

Projeto de Lei n.º 875/XV/1.ª (BE)

Título: Cria o programa de emergência para o alojamento estudantil

Data de admissão: 13 de setembro de 2023

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

ÍNDICE

- I. AS INICIATIVAS
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Teresa Fernandes (DAC), Carolina Caldeira (DAPLEN), Cristina Ferreira e Rui Brito (DILP) e Helena Medeiros (BIB).

Data: 12.10.2023

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa legislativa visa criar um Programa de Emergência para o Alojamento Estudantil, com o objetivo de disponibilizar uma resposta rápida e temporária de alojamento aos estudantes deslocados, enquanto o Plano Nacional para o Alojamento Estudantil não estiver concluído.

De acordo com a exposição de motivos, o Observatório do Alojamento Estudantil revela que, em setembro de 2021, havia 10 216 quartos disponíveis para alojamento estudantil no mercado de arrendamento privado e dois anos depois há apenas 3 305. Acresce uma subida do preço médio por quarto de cerca de 25%. Os proponentes referem ainda que as medidas disponibilizadas pelo Governo não resolvem o problema de alojamento estudantil no imediato, pelo que se tornam necessárias soluções temporárias.

O projeto de lei prevê que o Governo, em articulação com as instituições de ensino superior, disponibilize soluções temporárias de alojamento, podendo recorrer à adaptação de edifícios públicos, a protocolos com o setor hoteleiro e do alojamento local e à requisição de imóveis afetos ao alojamento local ou alojamento utilizado com fins turísticos.

Estabelece ainda que a implementação do Programa de Emergência para o Alojamento Estudantil depende de regulamentação pelo Governo, mas não prevê prazo para o efeito, pelo que é aplicável o prazo supletivo de 90 dias, previsto no artigo 137.º do [Código do Procedimento Administrativo](#).

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República](#)

[Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei suscita, porém, algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, que estabelece que «não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados».

A este respeito, indicamos que a iniciativa determina, no artigo 2.º, que «o Governo, em articulação com as Instituições de Ensino Superior, disponibiliza soluções temporárias de alojamento em número suficiente e a preços controlados quer aos estudantes bolseiros da ação social, quer a outros estudantes deslocados que também necessitem de alojamento estudantil», prevendo ainda que o Governo possa recorrer «à adaptação rápida de edifícios públicos, a protocolos com o setor hoteleiro e do alojamento local e à requisição de imóveis afetos ao alojamento local ou alojamento utilizado com fins turísticos, nos termos do artigo 80.º da Lei n.º 168/99, de 18 de setembro».

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

Ora, as normas em causa podem ser consideradas como contendo injunções de carácter juridicamente vinculativo dirigidas ao Governo, o que poderá suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição.

Nesse sentido, e tal como citados no [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011](#), Gomes Canotilho e Vital Moreira² escrevem que «as relações do Governo (...) com a Assembleia da República são relações de autonomia e de prestação de contas e responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência». Destacam ainda que o Governo «não pode ser vinculado por instruções ou injunções (...) da AR», não podendo a AR «ordenar-lhe a prática de determinados actos políticos ou a adopção de determinadas orientações». Toda e qualquer imposição parlamentar só poderá valer, em princípio, como recomendação ao Governo, cuja inobservância só pode ser sancionada em sede de responsabilidade política».

Notamos que, apesar de as normas acima referidas poderem suscitar dúvidas sobre a sua constitucionalidade, como referimos na nota de admissibilidade, é usual a existência de preceitos semelhantes, ou seja, textualmente próximos do cariz recomendatório próprio das recomendações políticas ao Governo, nos Orçamentos do Estado³. Estas normas, caso assim se entenda, podem sempre ser avaliadas e corrigidas em sede de especialidade, em comissão.

A iniciativa deu entrada a 7 de setembro de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#)). Foi admitida a 13 de setembro de 2023, data em que baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª) com conexão à Comissão de Educação e Ciência (8.ª) e anunciada em sessão plenária a 15 de setembro de 2023. Por determinação do Presidente da Assembleia da República de

² CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, II vol., 4.ª ed., Coimbra Editora, p. 414 e 415.

³ Nesse sentido, atente-se à [nota de promulgação](#) para o Orçamento do Estado para 2020, a respeito do artigo 282.º nos termos da qual o Presidente da República entendeu que «a Assembleia da República não suspendeu qualquer decisão administrativa, limitando-se a formular recomendação política, dirigida ao Governo e à Administração Pública em geral».

29 de setembro foi redistribuída à Comissão de Educação e Ciência, com conexão à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)⁴ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação em especialidade ou redação final.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece no artigo 4.º que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Conformidade com as regras de legística formal**

⁴ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)⁵, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [artigo 70.º](#), n.º 1, alínea a) da [Constituição da República Portuguesa](#)⁶ (Constituição) determina que os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente no ensino.

Os [artigos 73.º](#) e [74.º](#) da Constituição consagram o direito à educação e à cultura, com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, determinando que na realização da política de ensino incumbe ao Estado estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino.

