

Projeto de Lei n.º 543/XIV/2.ª (CH)

Pela alteração da Lei de bases da habitação, impossibilitando o acesso à habitação pública a sujeitos jurídicos que apresentem manifestações de fortuna e outros acréscimos patrimoniais não justificados de acordo com a tabela constante do artigo 4.º do artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária, garantindo ainda a impossibilidade de recurso à bolsa de habitação aos cônjuges, ou quaisquer outros elementos de um agregado familiar ao qual já tenha sido atribuído um foco habitacional

Data de admissão: 30 de setembro de 2020

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Rita Nobre e Pedro Silva (DAC), Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Leonor Calvão Borges e Belchior Lourenço (DILP) e Luís Silva (BIB)

Data: 19 de outubro de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa visa proceder à 1.^a alteração da [Lei n.º 83/2019, de 03 de setembro](#)¹ (Lei de Bases da Habitação), de ora em diante também designada por «LBH».

Atendendo à exposição de motivos, a necessidade de alterar a LBH justifica-se, para o autor, em primeiro lugar, pela dificuldade económica de muitos agregados familiares disporem de uma casa condigna e, em segundo lugar, pela forma como são distribuídos os focos habitacionais públicos disponíveis.

A iniciativa apresentada tem por finalidade, de acordo com o seu proponente, reforçar as exigências adstritas ao acesso à habitação pública, impedindo que a ela acedam pessoas que apresentem manifestações de fortuna e outros acréscimos patrimoniais injustificados, bem como garantir que ao cônjuge ou agregado familiar de uma determinada pessoa não é atribuído, simultaneamente, mais de um foco habitacional público.

Para o efeito, o autor da iniciativa propõe alterar dois artigos da LBH, mais concretamente os artigos 31.º e 39.º.

Quanto ao artigo 31.º da LBH, propõe o aditamento de um n.º 4, mediante o qual se proíba o acesso à habitação pública às pessoas que, durante o tempo da fruição e/ou benefício da mesma, apresentem, ou passem a apresentar, manifestações de fortuna ou outros acréscimos patrimoniais não justificados.

Propõe ainda o aditamento de dois novos números ao artigo 39.º da LBH, tendo o n.º 4 redação idêntica à proposta para o n.º 4 do artigo 31.º e estipulando o n.º 5 a proibição de recorrerem à bolsa de habitação os cônjuges ou quaisquer outros elementos de um agregado familiar ao qual já tenha sido atribuído um foco habitacional, exceto quando demonstrem a absoluta necessidade e justificação para essa atribuição, através de relatório detalhado dos serviços públicos competentes.

¹ Diploma consolidado, disponível para consulta no portal na *internet* do Diário da República Eletrónico.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O direito à habitação está consagrado desde 1976 na [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição), juntamente com outros direitos sociais e culturais. Assim, o [artigo 65.º](#) sobre habitação e urbanismo determina 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”, incumbindo ao Estado “programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização”, “promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais”, estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada” e “incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução”. Consagra ainda que o “Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria”.

Para além disso, a Constituição determina ainda, no n.º 1 dos artigos [70.º](#) e [72.º](#), respetivamente, que “os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente (...) no acesso à habitação” e “as pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social”.

Refira-se ainda o [artigo 62.º](#) que determina que “a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”.

Como é referida na [Nota Informativa – Direito à Habitação - dez 2017](#), elaborada pelo [Grupo de Trabalho - Habitação, Reabilitação Urbana e Políticas de Cidades](#), criado no âmbito da 11.ª Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação da anterior Legislatura, a doutrina reflete no direito à habitação a dupla natureza de direito negativo, ou de proteção, e de direito positivo, ou de pretensão.

Assim, e de acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira², o direito à habitação “Consiste, por um lado, no direito de não ser arbitrariamente privado da habitação ou de não ser impedido de conseguir uma; neste sentido o direito à habitação reveste a forma de «direito negativo», ou seja, de direito de defesa, determinando um dever de abstenção do Estado e de terceiros, apresentando-se, nessa medida, como um direito análogo aos «direitos, liberdades e garantias» (cfr. Art. 17.º da Constituição). Por outro lado, o direito à habitação consiste em obtê-la por via de propriedade ou arrendamento, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas a realizar tal objetivo. Neste sentido, o direito à habitação apresenta-se como verdadeiro e próprio «direito social». (...) É, pois, um direito positivo que justifica e legitima a pretensão do cidadão a determinadas prestações (cfr. AcsTC n.ºs 130/92, 131/92 e 420/00). O incumprimento por parte do Estado e demais entidades públicas das obrigações constitucionais aqui indicadas constitui uma omissão inconstitucional, e pode e deve desencadear os mecanismos da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (artigo 283.º da Constituição).”

