET-ISCTE/IRIC/IHRU, 2007, p. 15

⁴⁶ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 28.912 de 12.08.1938

destinadas a alojamento provisório dos ocupantes dos chamados “bairros de lata”. É considerada a 2.ª fase da resolução do problema da habitação, competindo ao Estado “(...) tratar dos terrenos e da construção, deixando-lhes [às instituições de providência social, organismos corporativos e grandes empresas concessionárias de serviços públicos] o financiamento e a distribuição e a administração das casas”⁴⁷.

O Programa das Casas Desmontáveis surge para colmatar a impossibilidade das famílias de recursos mais fracos não conseguirem aceder ao programa das Casas Económicas. As famílias mais carenciadas poderiam residir nas casas desmontáveis provisoriamente até poderem aceder ao programa das casas económicas. Durante este período e ao longo de 25 anos, suportariam o pagamento de prestações e findo este prazo, teriam a posse da casa.

Este programa destinava-se a participar a Câmara Municipal de Lisboa na construção de casas e nos trabalhos de urbanização complementares. Eram competências da Câmara Municipal a aquisição e urbanização dos terrenos, a construção das casas e a fixação do valor das rendas.

As habitações eram concedidas a título precário e os moradores podiam ser obrigados a desocupá-las no prazo de 30 dias, a contar da notificação da Câmara Municipal.

É ainda instituído o Serviço de Construção de Casas Económicas, que tem como objetivo superintender a construção de casas económicas em todo o País, pelas instituições de previdência social, organismos corporativos e empresas concessionárias de serviços públicos do Estado ou das câmaras municipais.

“Reconhecendo-se a conveniência de promover a construção de mais casas do mesmo tipo, o decreto-lei n.º 33.278, de 24 de novembro de 1943, determinou a edificação, também em regime de participação do Estado, de mais 1.000 casas, das quais 500 em Lisboa e 500 no Porto; e o decreto-lei n.º 34.139, de 24 de novembro de 1944, promover a construção, na mesma modalidade, de 100 casas desmontáveis em Coimbra”⁴⁸. Apesar destes avanços, por todo o País continuam a proliferar graves problemas devido à falta de habitação para famílias carenciadas.

⁴⁷ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 28.912, de 12.08.1938

⁴⁸ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 34.486, de 6.04.1945

O programa das casas desmontáveis trouxe alguns problemas, nomeadamente urbanísticos, pelo que foi substituído em 1945, pelo Programa de Casas para Famílias Pobres, através do Decreto-Lei n.º 34.486, de 6 de abril de 1945. Tratava-se de um programa dirigido à classe média e, tal como o Programa das Casas Desmontáveis, tinha como objetivo alojar famílias que não se enquadravam no Programa das Casas Económicas, por razões financeiras. Este diploma previa, por intermédio dos corpos administrativos e Misericórdias, a construção de 5.000 casas de tipo desmontável, nos centros populacionais do continente e das ilhas. Mantinha-se o carácter transitório, sendo possível a posterior transferência das famílias para bairros de casas económicas ou de renda económica.

O valor das rendas era fixado casuisticamente, por aprovação do Ministro das Finanças “(...) tendo em atenção não só as condições locais como a possibilidade dos moradores”⁴⁹ Fica por esclarecer a que condições locais se estaria a referir o legislador: seriam condições relacionadas com a distância aos centros urbanos e acesso a serviços ou com as condições das próprias habitações?

O Decreto-Lei n.º 35.578, de 4 de abril de 1946, aumenta para 10.000 o número de casas a construir destinadas ao alojamento de famílias pobres, tentando proporcionar uma maior expansão dos benefícios da iniciativa. No entanto, esta medida ficou muito aquém das necessidades. Segundo Raúl da Silva Pereira, em 1950 existia “(...) um deficit efectivo de alojamentos da ordem dos 460 milhares, dos quais, 150 mil com carácter muito urgente.”⁵⁰

A Lei n.º 2.007, de 7 de maio de 1945, cria o Programa das Casas de Renda Económica e vem estabelecer as bases a que devia obedecer a construção destas casas. Esta lei pretendeu fomentar a construção de habitação social destinada a famílias que não tinham condições para se tornarem proprietárias.

Às casas de renda económica “(...) correspondia uma nova lógica de produção (...). Através da construção de habitação, do arrendamento e da incorporação de um juro relativo ao investimento no valor final da renda, as instituições da esfera da Previdência Social do Estado Novo obtinham uma remuneração de longo prazo para os seus capitais. Esta lógica distinguia-se (...) do programa das Casas Económicas, administrado através de

⁴⁹ §1.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 34.486, de 6.04.1945

⁵⁰ RAÚL DA SILVA PEREIRA, *Problemática da Habitação em Portugal I, Análise Social*, Vol. I (N.º 1), 1963, p. 57

um esquema de fundos públicos, facultados para a obtenção de solo e para a construção de alojamento, que ia sendo amortizado pelas prestações pagas pelos moradores. A Habitação de Renda Económica constituía um novo produto: o apartamento, destinado a alojar populações que por via do seu vínculo laboral estivessem inscritas em regimes de quotização para a Previdência Social e, conseqüentemente aptas a ingressar no programa. Este produto diferia da moradia unifamiliar, o modelo das Casas Económicas sujeita a prestações de renda resolúvel.”⁵¹

As casas deveriam localizar-se nos centros urbanos ou industriais, e podiam ser construídas por um grupo variado de entidades públicas e privadas, com o apoio do Estado. As competências das Câmaras Municipais são cada vez mais alargadas: prever nos seus planos de urbanização áreas para este programa, adquirir e urbanizar os terrenos, elaborar os projetos dos edifícios, cadernos de encargos e programas de concurso, bem como adjudicar as empreitadas e fiscalizar a construção.

A renda a pagar pelo arrendatário, e prevista no contrato de arrendamento, não poderia exceder a renda máxima determinada pela lei. Em caso de aumento, se o arrendatário aceitasse o novo valor, era feito um averbamento ao contrato. Se se opusesse deveria entregar a habitação, o que demonstrava a precariedade do programa.

Todos os anos, no mês de janeiro, os arrendatários eram obrigados a declarar os seus rendimentos. Quando os rendimentos excedessem vinte vezes o valor da renda, os arrendatários deveriam desocupar as habitações no prazo de seis meses.

O Regime do Arrendamento Apoiado (2014), que será aprofundado mais à frente, assemelha-se a este programa, na medida em que ambos determinam o valor da renda máxima, definem também que, ultrapassado o limite de rendimentos estabelecido por lei, o senhorio pode determinar a desocupação das casas e a obrigatoriedade da declaração dos rendimentos por parte dos arrendatários.

Pese embora os programas de apoio, uma parte da população mantinha-se incapaz de suportar as rendas praticadas, pelo que continuaram a proliferar as casas clandestinas, os bairros de lata e a sublocação. “Boa parte dos agregados domésticos que se aloja em miseráveis condições não poderia aceder a uma *Habitação de Renda Económica* por via dos seus parcos rendimentos.”⁵² O Estado vem reconhecer esta situação: as classes de

⁵¹ JOÃO PEDRO SILVA NUNES, O programa Habitações de Renda Económica e a constituição da metrópole de Lisboa (1959-1969), *Análise Social*, 206, XLVIII (1.º), 2013, pp.87-88

⁵² JOÃO PEDRO SILVA NUNES, *O programa Habitações de Renda Económica...*, p. 94

casas económicas “(...) não permitem a atribuição dessas moradias às famílias de mais modestos recursos – precisamente aquelas que mais interessa proteger, através duma esclarecida política de habitação”⁵³.

Como refere Eduardo Vilaça, “(...) apesar desta diversidade de programas e regimes, verifica-se a acentuação das carências de alojamento destes estratos populacionais [população de estratos económico-sociais mais baixos], bem como a degradação do parque imobiliário e um significativo aparecimento de fenómenos de «construção clandestina»”⁵⁴.

Conforme alíneas c) e e) da Lei n.º 2.007, de 7 de maio de 1945, as casas de renda económica construídas por organismos corporativos ou por empresas concessionárias de serviços públicos e empresas industriais destinavam-se ao arrendamento a “empregados e assalariados próprios ou das respetivas atividades coordenadas, enquanto estiverem ao seu serviço”. Este princípio constitui “(...) um precedente legal muito grave no domínio da estabilidade da habitação.”⁵⁵ Sempre que o trabalhador deixasse de o ser naquele organismo ou empresa, perderia o direito àquela habitação. Era esquecida a condição de inquilino e sobrepunha-se a condição de empregado ou assalariado, pelo que os inquilinos não tinham qualquer proteção.

O inquérito às condições de habitação da família, publicado pelo INE, como anexo ao IX Recenseamento Geral da População (1950), demonstra que persistia a assimetria entre os centros urbanos e as zonas rurais, não só relativamente ao número de alojamentos disponíveis, assim como às condições de habitabilidade. Nos centros urbanos havia mais famílias que alojamentos disponíveis, enquanto que nas zonas rurais a situação era contrária. Por exemplo, no distrito de Santarém existiam 135.038 fogos para 122.241 famílias ao passo que, na cidade de Lisboa, existiam 176.318 fogos para 190.806 famílias. Na cidade de Lisboa, 84% dos fogos possuíam eletricidade, 86% tinham água e 49% casa de banho. O distrito de Santarém apresentava percentagens de 12, 10 e 5, respetivamente. Embora nos meios rurais as habitações existissem em maior abundância, eram menos confortáveis e higiénicas. Contrariamente, as habitações dos centros urbanos eram mais escassas, mas com maiores condições de habitabilidade.

⁵³ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 40.552, de 12.03.1956

⁵⁴ EDUARDO VILAÇA, *Habitação Social – uma abordagem sistemática*, in *Colóquio “A Política da Habitação”*, organizado pelo Conselho Económico e Social, 3 e 4 de abril de 1997, p. 141

⁵⁵ RAÚL DA SILVA PEREIRA, *Problemática da Habitação em Portugal II*, *Análise Social*, Vol. I (N.º 2), 1963, p. 230

Com a entrada em vigor da Lei n.º 2.092, de 9 de abril de 1958, que altera o Regime das Casas de Renda Económica, as rendas fixadas por deliberação das instituições proprietárias passam a considerar o custo global da edificação do respetivo programa de construção, a rentabilidade dos capitais investidos, a capacidade económica dos moradores e o nível das rendas na localidade.

A atualização das rendas também passou a ser permitida quando se verificasse variação apreciável do custo de construção, custo de vida bem como se ocorresse uma “(...) sensível melhoria na situação económica do agregado familiar do inquilino”.⁵⁶

Havia lugar à atualização da renda de cinco em cinco anos, sujeita a homologação do Governo. Tal como previsto na Lei n.º 2.007, de 7 de maio de 1945, o arrendatário poderia entregar a habitação caso discordasse com o aumento da renda. Caso contrário, era feito o averbamento do contrato.

O regime das casas de renda económica vem restringir o acesso, na medida em que tinham preferência na sua atribuição, os agregados familiares com rendimentos entre três vezes e meia e seis vezes o valor da renda. Portanto, os agregados com rendimentos mais baixos não se enquadravam neste apoio.

Não obstante o esforço do Estado, verifica-se a “(...) ausência, pode dizer-se quase total, de ações sociais adequadas à integração dos moradores”⁵⁷. Por outro lado, a construção de casas económicas ficou, mais uma vez, aquém das necessidades. Entre 1951 e 1960, a construção destas casas representou “menos de 2% do total dos fogos construídos no Continente: o número de fogos construídos foi de 201.714, nos quais apenas figuram 3.612 casas económicas”.⁵⁸

Como em toda a História da habitação social em Portugal, Lisboa e Porto foram os centros urbanos que mais beneficiaram com as diferentes políticas públicas de habitação. No entanto, em Lisboa, nem 20% das carências habitacionais tinham sido solucionadas em 1950. Esta situação deve-se ao facto de a promoção pública de habitação não compensar a migração de população para os centros urbanos por um lado, e, por outro, a percentagem de população abrangida pelos diversos programas não incluir os mais carenciados.

⁵⁶ Alínea b) do n.º 1 da Base VI da Lei n.º 2.092, de 9.04.1958

⁵⁷ JOSÉ DOS SANTOS CORAÇÃO, *Bairros Sociais: Novos Rumos, Novas Realidades*, Oeiras: Câmara Municipal, 1990, p. 44

⁵⁸ RAÚL DA SILVA PEREIRA, *Problemática da Habitação em Portugal II...*, p. 242

Todos estes programas introduziram uma nova visão da habitação social em Portugal. Foram vários os colóquios, os comentários, as publicações, as notícias e as iniciativas sobre a habitação que levaram à aprovação de mudanças⁵⁹.

Embora o setor da habitação fosse uma preocupação do Estado face à falta de condições de habitabilidade dos mais carenciados ou até mesmo face à inexistência de habitações condignas, apenas em 1965 este setor passou a ter outra visibilidade no Plano Intercalar de Fomento, passando a integrar um capítulo específico sobre a habitação. “Visou o Plano Intercalar dar o primeiro passo no sentido de um sistema de atuação coerente e capaz de responder eficazmente às crescentes necessidades de realojamento do País”⁶⁰. Este plano reflete uma nova visão do setor cuja execução termina em 1967.