A este respeito, afirmam Vital Moreira e Gomes Canotilho⁷ que da alínea *d*) do n.º 2 do artigo 74.º «resulta uma obrigação pública de garantir a todos o acesso a graus mais elevados do ensino, investigação científica e criação artística mediante a abolição e superação dos obstáculos baseados em motivos diferentes das capacidades de cada um, nomeadamente por motivos de carências sociais e económicas (...)». Prosseguem referindo que «consiste precisamente na criação pelo Estado, através de uma adequada política social e escolar, de apoios e estímulos que permitam o acesso de pessoas sem condições económicas às formas superiores de ensino, de investigação e de cultura;

⁵ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁶ Todas as referências à Constituição da República Portuguesa são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#).

⁷ Gomes Canotilho, J. J. e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 897 e 899.

isto no sentido de estabelecer uma igualdade material de oportunidades, de superar as desigualdades económicas, sociais e culturais.».

Jorge Miranda⁸, por seu lado, considera que no n.º 2 do artigo 74.º se «enunciam alguns dos meios adequados a suportar as desigualdades e a promover o efetivo acesso e êxito escolar. Não são os únicos. Outros existem, e não pouco importantes, a começar pela ação social escolar (bolsas de estudo, alojamento, alimentação, transporte, assistência na doença, etc.), e outros podem ser estabelecidos em correspondência com as transformações do próprio ensino, da ciência e da sociedade».

Nos termos do disposto no n.º 2 do [artigo 30.º](#) das Bases do Sistema Educativo, aprovadas pela [Lei n.º 46/86](#), de 14 de outubro⁹, os serviços de ação social (SAS) escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de ações, em que avultam a participação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo.

As bases do financiamento do ensino superior encontram-se estabelecidas na [Lei n.º 37/2003](#), de 22 de agosto¹⁰. Este financiamento processa-se num quadro de uma relação tripartida entre o Estado e as instituições de ensino superior, os estudantes e as instituições de ensino superior e o Estado e os estudantes.

O [artigo 3.º](#) consagra, na alínea *d*) do n.º 1, o princípio da não exclusão, entendido como o direito que assiste a cada estudante de não ser excluído, por carências económicas, do acesso e da frequência do ensino superior, para o que o Estado deverá assegurar um adequado e justo sistema de ação social escolar. O [artigo 18.º](#) fixa o compromisso do Estado na sua relação com os estudantes, ao garantir a existência de um sistema de ação social que permita o acesso ao ensino superior e a frequência das suas instituições a todos os estudantes, de modo a que nenhum estudante fique excluído do

⁸ Miranda, Jorge, Medeiros, Rui, Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I, Artigos 1º a 79º, 2.ª edição, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2005, p. 1415, 1416, 1417 e 1418.

⁹ Versão consolidada do diploma retirada do sítio na *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 28/09/2023. Vd. [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁰ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

subsistema do ensino superior por incapacidade financeira. Nos termos do [artigo 33.º](#), o Estado assegura o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais através do sistema de ação social, que contempla as seguintes medidas:

- a) Bolsas de estudo;
- b) Acesso à alimentação e alojamento;
- c) Acesso a serviços de saúde;
- d) Apoio a atividades culturais e desportivas;
- e) Acesso a outros apoios educativos.

Também o regime jurídico das instituições de ensino superior, aprovado pela [Lei n.º 62/2007](#), de 10 de setembro¹¹, no seu [artigo 20.º](#), dispõe que «na sua relação com os estudantes, o Estado assegura a existência de um sistema de ação social escolar que favoreça o acesso ao ensino superior e a prática de uma frequência bem sucedida, com discriminação positiva dos estudantes economicamente carenciados com adequado aproveitamento escolar.» Nos termos do mesmo artigo, a ação social escolar garante que nenhum estudante é excluído do sistema do ensino superior por incapacidade financeira, devendo, os apoios diretos e indiretos concedidos pelo Estado, ser geridos de forma flexível e descentralizada. As modalidades de apoio social direto são as bolsas de estudo e o auxílio de emergência, e as modalidades de apoio social indireto: o acesso à alimentação e ao alojamento; o acesso a serviços de saúde; o apoio a atividades culturais e desportivas; e o acesso a outros apoios educativos. Nos termos do [artigo 128.º](#), cada universidade e instituto públicos têm um serviço vocacionado para assegurar as funções da ação social escolar, gozando de autonomia administrativa e financeira.

A aprovação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, produziu a segunda alteração ao [Decreto-Lei n.º 129/93](#), de 22 de abril¹², que já em 1993 tinha estabelecido os princípios da política de ação social no ensino superior, fixando como objetivos desta política a prestação de serviços e a concessão de apoios aos estudantes do ensino superior, tais como bolsas de estudo, alimentação em cantinas e bares, alojamentos, serviços de

¹¹ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹² Atualmente com as alterações introduzidas pelas [Leis n.º 113/97](#), de 16 de setembro, e n.º 62/2007, de 10 de setembro, e pelo [Decreto-Lei n.º 204/2009](#), de 31 de agosto.

saúde, atividades desportivas e culturais, empréstimos, reprografia, livros e material escolar. Para além disso, determinou que o sistema de ação social no ensino superior integrasse os seguintes órgãos: o conselho nacional para a ação social no ensino superior, os conselhos de ação social e os serviços de ação social. Também definiu a fiscalização e o regime sancionatório no âmbito das atividades dos SAS e extinguiu os serviços médico-sociais universitários de Lisboa, cujas competências foram transferidas para os SAS das instituições de ensino superior público de Lisboa e para o serviço nacional de saúde.

