

Proc. _____

ENT 1536/SG/DAOSM/GAAM/17

DATA 25/05/17

Esseida Lima



1ª Comissão Permanente

Comissão de Finanças, Património e Recursos Humanos

e

3ª Comissão Permanente

**Comissão de Ordenamento do Território, Urbanismo, Reabilitação
Urbana, Habitação e Desenvolvimento Local**

Parecer Conjunto

Relativo à Proposta n.º 180/2017 "Aprovar o Programa de Renda Acessível".

I. NOTA INTRODUTÓRIA

Através da Proposta n.º 180/2017, adiante designada por Proposta, subscrita pela Vereadora Paula Marques, titular do pelouro da Habitação e Desenvolvimento Local, pelo Vereador João Paulo Saraiva, titular do pelouro das Finanças, Património e Recursos Humanos e pelo Vereador Manuel Salgado, titular dos pelouros do Planeamento, Urbanismo, Reabilitação Urbana, Espaço Público, Património e Obras Municipais, aprovada por maioria na Câmara Municipal de Lisboa em reunião realizada a 20 de abril de 2017¹, submete-se a aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa nos termos da alínea k) do n.º 2 do artigo 25º, da Lei 75/2013 de 12 de Setembro:

“Aprovar e submeter à Assembleia Municipal ao abrigo das alíneas, i) m) e n) do nº 2 do artigo 23º conjugado com o disposto na alínea k) do nº2 do artigo 25º, ambos da Lei nº 75/2013 de 12 de setembro, na sua redação atual aprovar o Programa de Renda Acessível, melhor definido no relatório em anexo² à presente proposta, que faz parte integrante da mesma, e nos termos acima expostos.”

II. CONSIDERANDOS

2.1 Enquadramento

A Constituição da República Portuguesa consagra expressamente no seu artigo 65º o Direito à Habitação como um direito fundamental, estabelecendo 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”;

Entre as atribuições nucleares atribuídas aos municípios previstas na Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, constam entre outros, o ordenamento do território, o urbanismo, a habitação e, em geral, a ação social e a promoção do desenvolvimento local;

Os objectivos fixados, quer no âmbito do Programa de Governo da Cidade 2013-2017, quer o estabelecido no Programa Local de Habitação (2009) e nas medidas propostas na Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024, vertidas no Plano Diretor Municipal (2012), visam entre

¹ Aprovada por maioria com 10 votos a favor (7PS, 3 Ind.) e & abstenções (3PPD/PSD, 1 CDS/PP e 2 PCP)

² Anexo 1 – Programa Renda Acessível Proposta n.º 180/2017

outros, tornar a cidade de Lisboa cada vez mais atractiva para residir, com preços acessíveis para os vários escalões de rendimento familiar e o conseqüente rejuvenescimento de população;

Neste âmbito a CML tem vindo a desenvolver interna e externamente variados estudos sobre a procura de habitação em Lisboa, de modo a ser possível propor uma oferta habitacional adequada à dimensão e à composição das famílias, às suas distintas fases de vida familiar e profissional, aos diversos níveis de rendimento familiar, com especial atenção àqueles que não conseguem aceder aos preços de mercado de habitação e não são abrangidos pelas soluções de habitação já existentes;

Os estudos efectuados registaram que o concelho de Lisboa apresenta falhas de mercado significativas no imobiliário residencial, em particular, no mercado de arrendamento habitacional, nomeadamente no que se refere a três aspectos fundamentais:

- A disparidade entre os preços da habitação e a capacidade financeira da maior parte das famílias, quer sejam famílias que já residem em Lisboa, quer as que gostariam de residir, ou voltar a residir nesta cidade;
- Uma oferta insuficiente em número para a dimensão da procura existente e prevista;
- A Inadequação das características das habitações disponíveis e ou do habitat às características e necessidades das famílias;

Considerando que o Município de Lisboa tem à sua disposição diversos tipos de recursos e instrumentos de intervenção que poderão ter um impacto relevante na promoção da oferta de habitação com preços acessíveis, direta ou indiretamente, para famílias de rendimentos intermédios que não conseguem pagar os atuais preços de mercado sem comprometer outras componentes essenciais do seu orçamento familiar;

Considerando ainda que o património imobiliário do Município, poderá e deverá ter um aproveitamento socialmente útil, nomeadamente alguns dos edificios devolutos adequados a esta finalidade, a grande maioria localizados em zonas centrais da Cidade, dos terrenos urbanizáveis, bem como dos equipamentos e infra-estruturas desses espaços, através de um planeamento urbanístico que garanta soluções coerentes e harmoniosas entre as operações urbanísticas e todos os demais aspetos funcionais, económicos, financeiros, demográficos, sociais, culturais e ambientais;

Tendo ainda em atenção que o Município além dos recursos patrimoniais a afetar diretamente, dispõe de outros instrumentos de intervenção, nomeadamente ao nível dos benefícios fiscais, reduções ou isenções tributárias, que permitem calibrar a sustentabilidade financeira das operações destinadas à construção e reabilitação de habitação acessível;

Neste contexto e depois de um desenvolvimento maturado o Município de Lisboa desenvolveu o “Programa Renda Acessível”, um Programa, cuja conceção, tem subjacentes estas finalidades, permitindo simultaneamente, a prossecução de objetivos nos domínios do ordenamento do território e urbanismo, da habitação, da função social e da promoção do desenvolvimento local, contribuindo assim de forma decisiva para o reforço da coesão territorial.