3.4 - Período compreendido entre 1969 e 1974

A situação habitacional da população tendia a agravar-se, pelo que houve “(...) necessidade de mais directa intervenção do Estado, não só para suprir a iniciativa privada na construção de habitação de interesse social, mas também para imprimir harmónica orientação ao conjunto das atividades do setor, no sentido de um bem comum nacional”⁶¹.

Neste sentido, é publicado o Decreto-Lei n.º 49.033, em 28 de maio de 1969, que cria o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) com duplo objetivo: fomentar a construção de habitação social e contribuir para o aperfeiçoamento da política habitacional, isto é, “(...) concentrar o estudo da problemática social da habitação num único organismo que, pela sua inserção funcional, tornasse possível uma visão conjugada da temática da habitação e do urbanismo”⁶².

O Fundo tinha como principais beneficiários os indivíduos não enquadráveis nas caixas de previdência ou outras instituições semelhantes. O arrendamento ficava sujeito às normas da lei geral.

O valor das rendas dependia das condições económicas das famílias, do custo dos fogos e dos valores praticados na localidade. A sua atualização só era permitida caso se registasse variação apreciável do custo da construção ou do custo de vida, de acordo com

⁵⁹ NUNO PORTAS (coord.), *Habitação para o maior número. Portugal, os anos de 1950-1980*, CML, IHRU, Lisboa, 2013, p. 190

⁶⁰ *Relatório de Execução do Plano Intercalar de Fomento*, Presidência do Conselho, Metrópole, 1965, p. 171

⁶¹ *Relatório de Execução do Plano Intercalar de Fomento*, p. 171

⁶² EDUARDO VILAÇA, *Habitação Social – uma abordagem sistemática...*, p. 142

os índices publicados pelo INE ou quando se verificasse uma sensível melhoria da situação económica do inquilino.

Com a publicação desta lei, é extinto o Serviço de Construção de Casas Económicas.

3.5 - Período pós 25 de abril de 1974 até ao regime em vigor (2014)

A partir da década de 70 do século passado, verificam-se novos movimentos migratórios: das zonas rurais para os centros urbanos e das ex-colónias. Estes movimentos vieram acentuar as carências habitacionais que são “remediadas” através da construção clandestina, bairros de barracas e sublocação de habitações.

Para fazer face a estes problemas que se iam agudizando, o Estado promove várias iniciativas como:

- as Cooperativas de Habitação Económica em 1974, que promoviam habitação social a custos controlados, destinada aos seus associados, em regime de propriedade individual ou coletiva⁶³. O cooperativismo tinha um relevante papel na “promoção de alojamento de inequívoca utilidade social como forma privilegiada de organização da iniciativa e da gestão de recursos pelos próprios moradores na realização de conjuntos urbanos que efetivamente correspondam às suas necessidades”⁶⁴. “O programa «cooperativas de habitação económica» surgiu como resposta ao grande número de famílias de baixos rendimentos, que desde 1974 se associaram sob a forma de cooperativas, para mais facilmente poderem resolver o seu problema habitacional”⁶⁵;

- o novo regime de Contratos de Desenvolvimento para a Habitação, com o intuito de financiar a construção de habitação social pelas empresas privadas de construção civil. Este regime pretendia “criar condições indispensáveis para que a iniciativa privada se sinta interessada na habitação social”, isto é, pretendia “despertar o interesse da indústria da construção pelas edificações de renda limitada”⁶⁶, através de apoios e incentivos de variada natureza (financeira, fiscal, de assistência técnica, garantida na compra de habitação);

⁶³ Decreto-Lei n.º 730/74, de 20 de dezembro e Decreto-Lei n.º 737-A/74, de 23 de dezembro

⁶⁴ Decreto-Lei n.º 737-A/74, de 23 de dezembro

⁶⁵ *Solvabilidade das famílias portuguesas em relação à habitação: alguns contributos para o seu estudo*, Fundo de Fomento da Habitação, Lisboa, 1980, p. 44

⁶⁶ Decreto-Lei n.º 663/74, de 26 de novembro

- o Serviço de Apoio Ambulatório Local⁶⁷, como corpo técnico especializado do FFH (brigadas técnicas) e com o objetivo de "apoiar, através das Câmaras Municipais as iniciativas das populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros". Este Serviço veio a ser extinto logo em 1976, após a sua degeneração num movimento reivindicativo;

- a revisão dos programas existentes nomeadamente o Programa de Casas Económicas;

- a criação de programa cujo objetivo prendia-se com a concessão de empréstimos (crédito bonificado) às Câmaras Municipais para a construção de habitação social⁶⁸. Trata-se de uma medida que teve bons resultados (9.530 fogos construídos entre 1975 e 1982, abrangendo mais de 124 municípios). Os fatores de sucesso do programa foram: “a construção de pequenos empreendimentos (...), com dimensão adequada à capacidade das pequenas e médias empresas (...), utilização de pequenas parcelas de terrenos, propriedade das autarquias (...), reutilização de projetos do FFH, das Caixas de Previdência, ou das próprias câmaras (...), criação de uma linha de crédito desburocratizada (...), prática de custos adequados à procura solvente de uma faixa da população com rendimentos médios (...).”⁶⁹

O FFH é extinto por via do Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de maio, “liquidação essa que se arrastou até finais de 1987”⁷⁰, sendo substituído pela Comissão Liquidatária até que, em 1987, é criado o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE)⁷¹. Este Instituto tinha como atribuições a gestão, conservação e alienação do património herdado do FFH (35.000 fogos em regime de arrendamento ou de venda em propriedade resolúvel e 7.500 fogos em construção) e conceder apoio técnico a autarquias locais e outras instituições promotoras de habitação social. De lembrar que o IGAPHE ficou aquém da pretensão em termos de uma alienação total ou maioritária do património habitacional, na medida que alienou apenas 20% a 30% dos fogos de que era proprietário⁷².

⁶⁷ Despacho conjunto dos Ministérios da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente de 6 de agosto de 1974

⁶⁸ Decreto-Lei n.º 658/74, de 23 de novembro, modificado pelo Decreto-Lei n.º 817/76, de 11 de novembro

⁶⁹ NUNO PORTAS (coord.), *Habitação para o maior número...*, p. 125

⁷⁰ EDUARDO VILAÇA, *Habitação Social – uma abordagem sistemática...*, p. 149

⁷¹ Decreto-Lei n.º 88/87, de 26 de fevereiro

⁷² MARIA JOSÉ AFONSO, *Monografia das Intervenções no Complexo Habitacional de Lousado*, IGAPHE, 1999, p.50

Ainda em 1984, através do Decreto-Lei n.º 177/84, de 25 de maio é criado o Instituto Nacional de Habitação (INH), com atribuições ao nível do estudo da situação habitacional, coordenação e preparação de medidas de política financeira do setor e acompanhamento da execução de medidas de políticas e dos programas de promoção habitacional. Em 2002⁷³, é decretada a fusão e consequente extinção do IGAPHE com o INH, bem como a respetiva transferência de atribuições, competências e património.

A partir do 25 de abril de 1974, são cada vez menores as diferenças, em termos de área, custo, qualidade arquitetónica e conforto, entre habitação social e habitação do mercado livre. Como referiu Siza Vieira, arquiteto vencedor do prémio Pritzker, sobre o seu projeto de habitação social, “não quero que a arquitetura seja considerada um luxo, mas um benefício para toda a gente.”⁷⁴

Importa salientar o facto de, neste período, o direito à habitação ter sido consagrado constitucionalmente (artigo 65.º da CRP), reforçando a atuação do Estado no domínio da promoção de habitação para os mais carenciados.

É publicada a Portaria n.º 386/77, de 25 de junho (Regime da Renda Social), que cria a renda técnica e a renda social. A renda técnica correspondia ao custo da habitação e a renda social, também denominada de prestação pessoal de renda, correspondia à renda a pagar pela família. Este valor era calculado em função dos rendimentos ilíquidos de todos os membros do agregado familiar e tinha em consideração a dimensão do agregado. A renda social não podia ser superior ao valor da renda técnica.

Os arrendatários tinham de comprovar anualmente os seus rendimentos, bem como a composição do agregado familiar para determinação da renda social, uma vez que esta era apurada a partir da taxa de esforço.

Esta portaria também determinava a fórmula de cálculo e as condições para a atribuição de subsídio a fundo perdido às famílias. Estas eram subsidiadas, desde que apresentassem um rendimento inferior a três vezes o salário mínimo nacional. O valor do subsídio consistia na diferença entre a renda técnica e a renda social.

A Portaria n.º 288/83, de 17 de março, manteve no essencial o regime da renda social de 1977, tendo-lhe introduzido alguns ajustamentos pontuais, nomeadamente uma nova fórmula de cálculo do valor da prestação pessoal (renda social). Definiu ainda uma fórmula de indexação ao aumento do salário mínimo nacional, para a atualização anual da

⁷³ Decreto-Lei n.º 243/2002, de 5 de novembro

⁷⁴ Suplemento Visão Sete, *Revista Visão*, n.º 1212, 26.05.2016, p. 28

prestação pessoal de renda. Esta portaria também determinava a resolução do contrato nos termos da lei geral, por incumprimento no pagamento das rendas.

À semelhança da lei em vigor, e pela primeira vez, é referido que a prestação pessoal de renda seria ajustada sempre que se verificasse redução ou aumento do rendimento e ou alteração na composição do agregado familiar.

É nos anos 80 que se inicia a transferência para os municípios, da responsabilidade de alojamento das famílias de baixos recursos. São criados dois regimes de financiamento para a construção de fogos para arrendamento, através do:

- Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de abril que regula os empréstimos a conceder a municípios e suas associações e a empresas municipais ou intermunicipais para o financiamento da construção ou da aquisição de habitações destinadas ao arrendamento em regime de renda social;

- Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho que estabelece um regime especial de financiamento – comparticipação a fundo perdido de 50% do valor da construção dos empreendimentos, destinados ao realojamento da população residente em barracas.

Face às alterações demográficas e sociais entretanto ocorridas, associadas à instabilidade política e aos interesses de certos agentes do setor, o sucesso destas medidas ficou comprometido, o que implicou uma redefinição da política habitacional.

Em consequência disto, foi criado o Programa de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto - PER, através do Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio. “O aspeto mais positivo deste regime é a dinâmica que veio imprimir para uma resolução definitiva e coordenada do problema das barracas, por via da necessidade de apresentação de uma solução global e planificada, na sua área de atuação, por parte de cada uma dos municípios aderentes.”⁷⁵

Durante 30 anos, verifica-se um ritmo de construção de habitação elevado e sustentado. Entre 1985 e 2005, são construídos 61.338 fogos de habitação social, construção esta “(...) associada a um processo de descentralização de responsabilidades no domínio das políticas de habitação, através da afirmação do papel dos municípios que, com maior ou menor vontade, assumiram um papel crescente na execução das «políticas locais de habitação»”⁷⁶.

⁷⁵ EDUARDO VILAÇA, *Habitação Social – uma abordagem sistemática...*, p. 152

⁷⁶ *Plano Estratégico de Habitação 2007/2013 – Documento Políticas de Habitação*, CET-ISCTE/IRIC/IHRU, Lisboa, 2007, p. 13

Com vista à reformulação e uniformização dos regimes de renda das habitações sociais adquiridas ou construídas pelo Estado, seus organismos autónomos ou institutos públicos, autarquias locais, instituições particulares de solidariedade social, desde que com o apoio financeiro do Estado, o Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio vem regulamentar o Regime da Renda Apoiada.

O artigo 61.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro (NRAU) estabeleceu que “até à publicação de novos regimes, mantém-se em vigor os regimes de renda condicionada e da renda apoiada, previstos nos artigos 77.º e seguintes do RAU.”

O valor da renda é determinado pela aplicação de uma taxa de esforço de 8% ao rendimento mensal corrigido do agregado familiar. Este diploma também veio a considerar a atualização anual dos preços técnicos (valores locativos dos fogos).

Foram introduzidos os conceitos de dependente e de deficiente e as respetivas deduções foram alteradas para 30% do salário mínimo nacional para o 1.º dependente e 10% para os restantes dependentes, sendo a dedução acrescida de 10% por cada dependente que possua incapacidade permanente.

O sistema de cálculo para determinação do valor da renda passou a ser progressivo, eliminando-se assim o sistema de escalões que produzia variações bruscas no valor das rendas.

A Lei n.º 21/2009, de 20 de maio instituiu um regime transitório aplicável “até à data da entrada em vigor do regime do arrendamento social”. O regime transitório reproduz no essencial as disposições do Decreto n.º 35.106 que esta lei revogava, no entanto, “dada a matéria por si regulada, não afeta o regime estabelecido quanto à determinação das rendas sociais.”⁷⁷

Sentia-se a necessidade de uma verdadeira reforma da legislação sobre arrendamento social, através da aprovação de um novo quadro legal, à semelhança do NRAU e não uma revisão pontual do Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio.