Os preços máximos de refeição e de alojamento para estudantes do ensino superior estão definidos, pela [Lei n.º 71/2017](#), de 16 de agosto¹³, em função do indexante de apoios sociais. O valor atual do indexante de apoios sociais (IAS) é, nos termos da [Portaria 298/2022](#), de 16 de dezembro, de (euro) 480,43.

De acordo com o disposto no Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior (RABEEES)¹⁴ – artigos 18.º (Estudante deslocado) e 19.º (Complemento de alojamento – ensino público), tendo sido concedido alojamento em residência, os estudantes bolseiros deslocados beneficiam de um complemento mensal igual ao valor base mensal efetivamente pago pelos bolseiros nas residências, até ao limite de 17,5% do IAS (artigo 19.º, n.º 1). Se, tendo requerido a atribuição de alojamento em residência, não o tenham obtido, os estudantes beneficiam de um

¹³ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁴ O RABEEES tem atualmente a redação dada pelo [Despacho n.º 7647/2023](#), de 19 de julho, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 142, de 24 de julho de 2023. Foi, originariamente, aprovado pelo [Despacho n.º 8442-A/2012](#), de 19 de junho, publicado no Diário da República, 2.ª Série, 1.º Suplemento ao n.º 120, de 22 de junho de 2012 e retificado pela [Declaração de Retificação n.º 1051/2012, de 14 de agosto](#). Desde a sua publicação, o RABEEES foi alterado pelos [Despachos n.º 627/2014](#), de 4 de janeiro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 9, de 14 de janeiro de 2014; [n.º 10973-D/2014](#), de 26 de agosto, publicado no Diário da República, 2.ª Série, 1.º Suplemento ao n.º 164, de 28 de agosto de 2014; [n.º 7031-B/2015](#), de 23 de junho, publicado no Diário da República, 2.ª Série, 1.º Suplemento ao n.º 121, de 24 de julho de 2015, e que o republicou em anexo; [e n.º 5404/2017](#), de 30 de maio, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 118, de 21 de junho de 2017, e que o republicou em anexo; pelas [Leis n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro, ([artigo 186.º](#)); e [n.º 2/2020](#), de 31 de março, ([artigo 232.º](#)); pelos [Despachos n.º 9138/2020](#), de 17 de setembro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 188, de 25 de setembro de 2020, e que o republicou em anexo; [n.º 9276-A/2021](#), de 17 de setembro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, 2.º Suplemento ao n.º 183, de 20 de setembro de 2021, que revê a versão do Regulamento republicado pelo Despacho n.º 9138/2020 e o publicou em anexo, e [n.º 9619-A/2022](#), de 4 de agosto, que o alterou e o republicou em anexo.

complemento igual ao valor do encargo efetivamente pago pelo alojamento e comprovado por recibo, até aos limites fixados nos termos do artigo 20.º-B, n.º1 e do anexo II (336,30€, no caso de Lisboa, Cascais e Oeiras; 312, 28€ no caso do Porto, Amadora, Odivelas e Matosinhos; 288,26€ no caso do Funchal, Portimão, Vila Nova de Gaia, Barreira, Faro, Setúbal, Maia, Coimbra, Aveiro e Braga; e 264,24€, nos restantes concelhos). Caso o estudante recuse alojamento em residência dos SAS não pode beneficiar de complemento de alojamento (artigo 19.º, n.º 4). Os estudantes bolseiros deslocados têm prioridade absoluta na concessão de alojamento em residência dos SAS (artigo 19.º, n.º 5).

Podem beneficiar de um mês adicional do complemento quando, através de comprovativo emitido pelos serviços competentes da instituição em que se encontram matriculados e inscritos, façam prova de terem realizado ou estarem a realizar atos académicos que envolvam a manutenção da sua situação de deslocados (artigo 19.º, n.º 6).

Os estudantes duplamente deslocados, que consistem naqueles que realizam um estágio curricular em localidade diferente da sua residência e da localidade onde frequentam o curso (artigo 20.º-A), têm direito a auferir um segundo complemento de alojamento, nos mesmo termos do artigo 19.º, até um limite máximo de quatro meses.