O “Programa Renda Acessível”, tem assim como objetivo colocar no mercado de arrendamento, habitação a preços acessíveis, destinados às famílias de rendimentos intermédios, atraindo e fixando nova população no concelho.

Simultaneamente, pretende promover a criação de zonas residenciais de qualidade, dotadas dos necessários equipamentos públicos de proximidade, e usufruindo de espaços públicos de qualidade.

A implementação do “Programa Renda Acessível” assenta num modelo de colaboração com operadores privados, devido à necessidade de juntar à capacidade técnica e financeira do Município de Lisboa, à de operadores do sector da habitação (quer em termos de conhecimento técnico, quer em termos de capacidade de angariação de recursos financeiros).

2.2 Análise da Proposta

O Programa Renda Acessível constante da Proposta em análise, resulta do diagnóstico da existência de falhas relevantes no mercado residencial no concelho de Lisboa, procurando assumir-se como um dos eixos estruturais de uma política pública municipal de habitação, através da requalificação e revitalização do “parque habitacional” da Cidade, possibilitando o acesso a uma habitação condigna, de forma gradual e social e financeiramente sustentável.

Constatou-se que a dimensão e complexidade das falhas de mercado identificadas está a afastar muitas famílias do Direito à Habitação adequada e a preços acessíveis, não encontrando resposta às suas necessidades habitacionais nem no sector público nem no sector privado.

As falhas de mercado identificadas em Lisboa de acordo com os estudos efectuados constantes do Programa apontaram para três aspectos principais:

- Disparidade entre os preços de mercado da habitação e a capacidade financeira da maior parte das famílias, quer sejam famílias que já residem em Lisboa, quer das que gostariam de residir, ou voltar a residir nesta cidade;
- Oferta insuficiente de fogos para arrendamento atendendo à dimensão da procura potencial em Lisboa versus a oferta disponível no mercado;
- Inadequação das características das habitações disponíveis, e ou do habitat, às características e necessidades das famílias.

As consequências destas falhas de mercado criam também obstáculos à prossecução dos objetivos de desenvolvimento social e económico do concelho de Lisboa, definidos nos documentos de orientação estratégica, de planeamento e programação do Município já citados, matéria que urge mitigar tendo em vista a desejável coesão territorial.

Objectivos Gerais e Operacionais do Programa

Assim o Programa Renda Acessível foi desenvolvido tendo em consideração os seguintes objectivos gerais:

- Contribuir para assegurar o cumprimento do Direito à Habitação Constitucionalmente consagrado no artigo 65º;
- Dar cumprimento ao Programa de Governo da Cidade de Lisboa 2013-2017;
- Prosseguir a política de habitação e objectivos de desenvolvimento definidos no PDM;
- Prosseguir os objectivos e executar medidas previstas no Programa Local de Habitação de Lisboa;
- Atender às orientações estratégicas definidas na Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024 e na Estratégia Lx-Europa 2020.

Quanto aos objectivos operacionais o Programa estabelece os seguintes:

- Promover, no menor prazo possível, a reabilitação e construção de pelo menos 5.000 fogos para arrendamento, com preços e características adequadas às necessidades da procura habitacional de famílias com rendimentos de nível intermédio;
- Utilizar os recursos do Município de Lisboa de forma eficaz, eficiente e sustentável no médio e longo prazo, estimulando e alavancando a mobilização de recursos financeiros e a capacidade técnica dos intervenientes no mercado da habitação (promotores imobiliários, projectistas, construtores e sector financeiro) essenciais para o êxito do Programa;
- Contribuir para a cooperação institucional entre entidades públicas, e com os operadores privados existentes no mercado, de modo a assegurar as condições sistémicas necessárias à atractividade e desenvolvimento do mercado de arrendamento habitacional, acessível aos vários níveis de rendimento da população.

Destinatários do Programa e Forma de Atribuição

O universo dos beneficiários do Programa Renda Acessível, foi definido com base no estudo do rendimento disponível das famílias e das suas necessidades habitacionais, nas falhas de mercado habitacional diagnosticadas no concelho de Lisboa, no enquadramento e nos objectivos definidos no Programa, bem como na experiência e população alvo de outros programas habitacionais do Município, sendo destinatários potenciais as famílias de rendimentos intermédios, que residem ou desejam residir em Lisboa, que não conseguem aceder aos preços de mercado de habitação adequada às suas necessidades e que não são elegíveis para outros programas habitacionais municipais ou do Estado que permitam concretizar o Direito à Habitação pela oferta habitação pública, sem prejuízo da possibilidade de conjugação com apoios públicos do lado da procura, nomeadamente com o Programa Porta 65 ou outros.