Face à desatualização do Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio e a consequente desadequação da realidade, são inúmeras as iniciativas legislativas que visam melhorar os critérios sociais para o cálculo da renda e beneficiar as famílias com menores recursos económicos.

⁷⁷ GLÓRIA TEIXEIRA / ANA SOFIA CARVALHO, O Regime da Renda Apoiada e o problema da determinação do valor atualizado do fogo social, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida*, Coimbra Editora, 2012, p. 1016

Em 2011 são publicadas, em Diário da República, várias Resoluções da Assembleia da República sobre o regime da renda apoiada.

A Resolução da Assembleia da República n.º 142/2011, de 31 de outubro recomenda a revisão do regime de renda apoiada, “(...) subordinando o cálculo do valor da renda à dimensão do agregado familiar, ao rendimento líquido e incluindo deduções específicas de acordo com critérios sociais, como seja para quem vive de pensões baixas, ou numa situação difícil de desemprego ou pobreza, incentivando-se ainda a frequência escolar.”

Dois meses mais tarde são publicadas três Resoluções da Assembleia da República. Comum a estes diplomas é a recomendação relativa à revisão da renda apoiada e ao faseamento da aplicação da nova renda, sempre que houver lugar a aumentos significativos:

- a Resolução n.º 151/2011, de 22 de dezembro, recomenda ao Governo que proceda à reavaliação do regime de renda apoiada em vigor com base em critérios de maior sensibilidade social e que promova as medidas que se afigurem necessárias para minorar os efeitos da sua aplicação, através do faseamento do pagamento da renda;

- a Resolução da Assembleia da República n.º 152/2011, de 22 de dezembro, recomenda ao Governo que proceda à reavaliação do regime de renda apoiada em vigor, aplicável a nível nacional, segundo um princípio de igualdade e justiça social. Também recomenda a previsão de um mecanismo de aplicação gradual, de forma a combater o aumento brusco da renda;

- a Resolução da Assembleia da República n.º 153/2011, de 22 de dezembro, recomenda ao Governo a revisão do regime de renda apoiada, definindo objetivos específicos nomeadamente a adaptação ao regime da condição de recursos na definição dos rendimentos do agregado familiar a considerar para o cálculo da renda, a definição do modo de determinação do preço técnico do fogo, a definição de um regime subsidiário aplicável aos contratos de arrendamento. Tal como as anteriores, também esta Resolução recomenda a possibilidade de aplicação faseada da nova renda.

Em maio de 2012, incumbido pelo Governo, o IHRU promoveu um inquérito dirigido às autarquias locais e empresas municipais gestoras de habitação, sobre a revisão do Regime da Renda Apoiada. As respostas obtidas corresponderam a 86% do parque

habitacional propriedade das câmaras municipais, do IHRU, do IGFSS e das regiões autónomas⁷⁸. As conclusões foram:

- quase 70% dos inquiridos referiram que a atividade é deficitária devido ao resultado de exercício negativo, tornando-se a situação mais desequilibrada quando realizados investimentos inadiáveis em reabilitação;

- elevado número de fogos vagos (3,5%);

- dispersão de regimes de renda (renda apoiada – 52%, renda social – 40%, renda condicionada - 0,67%, renda livre - 3% e outros – 4%);

- o valor da renda média é de 51,16€, sendo baixo o número de rendas no preço técnico (9%);

- elevada dívida: 24% dos fogos com rendas em dívida correspondendo a 127.642 rendas e 14.174.568,61€;

- 90% dos inquiridos afirma que deve haver a renda mínima e que deve ser igual em todo o país, todavia as respostas são diferentes quanto ao seu valor;

- 80% refere que deve existir renda máxima;

- a maioria refere que devem ser consideradas deduções ao rendimento para efeitos de cálculo da renda, isto é, deve ser considerado o rendimento líquido em vez do ilíquido;

- cerca de 49% dos inquiridos refere que deve ser inserido, na fórmula de cálculo, um sistema de capitação relacionado com a dimensão do agregado familiar;

- 68% respondeu que a atualização da renda deve ser efetuada a todo o tempo (alterações na composição do agregado familiar ou nos rendimentos);

- a maioria (52%) refere que o regime de atribuição dos fogos deve basear-se num título transitório ou precário;

- tendo em vista a identificação de fraudes e falsas declarações por parte dos arrendatários, 89% responde que deveria ser permitida uma interconexão de dados com os sistemas da Autoridade Tributária e da Segurança Social.

Surgem três iniciativas legislativas (projetos de lei 318/XII/2.^a (BE), 391/XII/2.^a (BE) e 323/XII/2.^a (PCP)), sobre as quais, em dezembro de 2012, a ANMP solicitou aos municípios que se pronunciassem, dando sugestões e comentários. O Município de Santarém referiu que os rendimentos do agregado familiar a considerar para o cálculo da

⁷⁸ O Município de Santarém não foi convidado a responder a este inquérito dada a dimensão do seu parque habitacional

renda deveriam ser os líquidos e não os ilíquidos. Também foi referido ser necessária uma estreita comunicação com os serviços da Segurança Social e Autoridade Tributária, no sentido de combater as falsas declarações e/ou a não declaração de rendimentos. A suspensão do regime de renda apoiada até a entrada em vigor de um novo regime não seria adequada em Santarém uma vez que os cálculos de todas as rendas terem por base este regime e a aplicação da renda de transição, aprovada pelo Executivo Municipal. Para além de proprietários das habitações, os municípios são mais próximos dos arrendatários do que a Segurança Social, pelo que, no que concerne à declaração a emitir conforme o sugerido no ponto 4 do artigo 10.º do projeto de lei n.º 318/XII/2.ª (BE)⁷⁹, a intervenção da Segurança Social não se adequa à realidade, assim como não dever ser esta entidade a decidir a atribuição das habitações, podendo eventualmente apresentar sugestão ao município.

Pese embora os vários inquéritos, estudos e iniciativas legislativas, o regime da renda apoiada manteve-se inalterável até 2014.

É publicada a Resolução da Assembleia da República n.º 10/2014, de 6 de fevereiro, que recomenda ao Governo que proceda, no quadro de uma avaliação e colaboração da Lei do Arrendamento, à reanálise do regime de renda apoiada. Trata-se de uma recomendação mais abrangente, que vai para além das anteriores, na medida em que prevê uma avaliação da Lei do Arrendamento e não apenas alterações pontuais.

⁷⁹ Nos casos de subocupação da habitação arrendada, a transferência do arrendatário e do respetivo agregado familiar não se aplica (...) sempre que se comprove, mediante declaração emitida pela segurança social, que as relações de vizinhança são essenciais como rede de apoio e integração social do agregado familiar

4 - O REGIME ATUAL – NOVO REGIME DO ARRENDAMENTO APOIADO

Depois de várias iniciativas legislativas que ocorreram nos últimos anos, a Assembleia da República aprovou uma lei que não se traduziu apenas numa revisão pontual do Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio. Em 2014, foi publicado o novo Regime de Arrendamento Apoiado para habitação (RAA), através da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro. Este diploma veio permitir a unificação de todos os regimes de arrendamento de carácter social, aplicados pelas entidades das administrações direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, do setor público empresarial e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais.

A nova lei introduz várias inovações no modelo de gestão do parque habitacional, nos mecanismos de proteção social e na criação de condições para aumentar a mobilidade na habitação social. Este regime de arrendamento regula o contrato, a sua duração, renovação e cessação, define o novo sistema de cálculo e atualização da renda e forma e prazos de comunicação. O valor da renda é determinado de acordo com o rendimento bruto, composição e dimensão do agregado familiar.

4.1 – Titulares do direito de ocupação da habitação social

Todos os elementos do agregado familiar, porque são considerados para efeitos da solução habitacional, são beneficiários do apoio e por ele são responsáveis. Deste modo, também só o agregado familiar pode ocupar a habitação. Conforme o artigo 4.º, as habitações destinam-se a residência permanente dos agregados familiares aos quais são atribuídas. O n.º 2 do mesmo artigo refere que é proibida qualquer forma de cedência, total ou parcial, temporária ou permanente e onerosa ou gratuita, do gozo da habitação por parte do arrendatário ou de qualquer elemento do seu agregado familiar.

Por isso, todos os elementos do agregado familiar devem ser cotitulares dos direitos e obrigações decorrentes da relação jurídica. Daí que, como expresso na alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º, o contrato de arrendamento apoiado é celebrado por escrito e contém a identificação do arrendatário ou arrendatários e de todos os elementos do agregado familiar.

Do mesmo modo, o impedimento de tomar ou manter o arrendamento de uma habitação em RAA relativo a um dos membros do agregado familiar é extensível a todos os seus membros.

4.2 - Conceito de “agregado familiar”

A nova lei vem uniformizar e compatibilizar o conceito de “agregado familiar” pois existia uma contradição entre o Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio e o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos.

4.3 – Obrigações do arrendatário

Embora como referido anteriormente, o direito à habitação é um direito constitucional, não devendo ser entendido pelo arrendatário que, após a celebração do contrato de arrendamento, passa a ser o “dono” da casa. A habitação é um bem do domínio privado do Estado que deve ser preservado e estimado, pelo que, no nosso entendimento, deve ser considerada uma contrapartida pelo comportamento adequado e pelo esforço para a elevação social da família. Esta deve ser responsável pelo bem que lhe é disponibilizado, entendendo-se a responsabilidade pelo usufruto correto, adequado e com regras que devem ser cumpridas, nomeadamente o pagamento atempado da renda, prestação de informações designadamente as relativas à composição e rendimentos do agregado familiar e a não prestação de falsas declarações.

Um dos princípios gerais da estrutura administrativa é o da confiança no cidadão e a sua responsabilização pelas declarações que presta e pelas informações que dá. Constitui motivo para resolução do contrato, pelo município, a prestação de falsas declarações por qualquer elemento do agregado familiar, de forma expressa ou por omissão, sobre os rendimentos ou sobre os factos e requisitos determinantes para o acesso ou manutenção do arrendamento (artigo 25º). Como refere Valente de Oliveira, “isso acarreta, naturalmente, a punição exemplar dos prevaricadores.”⁸⁰

⁸⁰ LUÍS VALENTE DE OLIVEIRA, Sociedade, Estado e Serviço Público, in *A reinvenção da função pública*, Edições INA, 2002, p. 122

Contudo, é ainda frequente a prestação de informações para atualização da renda por iniciativa do arrendatário, quando este ajuste apenas implique a redução do valor da renda.

4.4 – Obras na habitação

O artigo 24.º refere que cabe ao arrendatário com contrato de arrendamento apoiado não realizar obras na habitação sem prévia autorização escrita do senhorio. De acordo com a alínea b) do artigo 1031.º do CC, o município é obrigado a assegurar ao arrendatário o gozo da habitação e essa obrigação pode implicar a necessidade de o município, enquanto locador, fazer reparações e outras despesas necessárias à conservação da habitação. Por outro lado, o n.º 3 do artigo 4.º do RAA refere que compete às entidades proprietárias assegurar as condições necessárias para garantir o fim a que se destina o arrendamento, promovendo de forma sistemática e programada, a adoção de medidas de conservação do parque habitacional. Não resulta do “direito à habitação” constitucionalmente consagrado que o arrendatário possa realizar quaisquer obras sem a autorização do senhorio.

4.5 - Renovação do contrato

O RAA vem reforçar a ideia de que a habitação social não é para toda a vida. O n.º 4 do artigo 19.º possibilita que o município se oponha à renovação do contrato quando, nos três anos que antecedem o termo do mesmo ou a sua renovação, se verificarem as seguintes condições cumulativas: o arrendatário esteja a pagar uma renda igual ou superior à renda máxima e a renda máxima corresponda a uma taxa de esforço igual ou inferior a 15% do rendimento mensal corrigido do agregado familiar. O direito à ocupação pode cessar sempre que cessem os pressupostos que estiveram na base da sua atribuição, designadamente a carência económica. De facto, o apoio social em que se consubstancia a atribuição de uma habitação, como qualquer outro apoio, por princípio, deve subsistir enquanto se verificarem as condições.

A oposição à renovação do contrato será possível se for efetuada com a antecedência mínima de 240 a 180 dias, em relação ao termo do contrato ou da sua renovação.

4.6 - Especiais poderes de autoridade: mobilidade e despejo

A mobilidade é um dos especiais poderes de autoridade em que fica investido o município na relação jurídica de arrendamento apoiado.

Sendo o número de habitações sociais insuficientes para responder às carências, o RAA vem permitir a mobilidade no parque de habitação social e a sua disponibilização a famílias cujos rendimentos mais baixos não lhes permitem aceder a uma habitação condigna no mercado. A modificação de qualquer uma das variáveis casa/tipologia/renda deverá implicar uma modificação dos termos da atribuição inicial.

O legislador fornece uma tabela de auxílio (anexo II da lei) relativa à adequação da habitação.