O Programa de Apoio ao Arrendamento (PAA) foi criado pelo [Decreto-Lei n.º 90-C/2022](#), de 30 dezembro, que alterou o [Decreto-Lei n.º 68/2019](#), 22 de maio¹⁵, substituindo a designação anterior que tinha e que era a de Programa de Arrendamento Acessível. No preâmbulo deste diploma pode ler-se que «são (...) promovidas a acessibilidade no arrendamento para alojamento estudantil e a otimização da utilização do parque habitacional, mediante a possibilidade de integração no programa do arrendamento de partes de uma habitação, incluindo de habitações que sejam residência permanente dos proprietários, mas que estejam subocupadas, incentivando, deste modo, a convivência inter-geracional e o complemento dos rendimentos dos proprietários.». Nos termos da alínea e), do [artigo 3.º](#), o PAA visa proporcionar respostas para as necessidades de mobilidade habitacional, por razões familiares, profissionais ou de estudo, e de

¹⁵ Texto consolidado.

mobilidade para territórios do interior. Os contratos de arrendamento no âmbito do PAA podem ter a finalidade de residência temporária para estudantes e formandos, podendo ter um prazo mínimo de duração de nove meses ([artigo 6.º](#)). De acordo com o [artigo 20.º](#), «estão isentos de tributação em IRS e Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) os rendimentos prediais resultantes de contratos de arrendamento ou subarrendamento habitacional enquadrados no Programa de Apoio ao Arrendamento.»

Refira-se que de acordo com o [artigo 1069.º](#) do [Código Civil](#), o contrato de arrendamento urbano deve ser celebrado por escrito, e na falta de redução a escrito que não seja imputável ao arrendatário, este pode provar a existência de título por qualquer forma admitida em direito, demonstrando a utilização do locado pelo arrendatário sem oposição do senhorio e o pagamento mensal da respetiva renda por um período de seis meses.

Também no âmbito do apoio aos estudantes no ensino superior, vigora o [Decreto-Lei n.º 30/2019](#), de 26 de fevereiro¹⁶, que aprovou o Plano de intervenção para a requalificação e construção de residências de estudantes, ou [PNAES](#).

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPAÑA

No início do corrente ano, o Governo espanhol aprovou e publicou a [Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo](#)¹⁷, del Sistema Universitario, que revogou a anterior [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades](#). A [Disposición adicional séptima](#)

¹⁶ Texto consolidado.

¹⁷ Diploma consolidado retirado do portal oficial [BOE.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal. Consulta efetuada em 28.09.2023

do novo diploma regula os “[Colegios mayores](#)”, definidos como instituições que proporcionam residência a estudantes universitários e promovem atividades de divulgação cultural e científica que fortalecem a formação integral dos alunos da universidade a que estão ligados. Eles só podem ser geridos por entidades sem fins lucrativos, beneficiando das isenções fiscais atribuídas às universidades onde estão integrados, sendo regulados pelo [Decreto 2780/1973, de 19 de octubre](#), por el que se regulan los Colegios Mayores Universitarios.

A anterior *Ley Orgánica 6/2001*, regulava na [disposición adicional quinta](#) (revogada em 2023) os “*colegios mayores y residencias universitarias*”. Esta disposição remetia para os estatutos de cada universidade a regulação de ambas, estendendo os benefícios fiscais a ambas, podendo as universidades criar ou atribuir residências universitárias nos termos desses mesmos estatutos. A *Ley Orgánica 2/2023* deixa de mencionar as residências universitárias nas suas disposições, focando-se nos *colegios mayores*. Assim, as residências universitárias, e outro tipo de alojamentos, são [outro tipo de entidades](#), não relacionadas com uma universidade específica, geridas por diversas tipologias de proprietários com objetivos lucrativos, e que aceitam estudantes de várias universidades e cursos.

O n.º 1 do [artículo 32](#) da *Ley Orgánica 2/2023* garante a igualdade de oportunidades no acesso à Universidade e na continuidade no ensino universitário do corpo discente, independentemente da capacidade económica dos indivíduos ou famílias e do seu local de residência. Para o efeito, é reconhecido o direito subjetivo dos estudantes universitários ao acesso a bolsas e auxílios ao estudo, desde que cumpram os requisitos estabelecidos nos regulamentos que os regem, e de acordo com os princípios fundamentais da igualdade e da não discriminação. Os restantes números desse artigo regulam, genericamente, o sistema de bolsas e auxílios, para o qual concorrem a administração central e as Comunidades Autónomas.

Assim, de seguida elencamos alguns exemplos de regulamentos de alojamento em universidades espanholas:

- [Universidade de la Laguna](#), nas Canárias, alicerçado no artigo 119 dos seus [Estatutos](#);
- [Universidade de Córdoba](#);

- [Universidade de Salamanca](#);
- [Universidade de Santiago de Compostela](#).

Mesmo em 2021, ainda antes destas alterações legislativas, alguns [juristas](#) consideravam que era necessário encontrar novas soluções para o alojamento estudantil, uma vez que a alínea d) do [artículo 5](#) da [Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos](#), exclui do âmbito de aplicação deste diploma que regula o arrendamento a utilização de alojamentos universitários, quando estes tenham sido expressamente classificados como tal pela própria Universidade que os possui ou é responsável pelos mesmos, os quais são atribuídos aos estudantes matriculados na respetiva Universidade e ao pessoal docente, administrativo e de serviços dela dependente, devido ao vínculo estabelecido entre cada um deles e a respetiva Universidade, que será responsável em cada caso por estabelecer as regras a que estará sujeita a sua utilização.