Também Jorge Miranda e Rui Medeiros³ abordam, no direito à habitação, enquanto direito a ter uma morada decente ou condigna, “a dimensão social de «um direito a prestações, de conteúdo não determinável ao nível das opções constitucionais», a pressupor, antes, uma tarefa de concretização e mediação do legislador ordinário, cuja efetividade está dependente da reserva do possível, em termos políticos, económicos e sociais (Acórdão n.º 374/02).” Sublinham, porém, citando jurisprudência do Tribunal Constitucional, que enquanto direito fundamental de natureza social, o direito à habitação “pressupõe a mediação do legislador ordinário destinada a concretizar o respetivo conteúdo» (...). Dele não se retira, nesta sua dimensão, «um direito imediato a uma prestação efetiva, porquanto não é diretamente aplicável ou exequível, exigindo uma atuação do legislador que permita concretizar tal direito» (...).”

² Gomes Canotilho, J. J. e Moreira, Vital, *CRP Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 835 e 836.

³ Miranda, Jorge, Medeiros, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I, Artigos 1º a 79º*, 2.ª edição, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2005, p. 1326.

A questão da habitação foi objeto de discussão parlamentar e políticas públicas desde a monarquia constitucional⁴. Porém, e para efeitos da presente iniciativa, importa referir que é pelo [Decreto-Lei n.º 36.212, de 7 de abril de 1947](#), que criou o regime de “casas de renda limitada”, que surge o conceito de habitação acessível nos mesmos termos. Tratava-se, então, de aprovar uma “nova modalidade de construção de prédios de rendimento, baseada na prévia fixação da renda total máxima a cobrar pelos andares destinados a habitação”, como aí é referido. Previa-se a vigência por dez anos, prorrogada por mais 10 anos, pelo [Decreto-Lei nº 41.532, de 18 de fevereiro de 1958](#). Para o tornar exequível, eram estabelecidas facilidades de licenciamento e uma série de benefícios fiscais (nomeadamente, a sisa e a contribuição predial).

A criação do Fundo de Fomento da Habitação, pelo [Decreto-Lei n.º 49033, de 28 de maio de 1969](#) (já revogado), veio unificar num único organismo a matéria da habitação, com o objetivo não só de “fomentar a construção da habitação social, correspondendo a uma das mais prementes necessidades nacionais”, mas também de fazer “o estudo sistemático da problemática social da habitação, com vista a contribuir para o aperfeiçoamento da nossa política habitacional”, como é referido na introdução do mencionado diploma.

O regime de renda apoiada foi objeto de reforma em 1973, através do [Decreto-lei nº 608/73, de 14 de novembro](#), com uma ampla reforma estrutural, pelo qual se visou a correção de erros e abusos entretanto detetados no regime. Instituíam-se assim um “sistema de locação e construção”, criando o conceito de agências concelhias ou “bolsas de habitação”, para intervir “direta e objetivamente na seleção de inquilinos e na formação do contrato”, como é referido na introdução ao diploma. Caberia ao Fundo de Fomento da Habitação, a garantia do pagamento das rendas não satisfeitas pelos inquilinos através do sistema de depósito da caução, fixando limites mínimos e máximos dos rendimentos dos agregados. O ónus da renda limitada tinha a duração de 30 anos, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-lei nº 608/73, de 14 de novembro.

⁴ Para a identificação e análise das mesmas, veja-se a tese de doutoramento de Gonçalo Antunes, Políticas sociais de habitação (1820 - 2015): espaço e tempo no concelho de Lisboa. Lisboa, UNL, 2017.

A transição para o regime democrático, trouxe novos problemas no setor habitacional, a que se tentou responder com diversas iniciativas, entre as quais o [Despacho Conjunto dos Ministérios da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente de 6 de agosto de 1976](#), o qual instituiu várias medidas destinadas a solucionar determinadas questões. De entre essas medidas destaca-se, nomeadamente, a criação do Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), ou a política de solos, aprovada por [Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro](#).

Contudo, é a partir da década de 80 do século XX que se tenta uniformizar a legislação referente a esta matéria, quer em termos institucionais, quer através da revisão do regime de arrendamento e concessão de crédito à habitação, acompanhada pela descentralização de competências na matéria para as autarquias locais.

Será, no entanto, só em 2007 que João Ferrão lança os trabalhos do [Plano Estratégico da Habitação](#) (PEH), “um documento que previa que o Estado apostasse na reabilitação do parque habitacional, nas parcerias público-privadas e na dinamização do mercado de arrendamento, conferindo um papel central às autarquias locais”. É nesse quadro do PEH que surge a figura dos “programas locais de habitação” como instrumento essencial das políticas públicas de habitação.