De acordo com o seu artigo 16.º, nos casos de desadequação superveniente da habitação do agregado familiar ou de necessidade de desocupação da mesma por razões de gestão do seu parque habitacional, nomeadamente para efeitos de reabilitação do edificado, o município pode resolver o contrato e atribuir outra habitação ao arrendatário.

Segundo os dados do INE, PORDATA, a dimensão média das famílias portuguesas reduziu-se, passando de 3,7 indivíduos em 1960 para 2,6 em 2011. Por outro lado, o número de idosos tem aumentado. De acordo com a mesma fonte, em 2001, o índice de envelhecimento⁸¹ era de 101,6% em Portugal, enquanto que, em 2014, era de 138,6%.

De referir ainda que a percentagem de famílias portuguesas unipessoais aumentou de 17,3 em 2001 para 21,4 em 2011. Em 2001, o número de famílias unipessoais era de 631.762 (das quais 321.054 - 50% - tinham 65 ou mais anos) e em 2011 era de 866.827 (das quais 406.942 - 47% - tinham 65 ou mais anos), percebendo-se que o número de pessoas idosas a viver sozinhas é expressivo. Por outro lado, através dos Censos de 2011, no Município de Santarém, “é possível verificar que 65% dos indivíduos com 65 ou mais anos vivem sós ou com outros do mesmo grupo etário e que 51% dos alojamentos com indivíduos destas idades só têm um habitante (vivem sós).”⁸²

De facto, no Município de Santarém existem várias famílias unipessoais a residir em habitações municipais de tipologia superior à necessidade. No entanto, embora previsto

⁸¹ Relação entre a população idosa e a população jovem, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos

⁸² *Diagnóstico Social do Concelho de Santarém 2014/2017*, DASS/CMS, Santarém 2013, p. 50

na lei, sabemos que socialmente é muito difícil retirar um idoso da sua habitação de sempre para uma habitação de tipologia inferior, mesmo que essa habitação se localize no mesmo bairro. Um processo desta natureza poderá trazer consequências sociais e psicológicas para o idoso que não se conseguem medir nem ultrapassar.

O despejo é outro dos especiais poderes de autoridade em que fica investido o município na relação jurídica de arrendamento apoiado.

O artigo 28.º prevê que caso não seja cumprida voluntariamente a obrigação de desocupação e entrega da habitação, cabe ao município ordenar e mandar executar o despejo. Quando o despejo tenha por fundamento a falta de pagamento de rendas, encargos ou despesas, a decisão de promoção da correspondente execução deve ser tomada em simultâneo com a decisão do despejo. Ou seja, o RAA considera a ação de despejo como resposta ao incumprimento dos arrendatários. A anterior lei penalizava os arrendatários através da aplicação do preço técnico (renda máxima). No entanto, se os arrendatários não fossem cumpridores no pagamento da renda, a aplicação do preço técnico apenas iria aumentar a dívida existente e não resolveria o problema.

4.7 - Rendimentos do agregado familiar

A atual lei considera o rendimento ilíquido para o cálculo da renda. Esta fórmula provoca, por vezes, situações de inadequação de determinadas famílias com rendimentos efetivamente inferiores e de desigualdade no tratamento de situações idênticas. Vejamos o exemplo das famílias A e B, com o mesmo valor de rendimento bruto e a mesma composição: família A - rendimento proveniente do trabalho dependente; família B – rendimento proveniente do Rendimento Social de Inserção. Para determinação do valor da renda, são considerados os mesmos rendimentos. No entanto, o valor efetivamente recebido por estas duas famílias é diferente, na medida em que ao rendimento da família A são descontadas as contribuições obrigatórias para os regimes de proteção social, pelo que o esforço desta família, para cumprir o pagamento da renda, é superior. Por isso, é entendimento que se deveriam considerar os rendimentos líquidos em vez dos ilíquidos, de forma a ultrapassar situações de flagrante injustiça.

No entanto, não somos da opinião, como previsto na exposição de motivos de alguns projetos de lei, de excluir no cálculo dos rendimentos do agregado familiar, todos os prémios e subsídios de carácter não permanente, tais como horas extraordinárias, subsídios

de turno, entre outros, e de contabilizar um valor parcial das pensões de reforma, aposentação, velhice, invalidez e sobrevivência, sempre que estas não atinjam o valor correspondente a três salários mínimos nacionais, pois os rendimentos a considerar devem ser os reais, isto é, os efetivamente recebidos.

4.8 - Fator da capitação

A introdução do fator de capitação⁸³ para o cálculo do rendimento mensal corrigido veio tornar mais justo o valor da renda, na medida em que é calculado tendo em conta o rendimento per capita resultante da soma de todos os elementos do agregado familiar. De facto, a lei anterior não previa a dimensão do agregado familiar. Um agregado mais numeroso poderia pagar o mesmo valor de renda que um de menor dimensão, desde que os rendimentos fossem iguais, originando uma situação injusta para o agregado maior por ter um maior esforço no cumprimento do pagamento da renda.

Esta desigualdade social também foi apontada pelo Provedor da Justiça, Dr. Nascimento Rodrigues em 30 de setembro de 2008, referindo que “o sistema é injusto quando trata de igual modo a situação de um agregado singular com um certo rendimento e a de um outro, com o mesmo rendimento mas imputável a plural de pessoas e destinando-se a assegurar as respetivas sobrevivências.” Foi entendimento do Provedor da Justiça que a situação deveria ser corrigida “em função do número de titulares desiguais, (...) tudo através do algoritmo que se considere adequado e proporcionado.”

4.9 - Regime transitório

O RAA prevê, no seu artigo 37.º, um regime transitório. Este regime consiste no faseamento da renda nos primeiros três anos de contrato, quando o valor desta em regime de arrendamento apoiado representar um aumento superior ao dobro da anterior. Esta medida visa proteger os agregados familiares de maior vulnerabilidade financeira. É uma medida bastante positiva e inovadora, dado que tem em conta os seus efeitos nos orçamentos familiares evitando a sua rutura.

⁸³ Ou algoritmo como referido pelo Provedor da Justiça em carta de 30.09.2008, dirigida ao Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

4.10 - Regime excepcional

A nova lei prevê um regime excepcional de acesso a habitação social por parte de indivíduos e seus agregados familiares que se encontrem em situação de necessidade urgente e ou temporária, designadamente decorrente de desastres naturais e calamidades ou de situações de vulnerabilidade e emergência social e perigo físico ou moral para as pessoas, incluindo as relativas a violência doméstica.

A disponibilização de habitação a vítimas de violência doméstica permite a capacitação e autonomização das mesmas, através da disponibilização de alojamentos a preços acessíveis em locais onde seja possível garantir a sua segurança, integração e emprego. De referir que o Município de Santarém aderiu ao Protocolo de Colaboração estabelecido entre a Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade, o Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e a ANMP, no âmbito do apoio a vítimas de violência doméstica, incluindo no momento de saída da casa de abrigo.

4.11 – Plataforma eletrónica

Com a publicação do RAA foi definido um instrumento de extrema importância, destinado a otimizar e a modernizar a gestão do parque habitacional social: a plataforma eletrónica. Conforme n.º 2 do artigo 30.º, esta plataforma tem por “finalidade organizar e manter atualizada a informação relativa às habitações arrendadas ou a arrendar em regime de arrendamento apoiado por referência aos artigos matriciais, bem como aos arrendatários e membros dos seus agregados familiares, com indicação dos respetivos números de identificação fiscal.” De outro modo, vem permitir o cruzamento de informação necessária à verificação da existência de impedimentos por parte dos arrendatários e elementos do seu agregado familiar, de tomar ou manter o arrendamento de uma habitação. No entanto, esta ferramenta ainda não foi disponibilizada aos municípios, nem sequer a data de início do seu funcionamento é conhecida. Desconhece-se também a sua funcionalidade, na medida em que dependerá da “adesão” dos municípios e outras entidades proprietárias de habitação social, bem como da inserção correta e total dos dados, com vista ao seu acesso e cruzamento.

De seguida apresenta-se uma análise comparativa do regime atual e do anterior relativamente ao cálculo da renda.

Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro	Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio
<p>Objeto: - regime do arrendamento apoiado; - regula a atribuição de habitações.</p>	<p>Objeto: - regime da renda apoiada.</p>
<p>Âmbito: - habitações atribuídas por entidades públicas em arrendamento ou subarrendamento com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares; - habitações financiadas com o apoio do Estado que estejam sujeitas a regimes de renda fixada em função dos rendimentos dos arrendatários.</p>	<p>Âmbito: - habitações pertencentes a entidades públicas; - habitações promovidas com participação a fundo perdido pelo Estado ou pela respetiva Região Autónoma.</p>
<p>Conceitos: <u>Agregado familiar</u> – pessoas previstas no D.L. n.º 70/2010, de 16 de junho e as que o senhorio autorize (uniformização e compatibilização do conceito com a Lei da Condição de Recursos);</p> <p><u>Dependente</u> – o elemento do agregado familiar que seja menor ou, tendo idade inferior a 26 anos, frequente estabelecimento de ensino e não aufira rendimento mensal bruto superior ao indexante dos apoios sociais;</p> <p><u>Deficiente</u> – a pessoa com deficiência com grau comprovado de incapacidade igual ou superior a 60%;</p>	<p>Conceitos: <u>Agregado familiar</u> – conjunto de pessoas constituído pelo arrendatário, pelo cônjuge ou pessoa que com aquele viva há mais de cinco anos em condições análogas, pelos parentes ou afins na linha reta, ou até ao 3.º grau da linha colateral, bem como pelas pessoas relativamente às quais, por força de lei ou de negócio jurídico que não respeite diretamente à habitação, haja obrigação de convivência ou de alimento e ainda outras pessoas a quem a entidade locadora autorize;</p> <p><u>Dependente</u> – elemento do agregado familiar com menos de 25 anos que não tenha rendimentos e que, mesmo sendo maior, possua, comprovadamente, qualquer forma de incapacidade permanente ou seja considerado inapto para o trabalho ou para angariar meios de subsistência;</p>

<p><u>Fator de capitação</u> – percentagem resultante da ponderação da composição do agregado familiar;</p> <p><u>Rendimento mensal bruto (RMB)</u> – 1/12 dos rendimentos anuais tal como definidos na Lei da Condição de Recurso;</p> <p><u>Rendimento mensal corrigido (RMC)</u> – dedução ao RMB dos valores relativos à aplicação ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS) dos fatores relativos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Número de elementos do agregado familiar/capitação; – Dependente; – Deficiente; – Idade igual ou superior a 65 anos. <p><u>Renda máxima</u> – é a renda máxima aplicável aos contratos de arrendamento para fim habitacional em regime de renda condicionada, isto é, não pode exceder o duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa das rendas condicionadas ao valor patrimonial tributário. Por razões de planeamento, a renda máxima pode ser de valor superior. A taxa das rendas condicionadas é fixada por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ordenamento do território⁸⁴.</p> <p><u>Renda mínima</u> – não pode ser inferior a 1% do IAS em vigor.</p>	<p><u>Rendimento mensal bruto (RMB)</u> – 1/12 dos rendimentos anuais (todos os ordenados, salários e outras remunerações do trabalho, incluindo diuturnidades, horas extraordinárias e subsídios, e ainda de quaisquer pensões nomeadamente reforma, aposentação, velhice, invalidez, sobrevivência, e os provenientes de outras fontes de rendimento (exceto abono de família e prestações complementares);</p> <p><u>Rendimento mensal corrigido (RMC)</u> – dedução ao RMB dos valores relativos à aplicação ao Salário Mínimo Mensal (SMN) dos fatores relativos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dependente (não atende ao seu número); – Deficiente (se também for dependente). <p><u>Preço técnico</u> – calculado nos mesmos termos em que é renda condicionada, tendo em conta o respetivo nível de conforto, estado de conservação, coeficiente de vetustez e área útil, sendo o seu valor arredondado para a dezena de escudos imediatamente inferior. O valor da renda não pode exceder o valor do preço técnico.</p> <p><u>Renda mínima</u> – não pode ser inferior a 1% do SMN em vigor.</p>
---	--

⁸⁴ A Portaria n.º 236/2015, de 10 de agosto, estabelece que a taxa das rendas condicionadas a que se refere o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 80/2014, de 19 de Dezembro, é fixada em 6,7%.