O Programa estabelece assim como condições de admissão dos candidatos o cumprimento cumulativo dos seguintes requisitos, à data e a partir da celebração do contrato de arrendamento:

- Serem Cidadãos de nacionalidade Portuguesa, ou de qualquer outra nacionalidade desde que portadores de autorização de residência, e maiores de 18 anos de idade.

- No caso de candidatos com declaração de rendimentos autónomos e por solicitação dos próprios, o contrato de arrendamento pode ser outorgado por esses elementos.
- O valor da renda mensal das habitações a que se candidatem não pode ser superior a 35%, nem inferior a 10%, do valor do rendimento disponível médio mensal da família (RDMM).

O rendimento disponível médio mensal da família é calculado da seguinte forma:

- a) O valor base de cálculo é o 'rendimento global' (campo 1 da Nota de Liquidação da última declaração de IRS) dos membros da família, incluindo ainda quaisquer recebimentos provenientes de contribuições comprovadas da Segurança Social (pensões, subsídio de desemprego,...), não sendo considerado o abono de família (se existir);
 - b) Ao valor base referido na alínea anterior e para o mesmo período temporal é subtraída a 'coleta líquida' (campo 22 da nota de liquidação do IRS);
 - c) Depois de subtraído ao rendimento referido na alínea a) as deduções referidas na alínea b), divide-se o resultado por 12 meses.
- Não podem ser proprietários, ou ter a posse, de outra unidade habitacional localizada no concelho de Lisboa, com tipologia e acessibilidade adequada à sua utilização pela família em causa (excepto se estiver em mau estado de conservação ou ruína), não podendo ainda ser arrendatário de outra unidade de alojamento no concelho de Lisboa.
 - Passem a ter comprovadamente como residência habitual e domicílio fiscal a habitação que arrendarem no âmbito do Programa Renda Acessível, tendo de denunciar os outros contratos de arrendamento de que eventualmente sejam arrendatários no concelho de Lisboa, ou renunciar ao benefício da utilização de outra habitação que possam estar a utilizar e que seja propriedade do Estado ou de algum município, antes de terem a posse da habitação arrendada no âmbito deste Programa
 - Terem a sua situação contributiva regularizada perante a Autoridade Tributária, Segurança Social, e não podendo ser devedores ao Município de Lisboa, nem à GEBALIS - Gestão do Arrendamento Social em Bairros Municipais de Lisboa, EM, nem aos concessionários de obra pública do Município de Lisboa no âmbito do Programa Renda Acessível.
 - Os arrendatários cumpram, e tenham cumprido em eventuais participações anteriores neste Programa, as suas obrigações contratuais como arrendatários.

O Programa estabelece ainda a admissibilidade de 'candidaturas solidárias', isto é candidaturas de duas famílias que tenham entre si relações de parentesco, ou de tutela, e desempenhem funções cuidadoras entre si, e pretendam residir no mesmo empreendimento de modo a assegurar a prossecução dessas funções cuidadoras, mantendo-se cada uma delas em alojamentos autónomos, nomeadamente nas seguintes situações:

- a) Duas famílias, uma composta por avós e outra por filhos e ou netos que comprovadamente desempenhem funções cuidadoras entre si;
- b) Duas famílias que comprovadamente partilhem entre si a tutela da educação de menores a cargo (por exemplo na sequência de divórcio);
- c) Duas famílias em que um dos seus membros tenha a guarda ou tutela legal de um membro da família, atestada por sentença judicial ou declaração da entidade pública competente em razão de matéria.

A atribuição dos fogos irá decorrer através do portal internet, para cada operação específica, estando igualmente previsto a opção de registo no Programa nos serviços da CML que prestam apoio ao Município, devendo seguir os seguintes trâmites:

1. Registo de interesse no Programa através de preenchimento de formulário no Portal do Programa Renda Acessível, introduzindo dados de identificação, características da família, tipo de habitação pretendida (T0, T1, T2, T3, T4), localizações preferidas e outros dados relevantes;
2. À medida que as obras de reabilitação ou construção de edifícios para Renda Acessível se estiverem a concluir abrem concursos para as famílias se candidatarem às localizações da sua preferência e aos apartamentos que considerem mais adequados para si e cujas rendas se situem entre 10% e 35% do seu rendimento disponível mensal;
3. As famílias que já estiverem registadas no Portal da Renda Acessível recebem avisos electrónicos da abertura destes concursos. As famílias que ainda não estiverem registadas no Portal poderão fazê-lo a qualquer momento e candidatar-se subsequentemente.

Após o período de candidatura das famílias, procede-se a um sorteio electrónico e cada família sorteada escolhe um apartamento de entre os que estiverem disponíveis com a tipologia a que se candidatou. Nessa altura cada família celebra um contrato promessa de arrendamento e pouco antes da inauguração do edifício celebra o respectivo contrato de arrendamento.