Mais recentemente, a Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, aprovou a Lei de Bases da Habitação, a qual foi regulamentada pelos seguintes diplomas:

- [Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro](#), que regulamenta os artigos 67.º e 68.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, que aprovou a lei de bases da habitação, no quadro dos instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, e das medidas para a área da habitação previstas no Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho;
- [Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro](#), que regula a realização do inventário do património imobiliário do Estado com aptidão para uso habitacional e a criação de uma bolsa de imóveis do Estado para habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 89-A, da [Lei Geral Tributária](#) (consolidada), “Há lugar a avaliação indireta da matéria coletável quando falte a declaração de rendimentos e o contribuinte evidencie as manifestações de fortuna constantes da tabela prevista no n.º 4 ou quando o rendimento líquido declarado mostre uma desproporção superior a 30 %, para menos, em relação ao rendimento padrão resultante da referida tabela”, ditando o artigo 4.º que, “quando o sujeito passivo não faça a prova relativamente às situações previstas no n.º 1 deste artigo, considera-se como rendimento tributável em sede de IRS, a enquadrar na categoria G, no ano em causa, e no caso das alíneas a) e b) do n.º 2, nos três anos seguintes, quando não existam indícios fundados, de acordo com os critérios previstos no artigo 90.º, que permitam à administração tributária fixar rendimento superior, o rendimento padrão apurado nos termos da tabela seguinte:

Manifestações de fortuna	Rendimento padrão
1 — Imóveis de valor de aquisição igual ou superior a € 250 000.	20 % do valor de aquisição.
2 — Automóveis ligeiros de passageiros de valor igual ou superior a € 50 000 e motociclos de valor igual ou superior a € 10 000.	50 % do valor no ano de matrícula com o abatimento de 20 % por cada um dos anos seguintes.
3 — Barcos de recreio de valor igual ou superior a € 25 000.	Valor no ano de registo, com o abatimento de 20 % por cada um dos anos seguintes.
4 — Aeronaves de turismo.....	Valor no ano de registo, com o abatimento de 20 % por cada um dos anos seguintes.
5 — Suprimentos e empréstimos feitos no ano de valor igual ou superior a € 50 000.	50 % do valor anual.

II. Enquadramento parlamentar

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente versando diretamente sobre matéria idêntica ou conexas à da presente iniciativa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Após consulta na AP, verificou-se que, na passada sessão legislativa da presente legislatura não foram apresentadas outras iniciativas legislativas ou petições diretamente relacionadas com a iniciativa em apreço.

Quanto à XIII legislatura, destacam-se os três projetos de lei, aprovados em 5 de julho de 2019, que estiveram na origem da Lei n.º 83/2019, de 03 de setembro («Lei de Bases da Habitação»), são eles:

- [Projeto de Lei n.º 843/XIII/3.ª \(PS\)](#) – “Lei de Bases da Habitação”;
- [Projeto de Lei n.º 1023/XIII/3.ª \(PCP\)](#) – “Lei de Bases da Habitação”;
- [Projeto de Lei n.º 1057/XIII/4.ª \(BE\)](#) – “Lei de Bases da Habitação”.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado Único Representante do Partido CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), 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 RAR, 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 RAR.

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

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa, estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 25 de setembro de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª) a 30 de setembro de 2020, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado em sessão plenária do dia 30 de setembro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa – «Pela alteração da Lei de Bases da Habitação, impossibilitando o acesso à habitação pública a sujeitos jurídicos que apresentem manifestações de fortuna e outros acréscimos patrimoniais não justificados de acordo com a tabela constante do artigo 4.º do artigo 89.º -A da Lei Geral Tributária, garantindo ainda a impossibilidade de recurso à bolsa de habitação aos cônjuges, ou quaisquer outros elementos de um agregado familiar ao qual já tenha sido atribuído um foco habitacional» – traduz o seu objeto, embora não muito sinteticamente, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como Lei Formulário⁵, podendo ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Segundo as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração»⁶.

⁵ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

⁶ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

Pretende alterar a LBH. Ora, consultando o *Diário da República Eletrónico*, constata-se que esta foi aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 9 de março, não tendo sido ainda objeto de qualquer alteração, pelo que, em caso de aprovação, a presente iniciativa constituirá a primeira alteração à referida lei.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da já referida Lei Formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas»

Por fim, ainda sobre o título da iniciativa, sugere-se destacar o conteúdo material da iniciativa no início do mesmo.

Na sequência das considerações anteriores, apresentamos a seguinte sugestão no que ao título diz respeito:

“Condições para o acesso à habitação pública e à bolsa de habitação, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro (Lei de bases da habitação)»

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei Formulário.

A entrada em vigor da iniciativa no “dia seguinte ao da sua publicação”, nos termos do artigo 3.º do projeto de lei, está também 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 da 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.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A habitação social, uma valência das políticas sociais e do direito de assistência social, tem no direito da União Europeia o palco da sua elevação à categoria de direito fundamental. Nessa proposição, a [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#) dispõe, no artigo 34.º, número 3 e sob epígrafe *segurança social e assistência social*, que “a fim de lutar 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 da União e com as legislações e práticas nacionais”.