<p>Condições de acesso:</p> <ul style="list-style-type: none"> - podem aceder qualquer cidadão nacional ou estrangeiro; - não podem aceder: <ul style="list-style-type: none"> – os estrangeiros sem título legal de permanência; – pessoa em situação de impedimento; – pessoa que integre o agregado familiar com elemento em situação de impedimento. 	<p>Condições de acesso: (DR n.º 50/77, de 1 de Agosto)</p> <p>Podem aceder os cidadãos nacionais maiores ou emancipados.</p>
<p>Impedimentos para acesso e manutenção de habitação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - superáveis (ter outra habitação apta para residência permanente; estar a usufruir de apoio financeiro público para habitação); - insuperáveis (em definitivo: ter sido indemnizado em ação de realojamento; por 2 anos: ter sido despejado ou ocupado ilicitamente uma habitação, falsas declarações, permanência sem autorização de pessoa(s) que não pertença(m) ao agregado familiar) 	<p>Impedimentos para a manutenção de habitação:</p> <p>A falta de declaração ou falsa declaração dos rendimentos, para determinação do valor da renda determina o imediato pagamento, por inteiro, do preço técnico, sem prejuízo de constituir fundamento de resolução do contrato de arrendamento.</p>
<p>Determinação do valor da renda:</p> <p>Aplicação de uma taxa de esforço (T) ao RMC do agregado familiar</p> <p>$T = 0,067 \times (RMC/IAS)$</p> <p>Não pode exceder o valor da renda máxima nem ser inferior a 1% do IAS.</p>	<p>Determinação do valor da renda:</p> <p>Aplicação de uma taxa de esforço (T) ao RMC do agregado familiar</p> <p>$T = 0,08 \times (RMC/SMN)$</p> <p>O valor da renda é arredondado para a dezena de escudos imediatamente inferior e não pode exceder o valor do preço técnico nem ser inferior a 1% do SMN.</p>
<p>Declaração dos rendimentos:</p> <p>A periodicidade da apresentação da declaração de rendimentos não pode ser superior a três anos.</p>	<p>Declaração dos rendimentos:</p> <p>Os arrendatários devem declarar os respetivos rendimentos anual, bienal ou trienalmente, conforme opção da entidade locadora.</p>

<p>Atualização da renda: Prevista no n.º 2 do artigo 1077.º do Código Civil (a) a renda pode ser atualizada anualmente, de acordo com os coeficientes de atualização vigentes; b) a primeira atualização pode ser exigida um ano após o início da vigência do contrato e as seguintes, sucessivamente, um ano após a atualização anterior; c) o senhorio comunica, por escrito e com a antecedência mínima de 30 dias, o coeficiente de atualização e a nova renda dele resultante; d) a não atualização prejudica a recuperação dos aumentos não feitos, podendo, todavia, os coeficientes ser aplicados em anos posteriores, desde que não tenham passado mais de três anos sobre a data em que teria sido inicialmente possível a sua aplicação).</p>	<p>Atualização da renda: O montante da renda atualiza-se anual e automaticamente em função da variação do RMC do agregado familiar ou, quando o arrendatário apenas declare bienal ou trienalmente os rendimentos, a atualização é feita com base na variação percentual para esse ano do SMN. A comunicação do novo valor da renda deverá ser por escrito com a antecedência mínima de 30 dias.</p>
<p>Revisão da Renda Nas situações de: - alteração na composição ou nos rendimentos do agregado familiar; - aplicação da correção em caso de superveniência de situações de incapacidade igual ou superior a 60% ou de idade igual ou superior a 65 anos relativas a qualquer elemento do agregado familiar.</p>	<p>Revisão da Renda Nas situações de alteração do rendimento do agregado familiar resultante de morte, invalidez permanente e absoluta ou desemprego de um dos seus membros.</p>
<p>Regime transitório Aplicação faseada nos 3 primeiros anos - quando o valor da renda representar um aumento superior ao dobro da renda anterior.</p>	<p>Regime transitório Não se aplica.</p>

Quadro n.º 1 - Análise comparativa dos regimes relativamente à determinação do valor da renda

5- CONHECER O MUNICÍPIO DE SANTARÉM

5.1- Rendas em dívida

O pagamento da renda é um elemento essencial do contrato, pois decorre da sua própria natureza.

Conforme artigo 1022.º do CC, uma das partes obriga-se a proporcionar à outra o prazo temporário de uma coisa mediante retribuição, aqui entendida como a renda. A principal obrigação do arrendatário é o pagamento da renda⁸⁵.

De acordo com o artigo 20.º do RAA, a primeira renda vence-se no primeiro dia útil do mês a que respeita, vencendo-se cada uma das restantes no primeiro dia útil de cada mês subsequente, sendo que o pagamento da renda deve ser efetuado no dia do seu vencimento. Equivale a dizer que a renda tem de ser paga até esse dia, o que não impede de o arrendatário antecipar o seu cumprimento, tal como previsto no artigo 1076.º do CC.

É comum os arrendatários entenderem incorretamente que o prazo para pagamento da renda decorre nos oito primeiros dias do mês. A renda vence-se no primeiro dia útil do mês a que respeita, mas o arrendatário dispõe do prazo de oito dias, digamos que de um prazo suplementar, para proceder ao pagamento da renda sem que sofra qualquer consequência.

Se o arrendatário não cumprir a obrigação do pagamento da renda durante esse prazo, incorre em mora. Como refere o artigo 1041.º do CC, constituindo-se o locatário em mora, isto é, se o locatário não pagar a renda no dia do seu vencimento e se não fizer cessar a mora nos oito dias seguintes, o locador, neste caso o Município, tem o direito de exigir, além das rendas em atraso, uma indemnização igual a 50% da totalidade do que for devido, salvo se o contrato for resolvido com base na falta de pagamento.

Como refere o n.º 3 do artigo 1083.º do CC, é inexigível ao senhorio, neste caso ao Município, a manutenção do arrendamento em caso de mora igual ou superior a dois meses no pagamento da renda. Isto é, a lei permite ao Município proceder à resolução do contrato, o qual, de acordo com o n.º 2 do artigo 25.º do RAA, opera por comunicação deste ao arrendatário, onde fundamentadamente invoque a respetiva causa, após audição do interessado. Nesta comunicação, o Município deve fixar o prazo, no mínimo de 60 dias,

⁸⁵ LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *Arrendamento Urbano*, Edições Almedina, 2006, p. 48

para desocupação e entrega voluntária da prestação, não caducando o seu direito à resolução do contrato, ainda que o arrendatário ponha fim à causa que a fundamentou.

O artigo 28.º do RAA estabelece que o despejo é decidido e executado administrativamente, qualquer que seja o fundamento da resolução do contrato de arrendamento, nomeadamente no que se prende com o incumprimento da obrigação de pagamento das rendas. Determina, ainda, que são da competência dos órgãos executivos das autarquias locais as decisões relativas ao despejo, sem prejuízo da possibilidade de subdelegação, sendo que, nas situações em que o despejo tenha por fundamento a falta de pagamento das rendas, encargos ou despesas, a decisão de promoção da correspondente execução deve ser tomada em simultâneo com a decisão de despejo.

No Município de Santarém, à data de 19 de abril de 2016, a dívida acumulada referente a habitação social cifrava-se em 283.350,01€ não incluindo os acréscimos legais de mora. Este valor aumentou cerca de 5% face ao ano anterior, que registava 270.120,74€

Digamos que, em termos médios, seria o mesmo que o Município não receber uma renda no valor de 51,16€ há mais de 461 anos...

Pelos motivos mais adiante expostos, o valor atual em dívida não se traduz numa receita efetiva.

Em termos de distribuição geográfica, a situação da dívida do património habitacional no MS é a seguinte:

Bairro	Valores em Dívida					
	Renda	Prestação Plano Pagamento	Nº Meses	% do Nº Meses	Total por bairro	% do Total por bairro
16 de março	59,10€	0,00€	3	0,05	59,10€	0,02
Amiais de Baixo	3.129,13€	4.087,23€	84	1,52	7.216,36€	2,55
Calouste Gulbenkian	31.550,32€	8.595,30€	1094	19,75	40.145,62€	14,17
Girão	41.606,83€	7.648,73€	699	12,62	49.255,56€	17,38
Outras Hab - STR URBHIS	1.562,03€	0,00€	64	1,16	1.562,03€	0,55
Outras Hab	24.642,14€	3.212,36€	504	9,10	27.854,50€	9,83
Pernes	3.881,79€	126,00€	211	3,81	4.007,79€	1,41
Romeira	1.441,99€	0,00€	27	0,49	1.441,99€	0,51
S. Domingos	52.292,69€	2.922,65€	619	11,18	55.215,34€	19,49
Suíço	18.696,65€	2.103,86€	383	6,92	20.800,51€	7,34
Vale de Figueira	8.433,35€	9.646,44€	351	6,34	18.079,79€	6,38
Vaqueiros	1.497,37€	2.095,50€	82	1,48	3.592,87€	1,27
Vale de Estacas Novo	26.190,49€	2.186,69€	618	11,16	28.377,18€	10,01
Vale de Estacas	22.741,87€	2.999,50€	799	14,43	25.741,37€	9,08
Total	237.725,75€	45.624,26€	5538	100	283.350,01€	100

Quadro n.º 2 - Dívida (valor acumulado até abril de 2016)

Analisando o Quadro n.º 2, pode concluir-se que o bairro com o maior volume de dívida é S. Domingos (19,49%), seguido de Girão (17,38%). Todavia, e porque o valor médio das rendas é consideravelmente mais baixo, o bairro com o maior número de meses em dívida é Calouste Gulbenkian, com 1094 meses (19,75%). De referir que, ainda, existem 3 rendas respeitantes ao bairro 16 de março, entretanto demolido.

As carências habitacionais têm sido graves e têm-se mantido ao longo de várias décadas, o que constituiu e ainda constitui um elevado encargo para o Estado.

E este encargo aumenta quando se verifica a dificuldade em recuperar o investimento efetuado, não só pelo facto de se priorizar a atribuição de habitação às famílias mais desfavorecidas, a quem são cobradas rendas mais baixas, mas principalmente quando essas famílias são confrontadas com problemas de gestão doméstica, nomeadamente o incumprimento no pagamento da renda.

Bairro	Nº de Recibos	% do Total (Nº de recibos)	Nº de Famílias com Dívida	% do Total (Famílias com Dívida)	% de Famílias com Dívida
Amiais de Baixo	6	2,08	2	2,08	33,33
Calouste Gulbenkian	36	12,50	12	12,50	33,33
Girão	32	11,11	10	10,42	31,25
Outras Hab	47	16,32	5	5,21	10,64
Pernes	16	5,56	6	6,25	37,50
Romeira	4	1,39	2	2,08	50,00
S. Domingos	46	15,97	13	13,54	28,26
Suíço	14	4,86	5	5,21	35,71
Vale de Estacas Novo	38	13,19	17	17,71	44,74
Vale de Estacas	34	11,81	16	16,67	47,06
Vale de Figueira	11	3,82	7	7,29	63,64
Vaqueiros	4	1,39	1	1,04	25,00
Total	288	100	96	100	33,33

Quadro n.º 3 - Valor das rendas vs Dívidas por bairro (abril de 2016)

Analisados os dados no que se refere ao valor acumulado da dívida no MS, e através do Quadro n.º 3 ,destaca-se que relativamente à renda de abril de 2016:

- Todos os bairros têm famílias com rendas em dívida;
- Existem 2 bairros onde mais de 50% das famílias têm rendas em dívida;
- A maior percentagem destas famílias ocorre no bairro de Vale de Figueira (63,64%) e a menor percentagem ocorre em Outras habitações (inclui as habitações municipais e as arrendadas em mercado privado), onde apenas 10,64% das famílias têm rendas em dívida.

De facto, existe dificuldade no recebimento destas rendas que, mesmo calculadas em função dos rendimentos (e após a entrada em vigor da nova lei, também em função da composição das famílias), não é cumprido o seu pagamento, por vezes repetidamente ao longo de anos.

Este incumprimento está associado “não só a situações de pobreza acentuada”⁸⁶, isto é, as famílias não têm capacidade para cumprir o pagamento da renda, mesmo sabendo que a renda é calculada em função dos seus rendimentos, “mas também a outros fenómenos de ordem psicossociológica que associam a habitação a uma medida social obrigatória e gratuita, que entendem com certo laxismo o cumprimento de deveres sociais.”⁸⁷

Verifica-se uma grande dificuldade em cobrar as rendas em atraso, uma vez que os arrendatários não têm sanções a recear. A decisão de mandar executar o despejo poderá transformar-se num problema político, pelo que não é posta em prática.

Por força da legalidade e da prossecução do interesse público, somos da opinião que as entidades públicas não podem prescindir do recebimento de dívidas, seja qual for a sua natureza e montante. No entanto, tendo em conta as condições socioeconómicas dos devedores, estamos perante situações de improvável recebimento.

Conforme alínea b) do artigo 310.º do CC, o prazo de prescrição das rendas devidas pelo arrendatário é de cinco anos.

A indemnização de 50% do valor da renda prevista no artigo 1041.º, n.º 1 do CC, que se encontra ligada ao valor da renda e ao vencimento da obrigação de a pagar, segue o mesmo regime, sendo o prazo de prescrição igualmente de cinco anos.

De salientar que são vários os devedores que já não são arrendatários do Município, pelo que estão a ser desenvolvidos os procedimentos com vista a anulação das rendas. A resolução destas situações conduzirá a uma significativa redução do valor global da dívida, que não é consequência do recebimento desse valor.