Por exemplo, a Comunidade de Madrid também excluí as residências de estudantes do âmbito de aplicação do [Decreto 19/2023, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid](#), através da alínea c) do n.º 2 do [artículo 3](#). Assim, as [soluções de alojamento](#) disponibilizadas por essa Comunidade aos estudantes, para além dos *colegios mayores* e *residencias universitarias*, recaem nas [vivienda virtual universitária](#) e nos [Plan Alquiler](#) e [Programa Convive](#). Noutro exemplo, a *Generalitat Valenciana* dispõe de um conjunto de [subsídios e apoios ao alojamento](#) para os seus estudantes universitários.

FRANÇA

Inseridas no tema do [alojamento de estudantes e jovens ativos](#), as residências de estudantes são reguladas nos [articles L631-12 a L631-12-1](#) e [D631-26-2](#) do [Code de la construction et de l'habitation](#)¹⁸, com base nas modificações implementadas pelo [Décret n° 2019-831 du 3 août 2019](#) *fixant les modalités d'application de l'article L. 631-12 du*

¹⁸ Diploma consolidado retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a França são feitas para o referido portal. Consulta efetuada em 28.09.2023

code de la construction et de l'habitation relatif aux résidences universitaires faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article L. 351-2 du même code.

Conforme disposto, a residência universitária é definida como um estabelecimento destinado à habitação coletiva como residência principal em edifícios constituídos tanto por instalações privadas, mobiladas ou não, como por instalações destinadas à vida coletiva. Este estabelecimento acolhe estudantes, pessoas com menos de trinta anos em formação ou estágio e pessoas com contrato de profissionalização ou aprendizagem. Excecionalmente, este estabelecimento pode acolher docentes e investigadores. Estas residências podem ser objeto de um acordo celebrado em aplicação do [article L831-1](#) quando beneficiem de uma autorização específica emitida pelo representante do Estado no [departament](#). Os termos e condições para a concessão desta autorização específica são definidos por decreto, não beneficiando os ocupantes do direito de permanência nas instalações. O contrato de aluguer tem a duração máxima de um ano, podendo ser renovado desde que o ocupante continue a cumprir as condições previstas, não podendo ceder o contrato de arrendamento nem subarrendar o alojamento. São assim edifícios inteiramente destinados ao alojamento de estudantes, menores de trinta anos em formação ou estágio e pessoas titulares de contrato de profissionalização ou de aprendizagem.

No entanto, estas residências devem cobrir apenas as necessidades de alojamento de 12% dos quase 3 milhões de jovens universitários em França¹⁹:

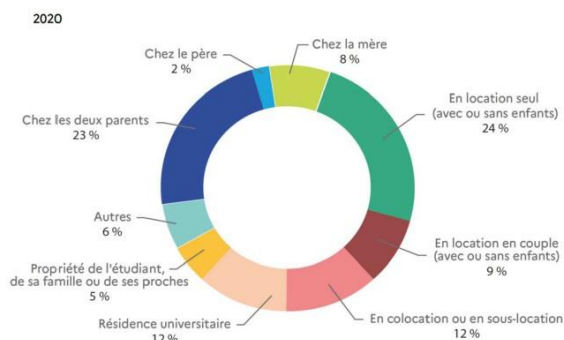
¹⁹ https://www.ecologie.gouv.fr/logement-des-etudiants-et-des-jeunes-actifs-0#scroll-nav__5

Chiffres-clés du logement étudiant :

2 970 000 inscrits dans l'enseignement supérieur pour l'année universitaire 2021-2022 (source MESRI/SIES, décembre 2022)
750 000 étudiants boursiers sur critères sociaux durant l'année universitaire 2020-2021 (source MESRI/SIES, septembre 2021)

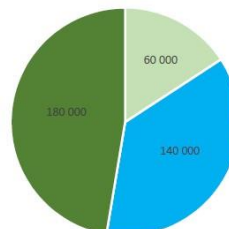
Où sont logés les étudiants ?

source = enquête nationale sur les conditions de vie des étudiants réalisée en 2020 par l'observatoire de la vie étudiante (source OVE, janvier 2021)



Offre dédiée aux étudiants

environ 380 000 places en résidences



■ autres résidences conventionnées APL (2) ■ résidences privées (3)
■ résidences gérées par les CROUS (1)

(1) ■ résidences « historiques » avant ou après réhabilitation ; résidences plus récentes
■ résidences qui sont la propriété des CROUS
ou bien réalisées par des bailleurs sociaux et confiées en gestion aux CROUS
(dont une partie reviendra en propriété aux CROUS au terme des anciennes AOT)
■ log^{si} conventionnés APL (statut de log^{si} social) ou non (dans ce cas, l'étudiant perçoit l'ALS)
(le CNOUS n'a pas fait connaître la répartition du parc géré par les CROUS)

(2) résidences gérées directement par les bailleurs sociaux
ou bien confiées en gestion à des associations

(3) résidences étudiantes privées

**L'offre dédiée à caractère social
représente environ 8 % du nombre d'étudiants.**

Assim, essas disposições inserem-se numa parte desse Código destinada a manter ou aumentar o número de alojamentos, nos [artigos L631-1 a L635-11](#) e [R631-1 a R635-5](#). Relativamente ao [aluguer estudantil](#), que merece alguns [conselhos](#) por parte do Governo, os estudantes poderão beneficiar, consoante a sua situação financeira, de alguns apoios financeiros e sociais ao alojamento ([CAF](#) e [MSA](#)), como por exemplo o acesso aos [logements locatifs sociaux](#) - com base no [article 109](#) da [Loi Elan](#), a [Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#).