Este normativo encontra base de apoio, também, nos tratados constituintes e em outros instrumentos jurídicos, de jaez internacional, com valor de repositório de direitos e garantias constitucionais. É o que ressalta do artigo 3.º, número 3 do [Tratado da União Europeia](#), que dignifica o combate à exclusão social e às discriminações e a promoção da justiça e da proteção sociais, a par com a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros. É, igualmente, a conclusão a que se chega pela assunção hermenêutica do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), mormente dos artigos 151.º e seguintes (*política social*) e 174.º e seguintes (*coesão económica, social e territorial*), normas de bandeira habilitadoras de competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros (artigo 4.º, número 2, alíneas b) e c). Estas normas atribuem, por exemplo:

- iniciativa legiferante ao Conselho, através de processo legislativo especial, no atinente a *medidas respeitantes à segurança social ou à proteção social* (artigo 21.º);
- poder legislativo, sob a forma do processo legislativo ordinário, para que o Parlamento Europeu e o Conselho deliberem, após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, com vista à adoção de iniciativas que apoiem e complementem a ação dos Estados-Membros (artigo 153.º, número 2).

Tendo servido de âncora à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o direito à habitação social relaciona-se de forma indelével, por fim, com a [Carta Social Europeia](#),

aberta à assinatura em Turim, em 18 de outubro de 1961 – na sua fórmula revista de Estrasburgo, em 3 de maio de 1996 –, cujo artigo 31.º, com a epígrafe *Direito à habitação*, estipula que com vista a assegurar o seu exercício efetivo, as partes comprometem-se a (1) *tomar medidas destinadas a favorecer o acesso à habitação a nível suficiente*, a (2) *prevenir e reduzir o estado de sem-abrigo, com vista à sua eliminação progressiva* e a (3) *tornar o preço da habitação acessível às pessoas que não disponham de recursos suficientes*.

À face destes dados normativos, que pertencem ao direito originário da União Europeia, compreende-se facilmente, no plano do direito derivado, que a habitação social ou acessível na União Europeia constitua tema candente. Dão-lhe arrimo:

- A [Comunicação da Comissão Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia \(COM/2010/0573 final\)](#), no dealbar da força vinculativa deste instrumento na União Europeia;
- A *Comunicação da Comissão do Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial (COM/2010/0758 final)*, que advertia que o problema dos sem-abrigo e a exclusão habitacional representavam uma das formas mais extremas de pobreza e privação, exortando a uma atuação inovadora e a políticas setoriais inclusivas;
- O *Pacote de Investimento Social*, gizado em 2013 (Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - *Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020 [COM/2013/083 final]*), onde a Comissão insta os Estados-Membros a *refletir melhor o investimento social na afetação dos recursos e na arquitetura geral da política social*, prestando maior atenção a políticas de apoio à habitação, por exemplo, incluindo nos destinatários grupos especialmente vulneráveis à pobreza, como minorias étnicas e idosos, podendo o Fundo Social Europeu servir de alavanca para o financiamento das infraestruturas sociais misteres;

- A Comunicação da *Comissão EUROPA 2020 Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo* ([COM/2010/2020 final](#)), que cristaliza o crescimento inclusivo, apoiado em uma economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão social e territorial, como prioridade tabelar;
- A [Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis](#), que nas suas referências a uma habitação sustentável e a preços acessíveis proclama as políticas públicas correspondentes como ferramentas de coesão social da estratégia da União para as cidades urbanas;
- O [Relatório do Parlamento Europeu de 30 de Abril de 2013 sobre a habitação social na União Europeia](#), apodítico na defesa que faz do acesso a uma habitação condigna como “um direito fundamental que pode ser visto como condição prévia, quer para o exercício de (e para o acesso aos) outros direitos fundamentais, quer para uma vida humana em condições de plena dignidade”. Este relatório sublinha também os desideratos da política social europeia neste campo: “promover a função social e económica da habitação social”; “para uma política europeia de habitação social”; “combater a pobreza e promover a integração e a coesão social”; “lutar contra a precariedade energética”.

No caso de Portugal, país identificado como um dos que canalizava menos de 1% do PIB como despesa pública com a política relativa à habitação (dados do [Relatório do Parlamento Europeu sobre Políticas de Habitação nos Estados-Membros da União Europeia](#)), a via de financiamento assume particular importância, *maxime* quando proveio da própria União a conceitualização da habitação, em linha com outros serviços, como um serviço social de interesse geral, isto é, um daqueles que, com natureza económica ou não económica, *respondem às necessidades dos cidadãos mais vulneráveis e assentam nos princípios da solidariedade e da igualdade de acesso*.

A estratégia da União Europeia para os serviços de interesse geral, que engloba quer os serviços de interesse geral como os serviços de interesse económico geral e os serviços sociais de interesse geral, afina-se com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa* ([COM \[2011\] 900 final](#)) e é prosélita, no que ao direito originário da União

Europeia concerne, do artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – que os integra no conjunto dos valores comuns da União e eleva o seu papel na promoção da coesão social e territorial – , do [Protocolo n.º 26 relativo aos Serviços de Interesse Geral](#) e do artigo 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que reconhece e respeita o seu acesso como veículo da *coesão social e territorial da União*.