A questão da dívida é um problema grave, com tendência a acentuar-se se outras medidas não são tomadas. Pese embora a existência de legislação que prevê mecanismos que determinam a resolução de contrato face a situações de dívida, foi dado início à monitorização sistemática da dívida existente e à promoção de mecanismos de

⁸⁶ ANTÓNIO REIS CABRITA *et al.*, *Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público*, LNEC, 2000, p. 62

⁸⁷ ANTÓNIO REIS CABRITA *et al.*, *Gestão Integrada...*, p. 62

regularização de situações faltosas, através da sensibilização para o cumprimento da relação contratual e das consequências do seu incumprimento, e para a elaboração de planos de pagamento (contribuindo para a redução do endividamento das famílias).

5.2- Ficheiro de Procura de Habitação Social

Face aos fenómenos de precariedade social e económica, nomeadamente de emprego, originando a instabilidade de rendimentos, rendimento disponível e endividamento crescente das famílias, a procura de habitação municipal atinge valores importantes de serem salientados.

Neste sentido, foi analisado o Ficheiro de Procura de Habitação Social (FPHS) do Município de Santarém, de 2011 a 2015, considerando-se pertinente conhecer o número de processos novos, o género, ano de nascimento e local de residência do requerente e motivo que o levou a proceder à inscrição.

Ano	Processos Novos
2011	49
2012	77
2013	48
2014	61
2015	52
TOTAL	287

Quadro n.º 4 - Processos novos do FPHS, por anos

De acordo com o FPHS, foram 287 as famílias que, no período referido, solicitaram uma habitação municipal. Verifica-se que, nos últimos cinco anos, registou-se maior procura de habitação social em 2012, com 77 inscrições. Em determinados anos, a média de novos pedidos de habitação social é superior a 1 por semana. Importa salientar ainda que acresce a este número de novos processos, os pedidos entrados nos anos anteriores a 2011 que se mantêm ativos no ficheiro.

Género do Requerente	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Feminino	38	52	35	42	36	203
Masculino	11	25	13	19	16	84
TOTAL	49	77	48	61	52	287

Quadro n.º 5 - Género do requerente inscrito no FPHS, por anos



Gráfico n.º 1 - Género do requerente inscrito no FPHS

Analisando o requerente pelo género, verifica-se que 71% das pessoas são mulheres.

Ano Nascimento do Requerente	2011	2012	2013	2014	2015	Total
1999-1995	0	0	1	0	1	2
1994-1990	2	1	3	6	6	18
1989-1985	1	8	8	7	10	34
1984-1980	8	14	4	7	4	37
1979-1975	5	9	10	10	8	42
1974-1970	7	13	10	10	2	42
1969-1965	9	15	3	4	2	33
1964-1960	3	6	3	6	0	18
1959-1955	4	5	2	5	10	26
1954-1950	3	0	2	5	5	15
1949-1945	2	4	1	1	3	11
1944-1940	1	0	1	0	0	2
1939-1935	0	0	0	0	0	0
1934-1930	0	0	0	0	1	1
Sem informação	4	2	0	0	0	6
TOTAL	49	77	48	61	52	287

Quadro n.º 6 - Ano de nascimento do requerente inscrito no FPHS, por anos

Se analisarmos os dados em função do ano de nascimento do requerente, conclui-se que mais de 50% dos requerentes nasceram entre 1970 e 1989 (155 requerentes). Ou seja, a maioria dos inscritos encontra-se na idade ativa. Por outro lado, uma grande percentagem já reside na cidade de Santarém (76%), havendo apenas 3 requerentes que residem fora do Município (1%).

Área de Residência do Requerente	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Cidade de Santarém	39	61	37	42	40	219
Resto do Município de Santarém	9	15	11	16	12	63
Fora do Município de Santarém	1	1	0	1	0	3
Sem informação	0	0	0	2	0	2
TOTAL	49	77	48	61	52	287

Quadro n.º 7 - Área de residência do requerente inscrito no FPHS, por anos

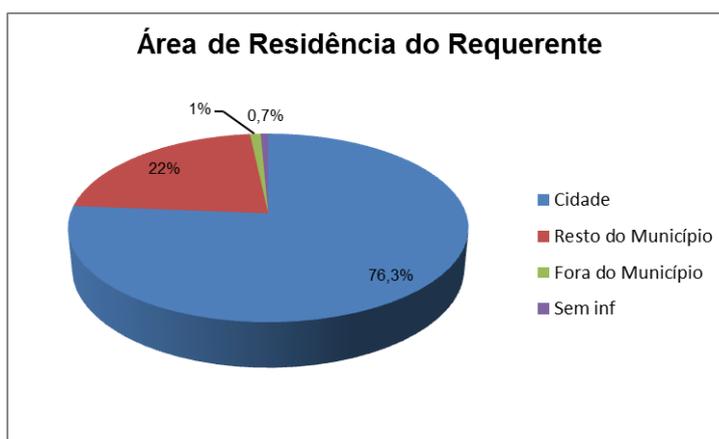


Gráfico n.º 2 - Área de residência do requerente inscrito no FPHS

Motivo da Inscrição	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Sobreocupação	3	7	2	1	3	16
Carência económica	22	40	29	41	23	155
Mau estado de conservação/habitação em ruína	9	2	2	5	14	32
Mau ambiente familiar/maus tratos	3	4	8	5	3	23
Ação de despejo	6	7	4	2	4	23
Pretende vender a habitação	1	0	0	0	0	1
Sem suporte familiar onde reside	1	0	0	0	0	1
Autonomia	0	1	0	0	0	1
Sem abrigo	0	0	0	2	1	3
Sem informação	4	16	3	5	4	32
TOTAL	49	77	48	61	52	287

Quadro n.º 8 - Motivo da inscrição em FPHS, por anos

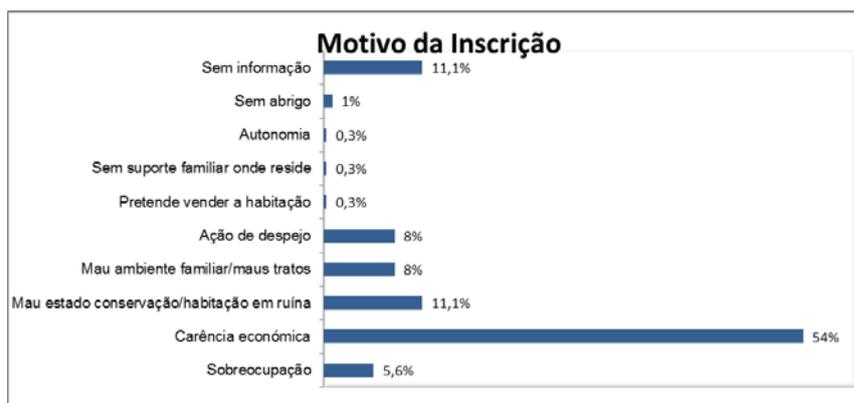


Gráfico n.º 3 - Motivo da inscrição em FPHS

O principal motivo que levou 54% dos munícipes a procurar uma habitação social foi a “carência económica”. Os fenómenos de precariedade social e económica já referidos impedem que as famílias assegurem, por meios próprios, uma habitação condigna. O mercado livre não dá resposta às famílias mais carenciadas devido aos valores das rendas praticadas.

Muito atrás surge o motivo de “mau estado de conservação/habitação em ruína” com 11,1%, seguido de “mau ambiente familiar/maus tratos” e “ação de despejo”. De salientar que dos 23 requerentes que referiram o motivo de “mau ambiente familiar/maus tratos”, apenas 2 são homens.

Importa referir também a informação não disponível em 32 processos do FPHS.

Tipo de habitação	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Habitação de familiares	6	11	7	12	9	45
Habitação arrendada	21	36	26	27	25	135
Carro	1	1	0	0	0	2
Habitação cedida	6	9	6	6	6	33
Barraca	3	2	1	4	2	12
Habitação própria	6	3	2	5	3	19
Habitação própria (armazém)	0	0	1	0	0	1
Quarto	1	1	2	3	2	9
Pensão	0	1	0	0	1	2
Ocupação ilegal	0	0	1	1	1	3
Sem habitação (rua)	0	0	1	2	0	3
Sem informação	5	13	1	1	3	23
TOTAL	49	77	48	61	52	287

Quadro n.º 9 - Tipo de habitação do requerente inscrito em FPHS, por anos



Gráfico n.º 4 - Tipo de habitação do requerente inscrito em FPHS

À data da inscrição em FPHS, a maioria das famílias (47%) residia em habitação arrendada. No entanto, devido às dificuldades associadas ao desemprego e às rendas elevadas, não conseguem manter a habitação, pelo que recorrem aos serviços municipais.

De referir a existência de 19 requerentes que, embora possuam habitação própria, também recorreram aos serviços municipais para procura de habitação social. Esta situação prende-se com o facto da habitação encontrar-se em mau estado de conservação ou em ruína e não ser possível ao proprietário, por razões de ordem financeira, proceder às obras de recuperação ou, dada a deterioração da sua situação económica, o proprietário ver-se obrigado a “entregar a casa ao banco”.

Como se pode verificar pelos indicadores apresentados, o Município de Santarém é confrontado diariamente com pedidos de atribuição de habitação, sendo certo que não tem possibilidade de responder afirmativamente a todas as situações de carência habitacional, conduzindo a um desequilíbrio entre a oferta e a procura de habitação, sendo a oferta existente insuficiente face à procura. E, de um modo geral, verifica-se que a satisfação dos pedidos mais graves está sujeita a existência de habitações disponíveis para o efeito e, por isso, condicionada a uma avaliação social e económica em função da dimensão do agregado familiar, existência ou não de menores, idosos e pessoas com deficiência no agregado familiar e rendimentos do agregado familiar/situação profissional.

Entre 2011 e 2015, foram realojados 57 agregados no parque habitacional municipal. De facto, a promoção municipal de habitação social está longe de assegurar o direito à habitação consagrado na Lei Fundamental, a todos os que o procuram.

6 - IMPACTO DA APLICAÇÃO DO NOVO REGIME DO ARRENDAMENTO APOIADO NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

Uma política de correção das rendas deve ter em conta os seus efeitos nos orçamentos familiares, devendo prever-se mecanismos que evitem a sua rutura. Aquando da intenção em atualizar as rendas do parque habitacional percebeu-se que essa correção seria tanto mais elevada, quanto mais antigos fossem os contratos de arrendamento e claro, os bairros municipais. Havia clara consciência de que a aplicação de um critério puramente económico, sem estar prevista uma adaptação progressiva dos orçamentos, levaria inevitavelmente à rutura de muitos orçamentos familiares, face aos acréscimos da despesa com a habitação, conduzindo também para que mais arrendatários deixassem de cumprir com o pagamento da renda, aumentando o valor global da dívida, dificilmente recuperável.

Por outro lado, a atualização das rendas não poderia ser equacionada apenas nos novos contratos, mas também nos contratos vigentes, não só devido ao nível de degradação das rendas, como também para promover uma maior justiça social e equidade no tratamento de situações idênticas.

Deste modo, em 7 de agosto de 2006, a Câmara Municipal de Santarém deliberou concordar com a atualização das rendas sociais com base no cálculo de uma renda de transição. De facto, as rendas não eram atualizadas há alguns anos e encontravam-se desajustadas às situações socioeconómicas dos arrendatários. Estes valores irrealistas incentivavam o incumprimento, “(...) sendo potenciadores de abusos, para além de impedirem a obtenção de recursos financeiros mínimos, necessários para a manutenção e conservação essenciais dos bairros sociais.”⁸⁸

A fórmula de cálculo da renda de transição teve em conta dois critérios: o da legalidade, ou seja, o aumento é ditado pela aplicação de normas legais cujo objetivo é a concretização de uma maior justiça social, e o da proporcionalidade, ou seja, a proporção de aumento das rendas, com um reajustamento gradual ao longo de 10 anos.

Embora as rendas não fossem atualizadas há muitos anos, com a aplicação da renda de transição o processo de atualização acabou por não ter o mesmo impacto de outros municípios. Esta medida veio permitir a correção de anomalias, nomeadamente a existência de rendas que nunca tinham sofrido qualquer atualização.

⁸⁸ *Novo Regime de Rendas...*, p. 28

Como referido, a fórmula de cálculo da renda de transição foi aprovada em 2006. Todavia, só veio a ser aplicada em 2010, pelo que manteve-se em vigor por deliberação do Executivo Municipal aquando da aplicação do novo RAA.

Para efeitos de realização do exercício para avaliação do impacto da aplicação do RAA, foi considerado como referência novembro de 2015, mês em que as rendas habitacionais do Município de Santarém foram atualizadas de acordo com a nova lei.

Face à dimensão do parque de habitação municipal (288 rendas emitidas), foi entendimento que não se justificava a construção de uma amostra representativa para efeitos de análise, mas sim a aplicação do exercício em todo o parque habitacional.