Afectação de património municipal e localizações previstas

A afetação de património imobiliário municipal prevista no Programa permitirá promover a reabilitação de 370 fogos e a construção de aproximadamente 8.788 fogos novos, ou seja uma oferta total perto de 9.150 fogos, dos quais cerca de 70%, entre 6.000 a 6.400 fogos serão disponibilizados para arrendamento acessível, compreendendo as seguintes 15 áreas de intervenção previstas, que correspondem a diferentes necessidades do público-alvo do Programa:

15 ÁREAS DE INTERVENÇÃO

1. Benfica | Av. Marechal Teixeira Rebelo
2. Arroios e Santa Maria Maior | Rua de São Lázaro
3. Arroios | Paço da Rainha
4. Arroios | Rua Gomes Freire
5. Penha de França e Beato | Olaias
6. Penha de França, Beato e São Vicente | Vale de Santo António
7. Belém | Restelo - Embaixadas
8. Campolide | Rua inácio Pardelha Sanchez
9. Lumiar | Rua Professor orlando Ribeiro (G2)
10. Parque das Nações | Laranjeiras
11. Ajuda | Campus Universitário de Lisboa
12. São Domingos de Benfica | Furnas
13. Marvila | Parque da Bela Vista Este
14. Marvila | Qta Marquês de Abrantes
15. Marvila | Belavista Oeste

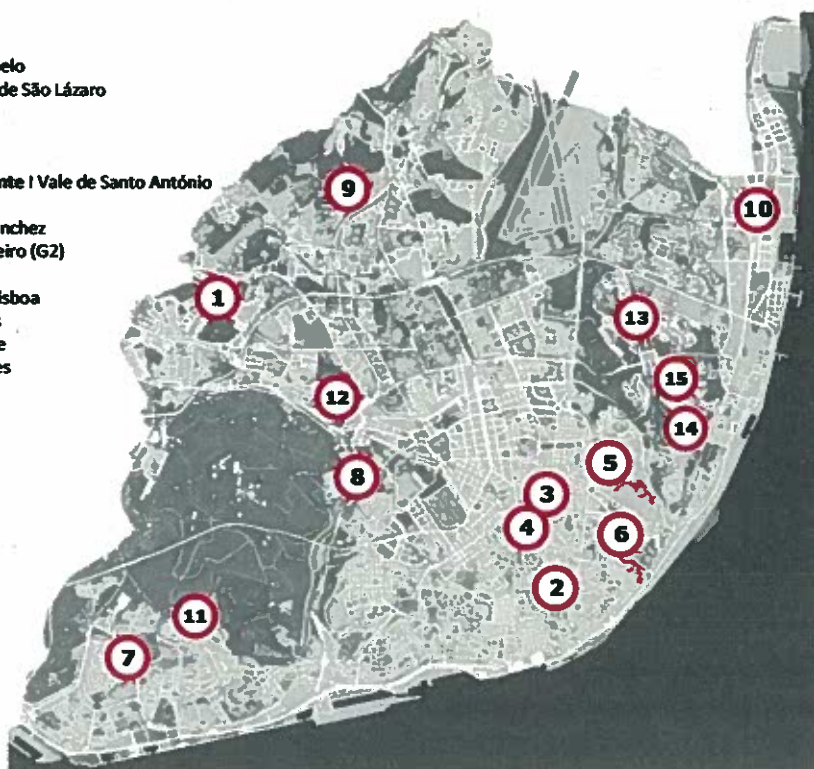


Figura 1 – Áreas de intervenção do Programa Renda Acessível

Tipologias habitacionais e rendas acessíveis

A elevada diversidade de famílias quanto à sua dimensão e composição, capacidade financeira, fase da vida e nível de autonomia dos seus membros implica que a concepção e gestão de instrumentos de política pública deve atender a esta diversidade de situações, sob pena de ineficácia e risco de desperdício de recursos públicos.

Assim, foram estudadas e tipificadas no Programa as situações mais relevantes para segmentar as necessidades da procura habitacional das famílias de rendimento intermédio, a quem este Programa se dirige.

Os estudos desenvolvidos no âmbito do Programa demonstraram que é necessário ter uma oferta igualmente diversificada sobretudo em relação à conjugação das seguintes dimensões:

- a) Peso relativo dos tipos de habitação (T0, T1, T2, T3 e T4) em cada Operação de Renda Acessível, ou seja, a tipologia habitacional de cada projeto deve variar para atender ao tipo de famílias que procura determinados tipos de bairros e localizações (p.ex. as famílias com crianças a cargo tendem a preferir localizações distintas das famílias sem crianças), bem como para atender à composição global da procura.