Considerando, pois, a habitação como um serviço de interesse geral, tem aplicação a [Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral](#), que autoriza os Estados, em determinadas circunstâncias, a financiar a criação dos seus parques de habitação social e ou a atribuir mecanismos de subsidiação, constituindo o Fundo Social Europeu um dos veículos desse aporte financeiro, e sem que tal apoio caia na malha de aplicação do artigo 107.º do TFUE, sobre auxílios de Estado.

As hodiernas propostas europeias, com vista à adoção de um novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e de um Fundo de Recuperação (*Next Generation EU*) – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Um orçamento da UE que potencia o plano de recuperação da Europa [[COM/2020/442 final](#)] –, incrementam e potenciam os tradicionais programas europeus da coesão (por exemplo, o Fundo Social Europeu e a iniciativa *InvestEU*), e bem assim a intumescem de novos veículos como a iniciativa *RescUE*.

Sem beliscar o valor da habitação como direito fundamental e a sua importância enquanto serviço de interesse geral carente de concretização fáctica através de políticas de coesão social e territorial, o número 4 do art.º 153.º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia reserva expressamente um domínio legislativo aos Estados-Membros, identificado pela *definição dos princípios fundamentais dos sistemas de segurança social e do seu equilíbrio financeiro*. Vale como admissão, portanto, da existência de normas estaduais condicionadoras, tanto para o acesso ao direito de habitação condigna como por relação a quaisquer direitos sociais.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Eslováquia, Espanha e Países Baixos.

ESLOVÁQUIA

O contexto legal decorre do [Act N.º 150/2013 on State Housing Development Fund as amended](#).

Os requisitos aplicáveis para efeitos de elegibilidade da presente legislação constam dos seus [§9 a §19](#) (*General conditions for grating support*) entre os quais podemos referir, nos casos em que o requerente seja membro do agregado familiar e cumpra os requisitos enquadrados nos termos do n.ºs 3 do §9, nomeadamente os requisitos ao nível de solvência e da situação financeira, a regularidade da situação tributária e contributiva, o registo de incumprimentos junto do Estado e outros credores, assim como outras condições estabelecida no diploma em apreço.

Importa, contudo, definir o âmbito do presente normativo, uma vez que o mesmo se enquadra no conceito de *Social Housing*⁷ e não no conceito de *Public Housing*⁸, sendo que a revisão desta tipologia de apoios verifica-se a cada 3 anos. Referência adicional, no âmbito do atual contexto pandémico, para o [§23](#) (*Transitional provisions related to the COVID-19 crisis*).

ESPAÑA

O direito à habitação encontra-se consagrado na [Constituição Espanhola](#) (texto consolidado), nomeadamente nos seus artigos [47.º](#), [50.º](#) e [148.º](#). No âmbito do

⁷ Definição «...qualquer moradia disponível para arrendamento com propriedade e administração através do Estado, de organizações sem fins lucrativos, ou de uma combinação de ambas, e cujo objetivo passa pelo fornecimento de habitação acessível para pessoas socialmente vulneráveis com necessidades habitacionais (aplicável, a título de exemplo, a pessoas com idade até 35 anos com condições salariais limitadas, etc.)».

⁸ Definido como uma forma de posse habitacional, em que a propriedade é geralmente de uma entidade estatal (estado central ou local), de onde decorre o fornecimento de apartamentos acessíveis para os cidadãos, num contexto de vulnerabilidade social.

enquadramento constitucional, o artigo 47.º refere que «*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*».

A política habitacional é uma competência adstrita às Comunidades Autónómicas, nos termos do n.º 3.º do artículo 148.º, sendo que a Administração Central apenas detém responsabilidades ao nível de coordenação e planeamento das políticas de habitação. Os critérios de elegibilidade são estabelecidos por cada uma das Comunidades Autónómicas, sendo de relevar requisitos como a cidadania espanhola (ou residência legal), a observância de determinados níveis de rendimento, a detenção de outra habitação, critérios etários (jovem ou idoso), a dimensão do agregado familiar, a existência de situações de vitimização no âmbito da violência de género e/ou violência doméstica, a situação de sem-abrigo ou a pertença a grupos vulneráveis. A verificação de elegibilidade para esta tipologia de apoios é sujeita a revisões esporádicas, para efeitos de manutenção de elegibilidade.

A implementação da legislação relativa à oferta pública de habitação remonta aos anos 50 do século passado, através do modelo de *Vivienda de Protección Social*, modelo este que verifica diferentes tipos de soluções habitacionais (subsídio à aquisição de habitação, subsídio à construção de habitação, subsidiação em função do rendimento do agregado familiar, entre outros) e com enquadramento legal decorrente do Real [Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre](#), sobre *política de viviendas de protección oficial* (texto consolidado).