Foram publicados, pelas entidades oficiais envolvidas nesta temática, em março de 2023 o [guia](#) atualizado do alojamento de estudantes e em setembro um [folheto](#) relativo ao alojamento de estudantes e jovens ativos.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que se encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria conexa com a do projeto de lei em análise:

Nº	Título	Data admissão	Autor	Situação na AR
XV/1.^a – Projeto de Lei				
901	Reforço dos apoios ao alojamento no Ensino Superior	2023-09-19	PCP	Aguarda discussão e votação do relatório em Comissão
656	«Habitação para jovens - alojamento estudantil, arrendamento para jovens e aquisição da primeira habitação própria e permanente»	2023-03-08	IL	Em apreciação na especialidade
630	Facilita a utilização mista de imóveis para arrendamento e alojamento local, aumentando a oferta de habitação para estudantes e profissionais deslocados	2023-03-08	IL	Aguarda discussão na generalidade
XV/1.^a – Projeto de Resolução				
790	Garantia de alojamento em residência estudantil em época de avaliações e alargamento do período de atribuição do complemento de alojamento	2023-06-28	PCP	Aguarda discussão na generalidade

- **Antecedentes parlamentares**

Consultada a mesma base de dados, identificaram-se como antecedentes conexos as seguintes iniciativas:

Nº	Título	Data admissão	Autor	Situação na AR
XV/1.^a – Projeto de Lei				
633	Habitação para jovens - alojamento estudantil, arrendamento para jovens e aquisição da primeira habitação própria e permanente		PSD	Retirada

Projeto de Lei n.º 875/XV/1.^a (BE)

Comissão de Educação e Ciência (8.^a)

Nº	Título	Data admissão	Autor	Situação na AR
624	Estabelece a possibilidade de reforço das verbas dos municípios para assegurar a protecção das áreas protegidas, o cumprimento do disposto na Lei de Bases do Clima e a implementação de planos de promoção do arrendamento acessível, de alojamento para o Ensino Superior ou de arrendamento jovem, alterando a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro	2023-03-08	PAN	Rejeitado
343	Possibilita a tributação autónoma à taxa reduzida de 10% aplicável aos rendimentos relativos a contratos de alojamento celebrados com estudantes do ensino superior	2022-09-30	CH	Rejeitado
342	Reforça dos apoios ao alojamento no Ensino Superior	2022-10-04	PCP	Rejeitado
302	Medidas de apoio aos estudantes no ensino superior no âmbito da Ação Social Escolar	2022-09-16	PCP	Rejeitado
289	Aprova medidas de alargamento da oferta de alojamento para estudantes do Ensino Superior, alterando a Lei de bases da habitação e o Código do IRS	2022-09-16	PAN	Rejeitado
XIV/1.ª – Projeto de Lei				
439	Aprova um conjunto de medidas no sentido do reforço dos apoios no âmbito da Ação Social Escolar no Ensino Superior	2020-05-29	PCP	Rejeitado
XV/1.ª – Projeto de Resolução				
790	Garantia de alojamento em residência estudantil em época de avaliações e alargamento do período de atribuição do complemento de alojamento	2023-06-28	PCP	Aguarda discussão
256	Recomenda ao Governo que acelere processos de construção de novas residências universitárias	2022-09-30	IL	Rejeitado
250	Recomenda ao Governo a tomada de medidas urgentes de apoio ao alojamento de estudantes do ensino superior deslocados e de criação de residências universitárias em património subutilizado do Estado	2022-09-27	L	Aprovado - deu origem à Resolução da Assembleia da República n.º 16/2023
247	Apoio a estudantes e requisição de imóveis para alojamento estudantil	2022-09-27	BE	Rejeitado
XIV/1.ª – Projeto de Resolução				
465	Recomenda medidas de reforço da ação social no ensino superior no combate à crise da COVID-19	2020-05-20	BE	Rejeitado
488	Medidas para combater o abandono no ensino superior, na sequência da pandemia de Covid-19	2020-05-27	CDS-PP	Rejeitado

Nº	Título	Data admissão	Autor	Situação na AR
493	Recomenda ao Governo apoios de emergência para reforçar a Ação Social e o alojamento estudantil no Ensino Superior no contexto da atual crise pandémica provocada pelo vírus SARS-CoV-2	2020-05-27	Joacin e Katar Moreira (Ninsc)	Iniciativa caducada
302	Medidas de apoio aos estudantes no ensino superior no âmbito da Ação Social Escolar	2022-09-16	PCP	Rejeitado

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas

Considerando a matéria objeto de apreciação, propõe-se, em sede de apreciação na especialidade, a consulta das seguintes entidades:

- Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- Conselho Nacional de Educação;
- Conselho Coordenador do Ensino Superior;
- CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas;
- CCISP – Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
- APESP – Associação do Ensino Superior Privado
- Associações Académicas
- FNAEESP – Federação Nacional de Associações de Estudantes do Ensino Superior Politécnico

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

BARBOSA, Maria João Quintão - **Alojamento Universitário** [Em linha]. [Braga] : Universidade do Minho, 2018. [Consult. 28 set. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126492&img=12345&save=true>>.