A tipologia habitacional do Programa deverá evoluir continuamente de forma a manter-se sempre adequada à evolução da procura habitacional, sendo actualmente proposta a seguinte distribuição global por tipologia, sem prejuízo de em cada localização poder ter uma composição distinta:

- Fogos de Tipologia T0 - $\pm 10\%$;

- Fogos de Tipologia T1 - $\pm 20\%$;

- Fogos de Tipologia T2 - $\pm 40\%$;

- Fogos de Tipologia T3 - $\pm 25\%$;

- Fogos de Tipologia T4 - $\pm 5\%$.

- b) Gamas de preços de renda diversificada para cada tipo de habitação, ou seja, devem existir preços distintos para o mesmo tipo de apartamento, mesmo que sejam iguais entre si, pois não é adequado disponibilizar preços que podem ser excessivos para uns ou demasiado baixos para outros, atendendo às diferenças relevantes que existem entre famílias de rendimento intermédio; Deve existir uma gama de preços de renda para cada tipo de habitação, sendo que a gama de preços não varia como os preços de mercado, mas sim em função dos escalões de capacidade financeira dos tipos de família que necessitam de cada tipo de habitação.

Com base em estudos sobre o rendimento das famílias de classe média e respectiva composição dos seus membros foi definida uma gama de preços por tipo de habitação a ser considerada de forma geral em todo o Programa:

- T0: prevalência em cerca de 150€/mês, preços no intervalo 100 a 300€/mês;
- T1: prevalência em cerca de 150€/mês e 200/250€/mês, preços no intervalo 100 a 350€/mês;
- T2: prevalência entre 200€/mês e 400€/mês, preços no intervalo 150 a 500€/mês;
- T3: prevalência entre 250€/mês e 500€/mês, preços no intervalo 200 a 600€/mês;
- T4: prevalência entre 350€/mês e 400€/mês, preços no intervalo 200 a 600€/mês.

Em cada Operação Renda Acessível específica é definido o preço das rendas de cada apartamento, tendo em conta a gama de preços acima referida.

Dimensão do programa e investimento municipal previsto

Como já foi referido anteriormente a proposta de afectação indicativa de património imobiliário actualmente prevista permitirá promover a reabilitação de aproximadamente 370 fogos e a construção de 8.788 novos, ou seja uma oferta total perto de 9.150 fogos, dos quais cerca de 70%, entre 6.000 a 6.400 fogos serão disponibilizados para arrendamento acessível para as famílias de rendimentos intermédios.

A percentagem de fogos afectos a arrendamento acessível e a preços de mercado dependerá sempre das condições concretas de cada operação prevista no Programa, não sendo possível a determinação concreta neste momento, podendo por isso variar esse rácio em cada área de intervenção.

O investimento público do Município de Lisboa será feito essencialmente através das seguintes três componentes:

Património imobiliário municipal - o conjunto dos imóveis (terrenos e edifícios) a afetar ao Programa é proposto a título indicativo, sendo identificado e localizado nas fichas de cada Área de Intervenção, cabendo ao Município deliberar a respectiva afectação sucessivamente a cada uma das Operações de Renda Acessível, à medida que for avançando a execução do Programa. O valor global do património imobiliário a afetar é estimado em 342 M€, dos quais cerca de 30% será para alienar como forma de pagamento aos concessionários para garantir a sustentabilidade económica de cada Operação Renda Acessível, estimando-se em cerca de 103 M€ este valor;

Benefícios e isenções tributárias que poderão vir a ser a concedidos pela Assembleia Municipal aos concessionários, atendendo a que prosseguem obras públicas municipais, em nome do Município e para prosseguir objetivos de política de habitação, coesão territorial e social, correspondendo então à estimativa da isenção de pagamento da Taxa para a Realização de Infraestruturas Urbanas (TRIU), cujo valor global estimado é de 46 M€, bem como da isenção de taxas administrativas aplicáveis às operações urbanísticas e de compensações urbanísticas;

Recursos financeiros estimados em cerca de 7 M€ na aquisição de serviços essenciais para a preparação, execução e controle de gestão do PRA, ou seja: estudos; projectos; reforço da fiscalização de obras municipal; consultoria: jurídica, de engenharia, urbanismo, financeira, imobiliária; auditoria, controle de gestão dos contractos de concessão, avaliação e melhoria contínua do PRA, comunicação e sistemas de informação. Existe ainda uma componente de investimento financeiro na aquisição de alguns imóveis privados e em custos de realocização de actividades que actualmente se encontram em áreas a intervencionar cujo valor global está a ser avaliado e que acresce ao que aqui se indica.

O estacionamento, atendendo aos parâmetros previstos no PDM, representa cerca de 32% da área de construção total, tendo um elevado peso no consumo de espaço e de recursos financeiros públicos, estimado em 235 M€ (30% do investimento em construção).

O investimento municipal assim considerado, permite concluir que o preço médio que o Município de Lisboa paga por cada fogo reabilitado /construído para arrendamento acessível é **cerca de 24 mil euros.**

Modelo jurídico do Programa

O modelo jurídico proposto para regular a relação contratual entre o Município de Lisboa e os operadores privados é o da Concessão de Obra Pública por ter sido considerado o que melhor defende o interesse público numa operação desta natureza.