Para efeitos do enquadramento legal ao nível estatal, cumpre fazer referência ao previsto nos termos do [Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo](#), por el que se regula el *Plan Estatal de Vivienda 2018-2021* (texto consolidado)⁹, onde consta um plano de

⁹ Após a regulação dos diferentes planos estatais, constantes do [Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre](#), do [Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre](#), o [Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre](#), o [Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo](#), o [Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre](#), o [Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre](#), o [Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio](#), o [Real Decreto 1/2002, de 11](#)

renda apoiada para a franja da população jovem e famílias particularmente vulneráveis. Esta programação é financiada pela Administração Central e gerida pelas Comunidades Autónomas, tendo como objetivo a promoção da aquisição e alargamento da oferta pública do parque habitacional, a relação entre o âmbito fiscal e o apoio público, para além de garantir a congregação dos diferentes poderes públicos, no âmbito das suas competências.

A aditar a este enquadramento legal, cumpre também fazer referência à [Ley 4/2013, de 4 de junio](#), de medidas *de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas* (texto consolidado), nomeadamente ao nível da sua [Disposición adicional segunda](#) (*Régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda y Renta Básica de Emancipación*). Relativamente à matéria atinente aos direitos e obrigações das partes, as mesmas constam da [sección 2.ª](#) (*De los derechos y obligaciones del arrendador y del arrendatario*) do [Codigo Civil](#) (texto consolidado)

No contexto autonómico, e usando o exemplo da Região da Catalunha, cumpre fazer referência à [Ley 18/2007, de 28 de diciembre](#), *del derecho a la vivienda* (texto consolidado), onde se salienta a «*Detección de utilizaciones anómalas de las viviendas*» constante do [Artículo 41](#), assim como a matéria constante do [Título IV](#) do diploma (*De la protección de los consumidores y usuarios de vivienda en el mercado inmobiliario*).

Em função do atual contexto pandémico, cumpre fazer alusão a dois programas no âmbito do apoio à habitação, respetivamente, um conjunto de [medidas](#) com vista ao acesso linha de garantias para o pagamento de rendas de habitação¹⁰, assim como um [programa](#) de minimização do impacto económico e social do COVID-19 aplicável em sede de prolongamento dos contratos de arrendamento¹¹. Finalmente, sugere-se a consulta do «[Comprehensive National Strategy for the Homeless 2015-2020](#)», programa destinado ao apoio a pessoas sem abrigo ou em risco de perda de habitação, através

[de enero](#), o [Real Decreto 801/2005, de 1 de julio](#), o [Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre](#) e o [Real Decreto 233/2013, de 5 de abril](#).

¹⁰ Ver a propósito o [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo](#) e o [Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre](#).

¹¹ Ver a propósito o [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo](#), o [Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio](#) e o [Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre](#).

de uma perspetiva económica e social, assim como da criação de um parque habitacional que garante a resposta adequada a casos de incapacidade de manutenção de habitação.

Toda a legislação consolidada no âmbito da temática de arrendamento urbano pode ser consultada [aqui](#).

PAÍSES BAIXOS

Em termos do enquadramento [constitucional](#), não há muitas referências ao direito à habitação, sendo de destacar o artigo 22.º que determina que “será uma preocupação das autoridades fornecer alojamento suficiente para todos”, enquanto o artigo 21.º refere que “será uma preocupação das autoridades manter o país habitável e proteger e melhorar o ambiente.” A função do Estado face à questão da habitação centra-se no papel de financiador, legislador e regulador, sendo a construção da habitação assumida pelo setor privado e associações habitacionais ([Housing Associations](#)).

A construção e [arrendamento de habitações sociais](#) é maioritariamente assumido pelas *Housing Associations*, sendo que a Holanda dispõe de um tribunal de arrendamento ([Huurcommissie](#)¹²), uma agência nacional, independente e imparcial que pode mediar e julgar litígios entre inquilinos e senhorios sobre rendas, manutenção do fogos e outras temáticas conexas. Trata-se de uma alternativa, de carácter extrajudicial, de resolução de litígios.

No que concerne ao contexto legal¹³, cumpre fazer referência aos seguintes diplomas:

- [Woningwet](#) (*Housing Act*), revista em 2015. O diploma fornece regras claras relativamente à habitação social, garantindo a sua qualidade, limitando os riscos financeiros e aprovando nova regulação das corporações habitacionais. Prevê ainda a publicação anual de um relatório ministerial sobre o desempenho do sistema de habitação social;
- [Huisvestingswet 2014](#) (*Housing Act 2014*), na sua versão consolidada. O diploma permite a possibilidade de os municípios influenciarem a atribuição de

¹² Website apenas disponível em holandês.