Conforme n.º 3 do artigo 23.º do RAA, a reavaliação pelo senhorio das circunstâncias que determinam o valor da renda realiza-se, no mínimo, a cada três anos. Neste sentido, e uma vez que tinham sido solicitados os comprovativos dos rendimentos em 2014, na maioria dos casos foram considerados esses rendimentos em 2015. Quando os documentos eram referentes a uma situação terminada ou quando os arrendatários informavam da alteração da situação profissional ou composição do agregado, eram solicitados comprovativos dos rendimentos atuais para cálculo da renda.

Nas situações de inexistência da declaração anual de rendimentos de todos os elementos do agregado familiar, para a obtenção do rendimento mensal bruto dos indivíduos ativos (trabalhadores por conta de outrem e pensionistas), determinou-se o rendimento mensal através da multiplicação por 14 e divisão por 12. Nos restantes casos utilizou-se o rendimento mensal sem correção.

A idade dos arrendatários considerada para o cálculo da renda foi a constante à data de 31 de dezembro de 2015.

A renda mínima foi aprovada pelo Executivo Municipal em 24 de abril de 2015, no valor de 6,29€ que corresponde a 1,5% do IAS⁸⁹.

Conforme Quadro n.º 10, e ao contrário do que se poderia pensar, as duas rendas médias mais baixas não correspondem a bairros mais antigos, com mais necessidades de conservação ou mesmo de intervenção profunda de reabilitação, mas a bairros localizados em freguesias rurais e construídos recentemente.

⁸⁹ De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, o IAS “constitui o referencial determinante da fixação, cálculo e atualização dos apoios e outras despesas (...) do Estado”. A Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2015, suspende o regime de atualização do valor do IAS, mantendo em vigor o valor de 419,22€ estabelecido no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro.

Bairro	Renda Média	
	Antes atualização	Depois atualização
Amiais de Baixo	85,03€	79,91€
Calouste Gulbenkian	46,72€	35,96€
Defensores da Pátria	54,53€	53,94€
Fora de bairro - habitação municipal	33,61€	32,89€
Fora de bairro - mercado privado	76,50€	56,07€
Girão	46,33€	46,38€
Habijovem	77,25€	68,87€
Pernes	14,94€	19,41€
Romeira	15,20€	14,20€
Suíço	33,82€	33,83€
Vale de Figueira	39,30€	40,56€
Vaqueiros	44,55€	47,61€
Vale de Estacas Novo	36,04€	38,70€
Vale de Estacas Antigo	57,79€	44,12€
Parque Municipal	47,26€	43,75€

Quadro n.º 10 - Renda média antes e depois da atualização, por bairro

Como se pode observar, na maioria dos bairros, em termos médios, a renda desce.

Tipos de renda	N.º de Agregados	%
Renda Apoiada	163	56,6%
Renda Máxima	21	7,3%
Renda Mínima	57	19,8%
Renda de Transição	44	15,3%
Regime Transitório	2	0,7%
Taxa de Inflação	1	0,3%
Total	288	100%

Quadro n.º 11 – Tipos de renda

Com a aplicação do RAA e, tal como referido anteriormente, mantendo-se a aplicação da renda de transição, verifica-se que a mais de 50% dos agregados é aplicada a renda apoiada.

21 agregados (7%) pagam a renda máxima, uma vez que o valor da renda apoiada é superior à renda máxima. Cerca de 20% das famílias pagam 6,29€, valor da renda mínima aprovada pelo Executivo Municipal.

O Município ainda aplica a renda de transição a cerca de 15% dos agregados (44). Como referido anteriormente, este regime tem uma duração de 10 anos e irá terminar em 2019, no entanto, antes dessa data e tal como tem vindo a acontecer todos os anos, as

famílias poderão passar para a renda apoiada sempre que esta seja inferior à renda de transição.

O n.º 2 do artigo 37.º do RAA, prevê um regime transitório “quando o valor da renda em regime de arrendamento apoiado representar um aumento superior ao dobro da renda anterior”. Em duas famílias, a atualização da renda provocou um aumento superior ao dobro, pelo que foi aplicado este regime transitório, através do faseamento previsto na lei, nos três primeiros anos à entrada em vigor do novo regime.

A um agregado é aplicada a taxa de inflação na atualização da renda devido a acordo celebrado entre o Município e o arrendatário, em 2000.

Impacto	N.º de Agregados	%
Subida	161	55,90%
Igual	17	5,90%
Descida	110	38,19%
Total	288	100%

Quadro n.º 12 – Impacto da renda

De acordo com o Quadro n.º 12, verifica-se que:

- cerca de 56% das rendas sobem e aproximadamente 36% descem;
- no mês em que as rendas foram atualizadas, quase 6% (17 rendas) mantiveram o seu valor. Esta situação deve-se ao facto de, após a entrada em vigor da nova lei em 1 de março de 2015, terem sido calculadas e emitidas rendas na sequência de novos realojamentos e revisões de renda por solicitação dos arrendatários, conforme previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º do RAA. Em novembro, os valores mantiveram-se inalteráveis.

Tipos de Famílias	N.º de Agregados	%
Com Dependentes	103	35,76%
Isolados	87	30,21%
Adultos Sem Dependentes	75	26,04%
Famílias Numerosas	23	7,99%
Total	288	100%

Quadro n.º 13 – Tipos de famílias

A família tradicional alterou-se. O número de isolados e adultos sem dependentes é superior ao número de famílias com dependentes. Analisando o Quadro n.º 13 verifica-se que:

- dos 288 agregados familiares, 126 (44%) são agregados com dependentes, dos quais 23 têm 3 ou mais dependentes (famílias numerosas);

- existem 87 pessoas a residirem sós, isto é, 30% das famílias.

Mais de metade das pessoas que residem sós (61%), têm 65 ou mais anos de idade.

Impacto/ Tipos de Famílias	Com Dependentes		Isolados		Adultos Sem Dependentes		Famílias Numerosas		Total Geral
	Nº Agregados	%	Nº Agregados	%	Nº Agregados	%	Nº Agregados	%	
Subida	90	87,38%	28	32,18%	28	37,33%	15	65,22%	161
Igual	3	2,91%	8	9,20%	6	8,00%	0	0,00%	17
Descida	10	9,71%	51	58,62%	41	54,67%	8	34,78%	110
Total	103	1	87	1	75	1	23	1	288

Quadro n.º 14 – Tipos de famílias vs Impacto da renda

Analisando o tipo de famílias *versus* o impacto da renda, poderemos retirar as seguintes conclusões:

- verificou-se a subida da renda na maioria dos agregados familiares com dependentes e famílias numerosas (87 e 65%, respetivamente);

- verificou-se a descida da renda na maioria dos agregados isolados e adultos sem dependentes (59 e 55%, respetivamente);

- a descida da renda tem maior relevância nos agregados isolados. Mais de metade destas pessoas têm 65 ou mais anos de idade, pelo que puderam beneficiar do fator que prevê a dedução de 0,05% do IAS por cada elemento deste grupo etário.

Impacto/ Tipos de Famílias	Com Dependentes			Isolados			Adultos Sem Dependentes			Famílias Numerosas			Total Geral	Total Rendas Mínimas	Total Rendas Máximas
	Nº AF	Renda Mínima	Renda Máxima	Nº AF	Renda Mínima	Renda Máxima	Nº AF	Renda Mínima	Renda Máxima	Nº AF	Renda Mínima	Renda Máxima			
Subida	90	29	0	28	5	0	28	4	1	15	12	0	161	50	1
Igual	3	0	0	8	0	0	6	0	0	0	0	0	17	0	0
Descida	10	1	3	51	2	3	41	0	8	8	1	0	110	4	14
Total	103	30	3	87	7	3	75	4	9	23	13	0	288	54	15

Quadro n.º 15 – Tipos de famílias vs Impacto da renda vs Rendas mínimas e máximas

Analisando o Quadro n.º 15, é possível retirar as seguintes conclusões:

- embora cerca de 87% das rendas dos agregados familiares com dependentes tenha subido, 29 posicionaram-se na renda mínima. De acordo com os rendimentos

apresentados, o valor da renda seria inferior. No entanto, conforme deliberação do Executivo Municipal, a renda mínima passou de 1% da RMMG (5,05€ em 2015) para 1,5% do IAS (6,29€), o que provocou o aumento nestes agregados. Em primeira análise, poderia concluir-se que estas famílias tinham sido penalizadas com a aplicação da nova lei, o que não corresponde à realidade. Em bom rigor, caso o MS tivesse mantido o valor mínimo, muitos agregados teriam visto a sua renda descer de 5,05€ (1% da RMMG) para 4,19€ (1% do IAS). A decisão em aumentar a renda mínima para 6,29€ deveu-se ao entendimento, não só técnico como também político, de promoção da responsabilização das famílias que estão em condições de renda mínima, através da valorização do património municipal, bem que é atribuído à família, por vezes durante toda a vida.

Os restantes agregados com dependentes (61 em 90) vêm a sua renda subir com a aplicação do novo regime. De facto, a atual lei beneficia as famílias com mais dependentes. Todavia, na lei anterior embora se considerasse o fator dependente para o cálculo da renda, a ponderação dos dependentes era completamente contrária. No Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio, ao rendimento mensal bruto eram deduzidas três décimas do SMN ou RMMG pelo 1.º dependente e uma décima por cada um dos outros dependentes, ou seja, considerando o ano de 2015, eram deduzidos 151,50€ pelo 1.º dependente e 50,50€ por cada um dos restantes, fazendo com que o 1.º dependente tivesse maior peso que os restantes. A nova lei vem beneficiar as famílias com mais dependentes, na medida em que altera o peso das ponderações entre os dependentes, passando o 1.º dependente a ter menor peso em relação ao 2.º, o 2.º dependente a ter menor peso em relação ao 3.º e restantes. Todavia, mesmo com a introdução do fator da capitação (dimensão do agregado familiar), as rendas destes agregados subiram, uma vez que este fator não compensou a alteração do fator dependente.

Como referido anteriormente, o n.º 2 do artigo 22.º do RAA determina que a renda máxima em regime de arrendamento apoiado é a renda máxima aplicável aos contratos de arrendamento para fim habitacional em regime de renda condicionada. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 80/2014, de 19 de dezembro, a renda máxima corresponde ao duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa das rendas condicionadas ao valor patrimonial tributário do fogo. No MS, todas as rendas máximas desceram com a aplicação desta lei, pelo que existem 14 famílias que, embora se situem na renda máxima, viram o seu valor baixar.

Mesmo verificando-se o aumento das rendas na maioria das famílias, somos da opinião que o RAA introduz alterações significativas:

- na fórmula de cálculo da renda, uma vez que tem em conta a dimensão e características do agregado familiar (existência de dependentes, idosos e pessoas com deficiência), indo de encontro à recomendação do Sr. Provedor da Justiça, mantendo-se o desacordo quanto ao rendimento a considerar para o cálculo da renda;

- na uniformização do conceito de “agregado familiar” com o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que estabelece as regras para a determinação da condição de recursos;

- na criação de um regime transitório, quando o valor da renda representar um aumento superior ao dobro da renda anterior;

- na promoção da mobilidade das famílias, viabilizando a rentabilização do parque habitacional e a sua disponibilização a quem realmente precisa.

CONCLUSÃO

Como referido no 1.º capítulo, o direito à habitação é um direito consagrado na Constituição da República Portuguesa. Neste contexto, a atribuição de uma habitação social cumpre uma função social, isto é, assegurar o direito à habitação, nomeadamente a quem não dispõe de recursos próprios. Deste modo, a construção de habitação social representa uma manifestação do direito à habitação, sendo um recurso fundamental para a promoção do bem estar.

Desde a 1.ª República que um dos objetivos do Estado tem sido combater a “crise da habitação”, isto é, proporcionar habitação condigna às famílias a preços compatíveis com os seus rendimentos, através da implementação de diferentes programas ao longo das décadas. No entanto, a forma de atingir esse objetivo foi-se modificando face às transformações sociais, demográficas e económicas.

A noção é de que a “crise da habitação” nunca deixou de existir e que, independentemente do tipo de políticas que se venham a implementar, irão sempre existir pessoas a residir em habitações sem quaisquer condições de habitabilidade e salubridade, a degradação do parque habitacional manter-se-á, assim como a insatisfação nos bairros sociais.

Ao longo das décadas, os municípios têm tido um papel cada vez mais abrangente nesta área, passando para estas autarquias cada vez mais competências para a concretização das políticas de habitação. Os municípios não se podem dissociar das políticas sociais, na medida em que previnem situações de pobreza e exclusão social, devendo ter como objetivos a requalificação dos espaços e a reabilitação dos edifícios, mas acima de tudo a melhoria das condições de vida das pessoas. Deverão basear-se em estudos das várias áreas do conhecimento como a Arquitetura, a Engenharia, a Economia, a Sociologia, a Saúde e o Direito, pois só a conjugação destas áreas em prol da resolução dos problemas da habitação é que conduz à real solução dos mesmos.

O novo regime do arrendamento apoiado introduziu uma maior justiça social ao incluir, no cálculo da renda, a dimensão do agregado familiar, a idade dos arrendatários, privilegiando os mais idosos e os agregados com mais dependentes. Outro ponto positivo foi a redução do fator da taxa de esforço de 8% para 6,7%.