Resumo: «O presente estudo foi desenvolvido com o intuito de conhecer as condições de habitação dos estudantes da Universidade do Minho no ano letivo 2017/18. A par de uma investigação de dados secundários acerca da oferta disponibilizada na Universidade do Minho, foi aplicado um questionário *online* (em português e inglês) entre os dias 27 de junho e 23 de julho de 2018, dirigido aos estudantes da Universidade do Minho (portugueses e estrangeiros) a viver em alojamentos privados e nas residências universitárias. Pretendeu-se conhecer diversos aspetos relacionados com o alojamento, como: expectativas em relação ao processo de arrendamento; comportamentos passados; processo de procura de habitação; a caracterização atual do seu alojamento; satisfação com a habitação; e, intenções futuras relativamente à permanência ou não na habitação».

DRAGO, Ana – Habitação entre crises : partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal. **Cadernos do Observatório** [Em linha]. [Coimbra] : Observatório Sobre Crises e Alternativas, CES. N.º 15 (fev. 2021), 67 p. [Consult. 27 set.. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135336&img=29048&save=true>>.

Resumo: Neste Caderno a autora procura refletir sobre o surgimento de uma nova crise habitacional em Portugal, analisando as transformações que ligam a financeirização da habitação, as novas rentabilidades no sector da habitação e os seus impactos no agravamento das desigualdades em Portugal. Aborda alguns indicadores do sector da habitação no contexto europeu na última década e os impactos das políticas pós-2011 em Portugal. Analisa os dados relativos à implementação das novas políticas de habitação lançadas em 2018 e, finalmente, faz uma reflexão sobre os riscos e possibilidades no campo da habitação em Portugal no contexto pós-covid.

FÓRUM ECONÓMICO MUNDIAL – **Making affordable housing a reality in cities** [Em linha]. Geneva : World Economic Forum, 2019 [Consult. 27 set. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129482&img=14917&save=true>>.

Resumo: Este estudo tem como tema o problema da habitação nas cidades. Para os autores, atualmente, a maioria das cidades, em todo o mundo, enfrenta graves problemas no que diz respeito à disponibilização de alojamento seguro e adequado para a sua população, especialmente as cidades que estão a crescer rapidamente e onde as opções de habitação económica são limitadas. Mesmo quem ganha salários estáveis não pode comprar ou alugar a preços acessíveis. As rendas continuam muito elevadas relativamente aos rendimentos da população, forçando muitos a pagar mais de 50% do seu rendimento mensal em habitação. Trabalhadores-chave, tais como professores, agentes da polícia, bombeiros e enfermeiros, não conseguem viver perto das comunidades que servem, tendo, em vez disso, de suportar os custos em tempo e dinheiro das deslocações.

No estudo são apresentadas recomendações que visam um impacto positivo no mercado imobiliário das cidades: «mercados imobiliários em bom funcionamento podem funcionar como um trampolim financeiro para empresas e criação de empregos. Um ambiente propício para habitação acessível pode ser desenvolvido com a infraestrutura certa, investimento e políticas macroeconómicas voltadas para a inclusão social e financeira. O desafio da acessibilidade exige não apenas correções de curto prazo, mas também estratégias de longo prazo. As soluções precisarão de abordar tanto o lado da oferta quanto o lado da procura do mercado imobiliário e envolver o setor público, o setor privado e as partes interessadas sem fins lucrativos.»

MENDES, Luís – Mercado de arrendamento em Portugal : crónica de uma morte anunciada. **Boletim Goiano de Geografia** [Em linha]. Goiás. Vol. 42, nº 01 (2022), 24 p. [Consult. 26 set. de 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140621&img=29046&save=true>>. ISSN 1984-8501.

Resumo: O autor deste artigo refere que «em Portugal e em Lisboa, devido à incapacidade do mercado de arrendamento para responder ao constante descompasso entre oferta e procura ao longo das décadas, este tem-se tornado cada vez mais residual e disfuncional, face ao mercado da casa própria.» Os resultados apresentados foram obtidos «através da análise de diversas leis e alterações legislativas nos últimos 100

anos, bem como de um trabalho de campo composto como observação participante e de três anos de experiência do autor como agente no setor, [...]». Com base nestes dados, o autor «pretende fazer uma revisão das políticas de arrendamento em Portugal e dos impactos que tiveram na reprodução de várias fragilidades do mercado de arrendamento» e apresentar «algumas recomendações de políticas que defendem que a ação governamental é decisiva na formulação de políticas de habitação e arrendamento criando um quadro jurídico e regulatório que transmita credibilidade, estabilidade e segurança às formas contratuais entre oferta e demanda e um direito efetivo à habitação por arrendamento acessível.»

NEVES, Ana Fernanda – A habitação pública e o direito a uma habitação socialmente adequada. **Revista de direito administrativo**. Lisboa. ISSN 2184-1799. Nº 14 (maio/ago. 2022), p. 37-49. Cota: RP-12.