A Concessão de obras públicas é o contrato pelo qual o co-contratante se obriga à execução ou à concepção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito de proceder, durante um determinado período, à respectiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço – cf. artigo 407/1 Código dos Contractos Públicos, em linha com a definição da Diretiva 2014/23/UE. Esta noção está em linha com a definição da Diretiva

2004/18/UE e da Diretiva 2014/23/EU, que elegem como elemento essencial do conceito e do respetivo regime a transferência de risco para o concessionário, em paralelo com o artigo 413.º do CCP.

O contrato de concessão de obras públicas é, em geral, regulado no Código dos Contratos Públicos. Os contratos de concessões municipais não conhecem especificidades de regime para além das regras específicas a ter em consideração neste âmbito, ao nível das competências.

Como modelo de direito público, a concessão assegura assim supremacia jurídica e funcional do Município de Lisboa durante todo o período de execução do contrato, permitindo inúmeras formas de controlo, que poderão inclusivamente passar pelo resgate da concessão.

Num quadro previamente estudado, analisado e ponderado de vantagens e desvantagens entre a possível adoção de diversas figuras contratuais, incluindo a do direito de superfície, concluiu-se que a adoção de um modelo contratual de direito público assegurava, de forma mais adequada e consistente, a implementação do “Programa Renda Acessível”, surgindo aqui a concessão de obra pública, como a figura juridicamente mais apetrechada, para, no plano procedimental e no plano substantivo, garantir a prossecução duradoura e económica e financeiramente sustentada deste Programa, bem como e salvaguarda do interesse público.

Existem também vantagens no quadro de obra pública, para além da isenção de controlo prévio, ficará sujeita ao regime jurídico das isenções e benefícios tributários previstos nos regulamentos e demais legislação em vigor.

Para este efeito, o concessionário assume assim o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há, a garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas no âmbito da exploração das obras ou dos serviços que são objeto da concessão, envolvendo o risco transferido para o concessionário uma exposição real à imprevisibilidade do mercado.

A propriedade dos imóveis reabilitados ou construídos afetos ao Programa da Renda Acessível não é do Concessionário, adquirindo este apenas a concessão, ou seja, o direito de construir/reabilitar e de gerir os imóveis que integram o estabelecimento da Concessão, os quais pertencem ao concedente, o Município de Lisboa, e para este devem ser devolvidos no fim da concessão.

A concessão, como modelo contratual de direito público, assegura e garante jurídica e funcionalmente o exercício, pelo Município, durante todo o período de execução do

“Programa Renda Acessível”, de poderes que lhe permitem salvaguardar, de forma estável e equilibrada, o interesse público que justifica a sua conceção e implementação.

Em síntese, o investimento, os riscos de gestão e exploração, incluindo os de construção, cabem igualmente àqueles; que os imóveis, finda a concessão, reverterem, no todo ou em parte e gratuitamente para o Município, podendo estabelecer-se a obrigação de serem renovados imediatamente antes final da concessão; que está sempre salvaguardada a intervenção do Município, para assegurar a estabilidade e ajustamento do “Programa Renda Acessível”, incluindo, se necessário, o sequestro e o resgate da concessão e das respetivas rendas; que a concessão se afigura mais atrativa ao investimento e ao risco dos operadores privados e das eventuais entidades financiadoras, por facultar o direito de explorar os imóveis em regime de exclusivo durante a concessão, por potenciar e permitir uma legítima remuneração por essa exploração, de forma a amortizar o investimento na construção e/ou reabilitação e, por fim, por possibilitar uma equilibrada partilha de riscos e de benefícios.

Um cenário que poderá ser igualmente possível passará pela eventual conjugação, no mesmo contrato, do modelo de concessão com o modelo do direito de superfície: assim, por exemplo, poderá prever-se que alguns imóveis de uma determinada intervenção se enquadram num regime de concessão e outras num regime de direito de superfície. Estaremos aqui diante de um “contrato misto”, que envolve elementos de concessão de obra pública e elementos de constituição de um direito de superfície e que permitirá onde necessário, aumentar o interesse dos parceiros privados nas operações.