Em contraponto, salienta-se como fator negativo o facto de a atual lei considerar o rendimento ilíquido no cálculo da renda, o que origina situações de flagrante injustiça, porque não corresponde à real situação financeira de muitas famílias.

Tal como se verifica no resto do País, a promoção municipal tem boas práticas que devem ser registadas e replicadas noutros locais, mas também continuam a existir maus exemplos que deverão ser identificados e estudados para não virem a ser repetidos. São exemplos a localização das habitações; as tipologias, por vezes não adequadas às necessidades; a gestão do parque habitacional, como é o caso da falta de atuação face ao elevado montante de rendas em dívida. Reconhece-se que este último aspeto é bastante melindroso, quer pela (não) vontade política na execução de ações de despejo, quer porque o despejo poderá não ser a solução.

A dívida é também um problema cultural. No entanto, para que não se torne num problema “bola de neve” é necessário proceder ao controlo rigoroso do pagamento atempado das rendas e, se for necessário, promover a celebração de planos de pagamento para regularização da dívida, em prestações suportáveis e a acordar previamente com os arrendatários. É necessário também desenvolver todos os procedimentos para reaver as habitações atribuídas a arrendatários que não cumprem as suas obrigações.

Com a aplicação do novo Regime do Arrendamento Apoiado, verifica-se em Santarém uma alteração nos valores das rendas a suportar pelas famílias. Registou-se a subida da renda em cerca de 56% dos agregados familiares. No entanto, 1/3 dos mesmos suporta valores ao nível da renda mínima aprovada pelo Executivo Municipal. Esta alteração e respetivas consequências vão no sentido da responsabilização dos arrendatários para a valorização do bem imóvel.

Para além da qualificação e da integração dos bairros sociais no meio urbano, um dos desafios decisivos no futuro próximo passa pela sua dinamização e valorização económicas. Um outro desafio importante passa pela capacidade em adequar as tipologias à dimensão dos agregados e às suas necessidades específicas, nomeadamente a adaptação das habitações às situações de mobilidade condicionada.

A maior dificuldade na realização do presente Relatório correspondeu aos escassos estudos e trabalhos sobre a realidade habitacional de Santarém. A prática quotidiana sem estudo constitui um traço cultural. O conhecimento, muitas vezes empírico da realidade de intervenção, sem quaisquer estudos ou dados quantitativos de suporte, não

permite desenvolver, em bases sólidas e objetivas, as diferentes políticas e a introdução de correções sempre que necessário. Porém, face às necessidades verificadas, o Município de Santarém tem correspondido às exigências. O último desafio nesta área foi a preparação de 3 habitações municipais para o acolhimento de refugiados, tendo o Município recebido a primeira família composta por 5 elementos (1 adulto e 4 menores) em março do corrente ano e 3 elementos adultos em maio.

BIBLIOGRAFIA

- ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DE BRAGA.** (1991). *Diretrizes para uma Habitação Saudável*. Tradução do Documento OMS/EURO. Série EH. N.º 31
- AFONSO, MARIA JOSÉ.** (1999). *Monografia das Intervenções no Complexo Habitacional de Lousado*. IGAPHE
- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO.** (2010). Direito das Autarquias Locais. in *Tratado de Direito Administrativo Especial*. Vol. IV. Coimbra. Almedina
- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO.** (2011). *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*. Principia Cascais
- ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE.** (2012). *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra. Edições Almedina
- BILHIM, JOÃO.** (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto. Sociedade Portuguesa de Inovação
- CABRITA, ANTÓNIO REIS ET AL.** (2000). *Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público*. Lisboa. Laboratório Nacional de Engenharia Civil
- COELHO, ANTÓNIO BAPTISTA / COELHO, PEDRO BAPTISTA.** (2009). *Habitação de Interesse Social em Portugal 1988-2005*. Lisboa. Livros Horizonte
- CORAÇÃO, JOSÉ DOS SANTOS.** (1990). *Bairros Sociais: Novos Rumos, Novas Realidades*. Oeiras. Câmara Municipal de Oeiras
- Diagnóstico Social do Concelho de Santarém 2014/2017.** (2013). Santarém. Divisão de Ação Social e Saúde/Câmara Municipal de Santarém
- ESPADA, JOÃO CARLOS.** (1995). Direitos sociais de cidadania – uma crítica a F. A. Hayek e R. Plant. *Análise Social*. Vol. XXX (131-132)
- GONÇALVES, PEDRO COSTA ET AL.** (2013). *O Governo da Administração Pública*. Coimbra. Edições Almedina
- GUERRA, ISABEL.** (1990). Intervenção social urbana: “Bricolage” ou definição de uma política de intervenção?. *Habitação Social, anos 90*. Câmara Municipal de Lisboa
- MATOS, FÁTIMA LOUREIRO DE.** (1994). Os bairros sociais no espaço urbano do Porto. *Análise Social*. Vol. XXIX (127)
- LEITÃO, LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES.** (2006). *Arrendamento Urbano*. Coimbra. Edições Almedina

- MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI.** (2010). *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. 2.^a ed.
- MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES.** (2006). *O Domínio Público, O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*. Coimbra. Edições Almedina
- NEVES, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA.** (2004). *Governo e Administração Local*. Coimbra. Coimbra Editora
- Novo Regime de Rendas – Bairros Municipais do Porto.* (2004). Câmara Municipal do Porto
- NUNES, JOÃO PEDRO SILVA.** (2013). *O programa Habitações de Renda Económica e a constituição da metrópole de Lisboa (1959-1969)*. *Análise Social*. Vol. XLVIII (1.º)
- O Direito Humano a uma Habitação Condigna.** (2002). *Ficha Informativa sobre Direitos Humanos n.º 21*. Lisboa. Procuradoria-Geral da República
- O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.** (2008). *Ficha Informativa n.º 16*. Lisboa. Procuradoria-Geral da República
- OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO DE.** (2013). *Direito das Autarquias Locais*. 2.^a ed.. Coimbra. Coimbra Editora
- OLIVEIRA, LUÍS VALENTE DE.** (2002). *Sociedade, estado e serviço público. A reinvenção da função pública*. Lisboa. Edições INA
- Plano Estratégico de Habitação 2007/2013 - Documento Políticas de Habitação.* (2007). Lisboa. CET-ISCTE/IRIC/IHRU
- PEREIRA, RAUL DA SILVA.** (1963). *Problemática da Habitação em Portugal I*. *Análise Social*. Vol. I (N.º 1)
- PEREIRA, RAUL DA SILVA.** (1963). *Problemática da Habitação em Portugal II*. *Análise Social*. Vol. I (N.º 2)
- PORTAS, NUNO** (coord.). (2013). *Habitação para o maior número. Portugal, os anos de 1950-1980*. Lisboa. Câmara Municipal de Lisboa, IHRU
- QUARESMA, MARIA DE LURDES** (coord.). (2008). *Habitação Municipal – contributos para um novo modelo de gestão*. Lisboa. Câmara Municipal de Lisboa
- Relatório de Execução do Plano Intercalar de Fomento.* (1965). Presidência do Conselho. Metrópole

SILVA, CARLOS NUNES. (1994). Mercados e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XXI. *Análise Social*. Vol. XXIX (N.º 127)

Solvabilidade das famílias portuguesas em relação à habitação: alguns contributos para o seu estudo. (1980). Lisboa. Fundo de Fomento da Habitação

Suplemento Visão Sete. (26.05.2016). *Revista Visão*. N.º 1212

TEIXEIRA, GLÓRIA/CARVALHO, ANA SOFIA. (2012). O Regime da Renda Apoiada e o problema da determinação do valor atualizado do fogo social. *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida*. Coimbra. Coimbra Editora

TEIXEIRA, MANUEL. (1994). Habitação na Cidade Industrial 1870–1950. *Análise Social*. Vol. XXIX. (3.º)

VILAÇA, EDUARDO. (1997). Habitação Social – uma abordagem sistemática. *Colóquio “A Política da Habitação”*. Lisboa. Conselho Económico e Social

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa. Lisboa. Assembleia da República. 2005

Decreto n.º 4.137, de 24 de abril de 1918 - estabelecendo várias providências atinentes a promover a construção de casas económicas

Decreto n.º 15.289, de 30 de março de 1928 - reorganiza os serviços da contribuição predial rústica e urbana - Permite o aumento das rendas - Cria a caderneta predial e o Fundo Nacional de Construções e Rendas Económicas, que vigorará a partir do ano económico de 1928-1929 e até 31 de Dezembro de 1940

Decreto n.º 16.055, de 22 de outubro de 1928 - promulga várias disposições sobre a construção e venda de casas económicas

Decreto-Lei n.º 23.052, de 23 de setembro de 1933 - autoriza o Governo a promover a construção de casas económicas, em colaboração com as câmaras municipais, corporações administrativas e organismos do estado

Decreto-Lei n.º 28.912, de 12 de agosto de 1938 - autoriza o governo a promover na cidade de Lisboa a construção de 2000 casas económicas e a dar o seu

concurso à instalação de 1000 pequenas casas desmontáveis. Institui o serviço de construção das casas económicas

Decreto-Lei n.º 34.486, de 6 de abril de 1945 - autoriza o governo a promover a construção de 5000 casas destinadas ao alojamento de famílias pobres

Lei n.º 2.007, de 7 de maio de 1945 - estabelece as bases a que deve obedecer a construção de casas de renda económica

Decreto-Lei n.º 35.578, de 4 de abril de 1946 - aumenta para 10000 o número de casas destinadas ao alojamento de famílias pobres

Decreto-Lei n.º 40.552, de 12 de março de 1956 - cria uma nova classe de casas económicas e altera algumas normas relativas aos limites de rendimento do agregado familiar dos candidatos e à determinação das prestações mensais a pagar pelos adquirentes

Lei n.º 2.092, de 9 de abril de 1958 - estabelece as modalidades de cooperação das instituições de previdência, das Casas do Povo e das suas Federações no fomento da habitação, nomeadamente pela construção, para arrendamento ou alienação, de casas económicas e de casas de renda livre e pela concessão de empréstimos para construção ou beneficiação de habitação própria

Decreto-Lei n.º 49.033, de 28 de maio de 1969 - institui o Fundo de Fomento da Habitação. Extingue o Serviço de Construção de Casas Económicas. Altera os quadros de pessoal do Ministério das Obras Públicas

Decreto-Lei n.º 658/74, de 23 de novembro - autoriza o Ministério das Finanças a abrir um crédito especial de 12000000000\$00 a favor do Fundo de Fomento da Habitação

Decreto-Lei n.º 663/74, de 26 de novembro - define o regime jurídico dos contratos de desenvolvimento para a habitação

Decreto-Lei n.º 730/74, de 20 de dezembro - define o Regime Jurídico da Cooperação Habitacional

Decreto-Lei n.º 737-A/74, de 23 de dezembro - prevê diversas modalidades de auxílio às cooperativas de habitação de interesse social, que passarão a usar da designação de «cooperativas de habitação económica»

Decreto-Lei n.º 797/76, de 6 de novembro - cria serviços municipais de habitação social

Decreto-Lei n.º 817/76, de 11 de novembro - autoriza que seja aberto um crédito especial a favor do FFH no montante de 15000000000\$00

Portaria n.º 386/77, de 25 de junho - fixa os fatores que se deverão contabilizar na determinação da renda técnica das habitações promovidas pelo Estado e atribuídas em regime de arrendamento

Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de maio - extingue o FFH

Decreto-Lei n.º 288/83, de 17 de março - cria os critérios para a determinação das rendas das habitações promovidas pelo Estado e atribuídas em regime de arrendamento

Decreto-Lei n.º 177/84, de 25 de maio - cria o INH

Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de abril - regula os empréstimos a conceder pelo INH a municípios e suas associações e a empresas municipais ou intermunicipais para o financiamento da construção ou da aquisição de habitações destinadas a arrendamento

Decreto-Lei n.º 88/87, de 26 de fevereiro - cria o IGAPHE

Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho - estabelece o regime de cooperação entre a administração central e local em programas de habitação social para arrendamento

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro - aprovação, para ratificação, da Carta Europeia de Autonomia Local

Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio - cria o Programa Especial de Realojamento nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto

Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio - estabelece o regime da renda apoiada

Decreto-Lei n.º 243/2002, de 5 de novembro - procede à fusão do IGAPHE com o INH

Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro - aprova o NRAU

Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro - suspende o regime de atualização anual do IAS, das pensões e de outras prestações sociais atribuídas pelo sistema de segurança social

Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho - estabelece as regras para a determinação da condição de recursos e procede às alterações na atribuição do rendimento social de inserção

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro - estabelece o novo regime do arrendamento apoiado para habitação

Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro - aprova o Orçamento do Estado para 2015

Resolução de Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho - aprova a Estratégia Nacional para a Habitação para o período de 2015-2031

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 322/00, de 21 de junho de 2000

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 402/01, de 26 de setembro de 2001