Resumo: No presente artigo a autora aborda o assunto do direito a uma habitação socialmente adequada. Começa por referir que «em novembro de 2021, a Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia destacou que um número crescente de cidadãos europeus tem dificuldade em aceder a habitação adequada e acessível, sendo tal "mais pronunciado nas cidades e zonas urbanas" e em relação aos "agregados familiares com rendimentos mais baixos", tendo "as listas de espera de habitação social e acessível atingido máximos históricos e o número de sem-abrigo [...] aumentado acentuadamente".» De seguida, afirma que «de acordo com o Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro (que adequa os instrumentos criados no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação e a Lei Orgânica do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. à lei de bases da habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social") [s]em um parque público de habitação de razoável dimensão" é "muito limitada" a "capacidade de resposta do Estado relativamente à garantia do direito de todos à habitação".»

OLIVEIRA, Fernanda Paula – Habitação, ordenamento do território, solos e urbanismo : uma ligação nada improvável. Visão a partir da Lei de Bases de Habitação. **Revista de direito administrativo**. Lisboa. ISSN 2184-1799. Nº 14 (maio/ago. 2022), p. 59-70. Cota: RP-12.

Resumo: Para a autora a necessidade de cada indivíduo «ter um lugar seguro para viver corresponde, efetivamente, a uma exigência fundamental para a dignidade, a saúde física e mental bem como para a qualidade geral de vida de qualquer ser humano. Por isso o direito à habitação é universalmente considerado uma das necessidades básicas do Homem, e, deste modo, um direito humano reconhecido como tal, entre outros, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos [...]». Considera igualmente que «o direito à habitação é, no entanto, muito mais do que o direito a ter “*um teto*”: na medida em que o que está em causa é o respeito pela dignidade da pessoa humana, todos os cidadãos devem poder usufruir de um lugar a que pertençam e de um espaço físico que possam constituir como lar e aí viver com segurança, com privacidade e sem riscos para a sua saúde física e psíquica. Por isso, mais do que o *direito a uma habitação*, do que se trata é de um direito a uma habitação *condigna* ou a uma habitação *adequada*, o que não é, nem nunca poderá ser considerado um luxo ou um privilégio, apenas ao alcance de quem tem a possibilidade de por ela pagar um preço.» Ao longo da obra, a autora aborda ainda o direito à habitação e os edifícios habitacionais, o planeamento urbano e territorial. Analisa ainda a definição, os planos territoriais, o regime de uso do solo e os planos como instrumentos de ponderação das necessidades habitacionais. Por fim, debate a dimensão da reabilitação urbana e conclui que existe «uma estreita ligação entre ordenamento do território, urbanismo, política de solos e habitação, ligação essa que decorre de forma muito clara da Lei de Bases de Habitação.»

RIBEIRO, Raquel – Uma casa de sonho para viver ou investir? : financeirização da habitação em Portugal e desigualdades económicas e territoriais. **Cescontexto** [Em linha]. [Coimbra]. Nº 29 (jul. 2021), p. 318-333. [Consult. 26 set. de 2023]. Disponível em WWW:<URL:
<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141247&img=29491&save=true>>.

Resumo: «A transformação da habitação em mercadoria e ativo financeiro para investimento no mercado global está a comprometer a habitação enquanto direito humano fundamental. A presente comunicação tem por objetivo analisar os discursos sobre os usos potenciais do edificado habitacional nas cidades de Lisboa e Porto, nomeadamente o uso para turismo e investimento. Os resultados da análise ALCESTE

com o programa IRAMUTEQ a 587 anúncios online de venda permitiu identificar dois campos lexicais distintos associados a diferentes localizações geográficas e a preços diferenciados da habitação. Discute-se o papel da promoção do uso de imóveis habitacionais para investimento na (re)produção de desigualdades socioeconómicas e territoriais no acesso à habitação enquanto direito humano fundamental.»

WORX REAL ESTATE CONSULTANTS ; UNIPLACES - **Relatório das residências de estudantes** [Em linha] : 2017. [S.l.] : Worx : Uniplaces, 2017. [Consult. 28 set. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126491&img=12344&save=true>>.

Resumo: Este documento da UNIPLACES faz um levantamento exaustivo dos mercados internacional e nacional de habitação dirigida a estudantes. Numa primeira parte é feita a análise dos estudantes em mobilidade internacional (numa perspetiva internacional e nacional). Numa segunda parte é elaborada uma análise dos mercados internacional (Reino Unido, França e Espanha) e nacional (Lisboa, Porto e Coimbra). No mercado internacional são analisados os seguintes itens: cidades mais atrativas; promotores de residências estudantis; valores médios por quarto; contributos dos alunos internacionais para a economia local. Relativamente ao mercado nacional são analisados os seguintes itens: número de residências estudantis públicas e privadas; números de camas e tipologia dos quartos; promotores; valores de arrendamento mensal por tipologia. É, ainda, elaborada uma pequena nota relativamente ao mercado de arrendamento privado.

O estudo conclui com a identificação de aspetos positivos (ex.º mercado em expansão) e aspetos negativos (ex.º falta de ativos imobiliários).