Relativamente às actividades chave do modelo do Programa proposto caberão ao **Município de Lisboa** cabem as seguintes:

- Disponibilizar património imobiliário municipal do seu domínio privado (edifícios e terrenos), afetando-o a concessões de obra pública, no âmbito das quais os concessionários disponibilizam habitação para arrendamento acessível às famílias beneficiárias, podendo aquele cobrar as respetivas rendas e ficar com a propriedade plena de uma parte da área edificável (cerca de 30% do total);
- Atribuir os benefícios tributários da sua competência às Operações de Renda Acessível, sempre que necessário à sua sustentabilidade económica e financeira;
- Fixar os padrões de qualidade para os trabalhos de concepção, construção, manutenção, conservação e serviço ao cliente (arrendatário);

- Promover os procedimentos pré-contratuais necessários à seleção de concessionários e propostas;
- Estudar as falhas de mercado de arrendamento habitacional, a procura de habitação, boas práticas e disseminar publicamente essa informação e conhecimento;
- Estimular a procura e organizar o processo de seleção de arrendatários de entre o conjunto de famílias que se candidatem, e que cumpram os requisitos aplicáveis, com base num processo de sorteio;
- Promover a atenuação de riscos: eliminar incertezas sobre a duração e resultado do controle urbanístico prévio às operações urbanísticas no âmbito das concessões para arrendamento acessível (integrando estas atividades dentro dos procedimentos pré-contratuais); estimular a criação de muito valor para os arrendatários (qualidade e adequação da habitação e do habitat a preços acessíveis) contribuindo assim para maximizar o cumprimento dos contratos de arrendamento;
- Promover iniciativas que possam estimular as entidades competentes em razão de matéria a adequarem o quadro normativo, legal, tributário, de financiamento e de resolução de conflitos de arrendamento de forma a proporcionar um ambiente de confiança no mercado de arrendamento habitacional e maior atratividade para os operadores privados promoverem arrendamento acessível;
- Gerir o Programa Renda Acessível, assegurando a coordenação, adequação, eficácia e eficiência das atividades que cabem aos serviços municipais desenvolver;
- Fazer o controlo de gestão do Programa e dos contratos de concessão, assegurando sistemas de informação e de reporte eficazes e transparentes que permitam aos órgãos do Município, e à comunidade em geral, acompanhar e melhorar continuamente este Programa ao longo do tempo;
- Cumprir as suas obrigações previstas no contrato de concessão de obra pública com o concessionário de cada operação.

Os **concessionários** terão a seu cargo as seguintes atividades-chave:

- Na sequência de concurso público em que tenham sido candidatos, outorgar e cumprir o contrato de concessão de obra pública;

- Prestar garantia bastante para a fase de concepção e construção, conforme programa de concurso;
- Elaborar os projetos para a reabilitação e ou construção de edifícios e obras de urbanização e equipamentos;
- Realizar as obras acordo com os projetos aprovados;
- Gerir os edifícios afetos ao arrendamento acessível, bem como todas as operações e atividades inerentes à sua exploração, incluindo a manutenção, a realização de obras de conservação e a relação com os arrendatários;
- Celebrar os contratos de arrendamento com as famílias indicadas pela CML na sequência do respetivo sorteio, cumprindo as obrigações daí de correntes para com esses arrendatários;
- Cobrar e receber as rendas (funcionando a receita das rendas como garantia financeira adicional pela boa execução do contrato de concessão durante a fase de exploração e conservação dos edifícios destinados a arrendamento acessível).

Considerações finais sobre o Programa

Os bens imóveis do domínio privado das autarquias locais, tal como os do Estado e das regiões autónomas, podem e devem ser afetos à prossecução de finalidades de política pública de solos, com vista, designadamente, à regulação do mercado do solo e à realização de intervenções públicas ou de iniciativa pública, nos domínios da habitação e da reabilitação e regeneração urbana.

A Constituição da República Portuguesa consagra expressamente no seu artigo 65º o Direito à Habitação como um direito fundamental. Acrescem ainda as atribuições nucleares dos municípios previstas na Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, onde constam entre outros, o ordenamento do território, o urbanismo, a habitação e, em geral, a ação social e a promoção do desenvolvimento local.

No âmbito dos estudos efetuados constantes do programa Renda Acessível foram detectadas falhas significativas de mercado que urge suprir, contribuindo assim para a necessária coesão territorial de uma significativa faixa da população de rendimentos intermédios que, não tendo direito a apoios sociais, face às dinâmicas territoriais do mercado de arrendamento não

consegue ter condições para aceder ao mercado privado, pelo desadequação das rendas de mercado aos rendimentos, e escassez geral de fogos de tipologias adequadas.

O Programa agora submetido a aprovação, é baseado num modelo de funcionamento inovador e devidamente fundamentado em estudos que cobriram os variados aspectos da problemática e poderá constituir-se como um instrumento fundamental, quer na garantia do Direito à Habitação, quer no aumento da coesão territorial e da execução das políticas de ordenamento estabelecidas, congregando ainda o sector privado para operações de elevado interesse público e garantindo assim, pela expressão e alcance dos investimentos em causa, uma intervenção que terá necessariamente reflexos na regulação do mercado de arrendamento da cidade.

Também o modelo genérico de funcionamento proposto no Programa, que recorre à figura da concessão de obra pública para conceção, construção e exploração das várias operações, apresenta mecanismos e garantias suficientes e adequados à salvaguarda do interesse público, sendo suficientemente flexível e aberto a ajustamentos que serão necessariamente feitos no lançamento de cada operação específica, aproveitando a experiência acumulada para melhorar o modelo.