¹³ Apesar de não terem sido encontradas traduções inglesas dos diplomas, apresentam-se as ligações para os websites em holandês.

casas pelas associações de habitação, bem como a composição do parque habitacional, dando ainda a liberdade de escolha aos inquilinos sobre o local onde querem morar, combatendo os efeitos da escassez habitacional. Aos municípios é ainda atribuída a responsabilidade pela adoção de um regulamento de habitação (*Huisvestingsverordening*), que estipula os casos em que é necessária uma autorização de habitação. A título exemplificativo, remete-se para a página sobre [arrendamento](#) do município de Amesterdão (em inglês).

Outros países

REINO UNIDO

Não se verifica a consagração constitucional do direito à habitação, embora existam deveres de fornecer assistência habitacional para pessoas com carência habitacional. Essas obrigações são diferentes na Inglaterra, Escócia e País de Gales, pelo que a extensa legislação relativa a arrendamento tanto no setor público como privado, nomeadamente os *Housing Acts* e [programas de habitação a rendas acessíveis](#), contemplam a promoção de construção de casas de baixo custo para arrendamento ou venda. O financiamento é concretizado através da atribuição de um [subsídio de habitação](#) disponível para pessoas com baixos níveis de rendimento.

Em Inglaterra, o enquadramento legal atinente a arrendamentos municipais e arrendamentos de associações habitacionais arrendados antes de 15 de janeiro de 1989 são regidos pelo [Housing Act 1985](#). Já os arrendamentos de associações de habitação arrendados após 15 de janeiro de 1989 são enquadrados nos termos do [Housing Act 1988](#). Neste caso, os requerentes à habitação social devem ser elegíveis em termos de seu estatuto em relação às leis de imigração. Não há restrições de idade, mas apenas pessoas maiores de 18 anos podem ter um contrato de locação legalmente. Para uma análise mais aprofundada, recomenda-se a consulta do [Allocating social housing \(England\) \(research briefing\)](#), assim como do [Social housing: flexible and fixed term tenancies \(England\)](#), onde são apresentados os critérios de elegibilidade aplicáveis pelos arrendatários. Existem diferentes normativos na Escócia, Inglaterra e País de Gales, que fornecem apoio no acesso à habitação a pessoas sem-abrigo, sendo

recomendada a consulta do [Comparison of homelessness duties in England, Wales, Scotland and Northern Ireland](#).

A título exemplificativo, apresentam-se medidas em vigor no País de Gales.

O País de Gales possui o [Housing Act \(Wales\) de 2014](#), que reforça também o dever das autarquias locais no que diz respeito ao fornecimento de habitação e à provisão de soluções habitacionais habitação com o intuito de fomento da [coesão territorial](#).

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Atendendo à matéria em apreço, a 6.^a Comissão promoveu, nos termos regimentais, a solicitação de parecer, no dia 8 de outubro de 2020, às seguintes entidades:

- Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP);
- Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

No dia 13 de outubro foi rececionado nesta Comissão o [parecer da ANMP](#), o qual poderá ser consultado na [página da iniciativa](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em relação ao género na totalidade das categorias e indicadores analisados.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento bibliográfico

- ANTUNES, Gonçalo - **Políticas de habitação : 200 anos**. Casal de Cambra : Caleidoscópio, D.L. 2018. 641 p. ISBN 978-989-658-538-9. Cota: 28.46 - 9/2019.

Resumo: «As políticas sociais de habitação promulgadas nos últimos dois séculos foram fundamentais para moldar as cidades portuguesas, sendo possível encontrar bairros promovidos directa ou indirectamente pela administração pública em todo o território nacional, desde os espaços urbanos aos rurais e do litoral ao interior profundo. O presente trabalho procura analisar as políticas sociais de habitação implementadas em Portugal entre 1820 e 2020, no seu tríplice de habitação social, arrendamento e reabilitação. O estudo das políticas sociais de habitação assenta na sua desconstrução legislativa, de um ponto de vista holístico, histórico e cronológico, que pretende destacar os modelos e as tendências que se seguiram na variedade de orientações ideológicas que estiveram no poder ao longo dos dois séculos analisados. O debate sobre as repercussões no território, nas dimensões arquitectónica, morfológica, social e geográfica, foca-se na experiência consumada na paisagem urbana de Lisboa.»

- CARVALHO, Jorge - Ordenamento do território e política de habitação : que caminhos para Portugal?. **Revista portuguesa de estudos regionais** [Em linha]. Nº 32 (1º quadr. 2013). [Consult. 12 out. 2020]. Disponível na intranet da AR:<<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124610&img=9064&save=true>>.

Resumo: «O artigo articula ordenamento do território com política de habitação, centrando-se em três temas que, face à situação existente em Portugal, se revelam de grande pertinência: concentração versus dispersão edificatória; reabilitação versus construção nova; custo da habitação versus rendimento das famílias. Para cada um destes temas é elaborado um diagnóstico e são apontados caminhos para a correção das deficiências detetadas. Tais caminhos são confluentes, podendo ser entendidos como contributo para o desenho de uma nova política fundiária e imobiliária.»

- INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA - **Contributos para o plano estratégico de habitação 2008/2013** [Em linha]. Lisboa : IHRU, 2008-2013. [Consult. 12 out. 2020]. Sumário executivo disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9077&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9077&save=true)>. Relatório 1 disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9078&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9078&save=true)>. Relatório 2 disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9079&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9079&save=true)>. Relatório 3 disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9080&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9080&save=true)>.

Resumo: O presente documento pretende ser um contributo para a elaboração de um plano estratégico de habitação para o período de 2008-2013 e foi elaborado sob a responsabilidade do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, o CET/ISCTE e o LET/Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, com o apoio da A. Mateus & Associados. É composto por 4 partes, um sumário executivo e 3 relatórios, onde são abordados os seguintes tópicos: diagnóstico das dinâmicas habitacionais e identificação das necessidades de habitação no contexto das dinâmicas de mercado de alojamento; análise crítica das políticas de habitação desenvolvidas nos últimos anos; elaboração de propostas estratégicas detalhadas, para o desenho, implementação, monitorização e avaliação de políticas habitacionais no campo do alojamento social, da reabilitação e arrendamento.

- **LOGEMENT et marché immobilier**. Les cahiers français. Paris. ISSN 0008-0217. Nº 388 (sept.-oct. 2015), p. 1-62. Cota: RE-151.

Resumo: Este número da revista Les cahiers français é dedicado ao tema da política da habitação, nomeadamente em França e na Europa. Nele encontramos vários artigos que abordam diferentes tópicos sobre este assunto, nomeadamente: a política francesa de habitação; a habitação social em França; os apoios ao arrendamento em França; regulação das relações proprietários-arrendatários em França; funcionamento do

mercado imobiliário; políticas de habitação para os sem-abrigo em França; comparação das políticas de habitação na Europa.

- **A NOVA questão da habitação em Portugal : uma abordagem de economia política.** Coimbra : Conjuntura Actual, 2019. 330 p. ISBN 978-989-694-391-2. Cota: 28.46 - 291/2019.

Resumo: «A nova questão da habitação em Portugal examina desenvolvimentos recentes do nexo finança-habitação. Após um período de explosão do crédito para a construção e compra de casa própria, segue-se agora uma crescente procura internacional dirigida ao imobiliário nacional em busca de elevadas rendibilidades. Estes desenvolvimentos decorrem da última crise internacional e do programa de ajustamento. Os desequilíbrios estruturais do país não foram resolvidos, saindo reforçado o peso político do sector imobiliário. Neste contexto, assumem relevância os estímulos fiscais e as engenharias financeiras que transformam a habitação num ativo financeiro, enquanto o rendimento de muitas famílias escasseia para aceder a este bem essencial. São necessárias outras políticas para que o direito à habitação seja uma realidade.»

- OCDE - **Housing and inclusive growth** [Em linha]. Paris : OECD, 2020. [Consult. 12 out. 2020]. Disponível na intranet da AR:<<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131851&img=17085&save=true>>. ISBN 978-92-64-36281-9.

Resumo: Este relatório explica como o acesso à habitação é importante para um desenvolvimento inclusivo. Nomeadamente, o relatório foca-se nos resultados e tendências das políticas habitacionais, identifica grupos que estão em risco de serem excluídos do acesso à habitação e identifica aspetos da política habitacional que contribuem para um crescimento inclusivo.

Ao longo do relatório são analisados os seguintes tópicos: o acesso à habitação como um elemento de crescimento inclusivo; será o mercado habitacional um obstáculo ao

crescimento inclusivo? e para quem?; como é que as políticas habitacionais e a política governativa podem contribuir para um crescimento inclusivo?

- PORTUGAL. Secretaria de Estado da Habitação - **Para uma nova geração de políticas de habitação** [Em linha] : **sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação**. Lisboa : PCM, 2017. [Consult. 12 out. 2020]. Disponível na intranet da AR:<
<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124624&img=9081&save=true>>.

Resumo: O presente documento aborda o tema da política de habitação em Portugal. Apesar da evolução que já houve nesta matéria, nomeadamente ao nível da redução quantitativa das carências habitacionais, o facto é que persistem problemas de natureza estrutural, aos quais ainda é necessário atender, nomeadamente, em termos de: acesso à habitação por parte da população; equilíbrio entre os vários segmentos de ofertas habitacionais e na funcionalidade global do sistema; qualificação do edificado e coesão socioterritorial. O documento encontra-se organizado em 3 grandes tópicos: no primeiro é apresentado o sentido estratégico desta nova geração de políticas de habitação; prossegue por analisar os princípios orientadores e fundamentos para uma nova geração de políticas de habitação; e, por último, aborda os objetivos estratégicos e instrumentos de atuação.