As condições efectivas de cada uma das 15 operações previstas no âmbito da proposta “Programa Renda Acessível”, serão desenvolvidas e estabelecidas nos respectivos programas de concurso e cadernos de encargos, a lançar e a aprovar autonomamente relativamente a cada operação específica.

2.3 Outras diligências

Audição da Vereadora Paula Marques e do Vereador João Paulo Saraiva.

A fim de serem prestados esclarecimentos sobre a Proposta em análise, foi promovida, no dia 11 de maio de 2017, em sede de reunião extraordinária da 1ª e 3ª Comissões Permanentes, a audição da Vereadora Paula Marques e do Vereador João Paulo Saraiva que apresentaram os esclarecimentos necessários³ sobre o Programa de Renda Acessível, já anteriormente apresentado⁴ numa fase preliminar em julho de 2016 e mais especificamente sobre a primeira operação do Programa relativa à Rua de S. Lázaro que constitui a proposta n.º 182/2017 em apreciação autónoma.

³ Anexo 2 - Resumo da audição da Vereadora Paula Marques e do Vereador João Paulo Saraiva - 11 de Maio 2017

⁴ Anexo 3 – Apresentação Programa Renda Acessível – Abril 2016

III. OPINIÃO DAS FORÇAS POLITICAS E DA DEPUTADA RELATORA

O PARTIDO PAN - Pessoas - Animais - Natureza apresentou a seguinte opinião:

A ideia subjacente à proposta 180/2017, de criação de programas de renda acessível que possam trazer a população de volta a Lisboa, e que foi perdida durante décadas de negligência nesta matéria, merece o total apoio do PAN e o PAN espera que esta ideia possa ser concretizada da melhor forma e seja repetida no futuro, porque representa uma mudança de paradigma, e é especialmente importante, que tal projecto possa ser brevemente um sucesso total.

Para que isto possa acontecer a maior crítica que vem sendo feita por todas as entidades que se preocupam com a segurança de todos da cidade de Lisboa, é relativa à forma displicente com que foi decidido pelo anterior governo instituir uma moratória de sete anos, relativamente a verificações técnicas de vários aspectos das reabilitações que vão sendo feitas na cidade e nomeadamente quanto às questões da segurança anti-sísmica.

Estes programas de renda acessível serão constituídos por edifícios novos e edifícios reabilitados. É absolutamente inaceitável que os futuros Lisboaetas que irão reocupar o centro histórico da cidade estejam sujeitos a reabilitações cosméticas sem garantias de segurança, sem cálculo sísmico e sem os devidos reforços estruturais, enquanto os Lisboaetas que forem para as zonas de edificações novas estejam protegidos pela Lei.

Que o Governo anterior tenha feito o que fez, é infelizmente uma prerrogativa sua e da assembleia da república. Que a CML queira seguir à letra o espírito subjacente à moratória dos sete anos, é algo que não podemos acompanhar por muito legal que seja, em nome do bem estar e da segurança das pessoas que habitam nesta cidade.

Como se pode verificar do que foram as audições dos senhores vereadores num documento anexo mas não integrado como capítulo deste parecer a **Sra. Vereadora Paula Marques demonstrou uma elevada sensibilidade** para esta questão prometendo ponderar a alteração desta característica do concurso.

Pela nossa parte, não pudemos votar favoravelmente o parecer por estes aspectos da discussão não estarem transparentemente visíveis e integrados como capítulo do próprio parecer tendo por essa razão votado contra o parecer.

Quanto à votação da proposta, se existirem alterações satisfatórias que tornem obrigatório o cálculo sísmico e reforço estrutural dos edifícios reabilitados acompanharemos favoravelmente a votação, caso tal não aconteça o nosso voto contra será a consequência lógica.

Os restantes grupos políticos municipais subscritores do presente parecer, assim como a deputada relatora, reservam as suas opiniões e o seu sentido de voto para o plenário da Assembleia Municipal onde será debatida e votada a Proposta.

IV. CONCLUSÕES

A apreciação da proposta cumpriu o prazo fixado pela Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa ao abrigo do disposto no artigo 75º do Regimento para a emissão de parecer.

Face ao anteriormente exposto, e cumpridos os prazos regimentais aplicáveis, conclui-se que a proposta está em condições de ser votada em sessão plenária da Assembleia Municipal de Lisboa.

V. ANEXOS

A Deputada Municipal Relatora considerou necessária a junção ao presente parecer dos seguintes anexos:

Anexo 1 - Programa Renda Acessível – Proposta 180/2017;

Anexo 2 - Resumo da audição da Vereadora Paula Marques e do Vereador João Paulo Saraiva.

Anexo 3 - Apresentação Programa Renda Acessível – Abril 2016

O presente parecer foi aprovado por maioria com voto contra do PAN

Lisboa, 25 de Maio de 2017.

A Relatora e Presidente da 1ª Comissão

O Presidente da 3ª Comissão

Irene Lopes

Victor Gonçalves