

[Projeto de Lei n.º 609/XV/1.ª \(IL\)](#)

Título: Permite à Sociedade Civil reabilitar os imóveis devolutos do estado para arrendamento acessível

Data de admissão: 03 de março de 2023

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

ÍNDICE

- [I. A INICIATIVA](#)
- [II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- [III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- [IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL](#)
- [V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- [VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)

Elaborada por: Rita Nobre e Liliane Sanches da Silva (DAC), Rafael Silva (DAPLEN), Sandra Rolo e Leonor Calvão Borges (DILP)

Data: 14.03.2023

I. A INICIATIVA

A iniciativa apresentada visa a criação de um programa, de âmbito nacional, de alienação do património imobiliário devoluto do Estado, designado por programa «Fénix», o qual tem por principal objetivo estimular a «iniciativa privada e/ou social» a identificar o património imobiliário devoluto do Estado.

De acordo com a iniciativa apresentada pelos proponentes, após a identificação do imóvel devoluto, «o interessado pode apresentar uma oferta de aquisição para reabilitação e reconversão», oferta essa que «desencadeia, no Portal da Habitação que terá de se criar para o efeito, um procedimento de licitação sobre o imóvel», podendo o Estado «vender o imóvel à licitação mais elevada ou apresenta uma proposta para uso do imóvel», tendo o adquirente de reabilitá-lo e disponibilizá-lo para rendas acessíveis ou destiná-lo a habitação própria e permanente, durante cinco anos.

Os proponentes justificam a apresentação da presente iniciativa com o facto de não se reverem nas propostas apresentadas pelos restantes grupos parlamentares, os quais se concentram, na sua perspetiva, em excessivas «restrições pelo lado da procura».

Deste modo, devido à falta de resposta por parte da oferta e à elevada carga fiscal sobre a habitação, a que acresce a estagnação de salários e o aumento continuado dos preços da habitação, os proponentes apresentam a iniciativa ora em análise, com o objetivo de promover a oferta de imóveis no mercado.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)¹, 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 na alínea *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.

¹ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa 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 Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, exceto quanto ao limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como «lei-travão», que pode ser salvaguardado no decurso do processo legislativo.

Com efeito, a iniciativa, ao propor um novo programa habitacional, gerido pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP (IHRU), parece pressupor nova despesa direta para o Orçamento do Estado, pelo menos relativa aos procedimentos administrativos decorrentes da respetiva criação e gestão, e uma eventual diminuição de receitas, com a isenção de imposto municipal sobre imóveis prevista no n.º 2 do artigo 13.º. Dado que o artigo 23.º estabelece a entrada em vigor para o dia seguinte ao da sua publicação, esta questão poderá ser analisada em sede de especialidade para, caso se considere necessário, salvaguardar plenamente o princípio da «norma-travão», por exemplo diferindo a entrada em vigor ou a produção de efeitos para a data de entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 2 de março de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). No dia seguinte foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na reunião plenária do dia 8 de março. A sua discussão na generalidade foi solicitada para a reunião plenária de dia 15 de março, cuja ordem do dia foi fixada potestativamente pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, por arrastamento com o [Projeto de Lei n.º 653/XV/1.ª \(PSD\)](#) - cfr. Súmula da Conferência de Líderes n.º 27, de 1 de março de 2023.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

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 n.º 74/98, de 11 de novembro](#) (lei formulário)².

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, o artigo 23.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual 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».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Três das tarefas fundamentais do Estado enunciadas no [artigo 9.º da Constituição](#)³ são, conforme o estatuído nas alíneas b), c) e d), respetivamente «Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático»; «Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais»; e «Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais».

De acordo com o entendimento perfilhado por Jorge Miranda, «As *tarefas* mais não são do que fins ou grandes metas a atingir pelo Estado; as *incumbências*, conexas com as funções como atividades típicas (política, legislativa, administrativa, jurisdicional),

² Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultado a 13/03/2023.

correspondem a especificações das tarefas ao serviço de direitos e interesses a salvaguardar ou promover⁴», o que significa que estas podem resultar em prestações negativas, ou melhor, o dever de não intervir no exercício dos direitos dos cidadãos e, em prestações positivas, isto é, o imperativo de atuar e de garantir a salvaguarda da titularidade e, por conseguinte, do gozo dos direitos, liberdades e garantias fundamentais quando estas, por alguma forma, são restringidas.

Por sua vez, o [artigo 65.º](#) da Constituição positiva o direito fundamental à habitação e delimita as incumbências acometidas ao Estado nesse âmbito, *in casu*, o n.º 1 afirma 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», e as alíneas c) e d) do n.º 2 instituem que é, respetivamente, da responsabilidade do Estado, de modo a garantir o direito à habitação «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».

E o n.º 3 determina que, «O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria».

Sustenta Rui Medeiros que, «O legislador constitucional, na formulação do direito à habitação, revela estar consciente de que este direito está em **conexão com outros direitos fundamentais**. A relevância da habitação para a preservação da reserva da intimidade da vida privada e familiar ([artigo 26.º](#)) salta à vista desarmada. Da mesma forma, em especial na sua articulação com a referência às regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, o direito à habitação deve ser conjugado com o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado ([artigo 66.º](#)). Enfim, a referência do artigo 65.º a uma habitação destinada à família e que preserve a realidade familiar é coerente com a tutela constitucional da família que se extrai do [artigo 36.º](#) e, na sua dimensão positiva, do [artigo 67.º](#). O direito social à habitação surge, nesta perspetiva, como instrumental do direito à proteção da família e como norma especial

⁴ *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**, 2.ª edição revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, 3 volumes. ISBN 9789725405413 (Volume I), pág. 140 (itálicos do autor).

por referência ao artigo 67.º ([Ac. n.º 829/96](#)⁵). Todavia, tendo o direito de constituir família e de contrair casamento uma dimensão negativa, o direito à habitação compreende igualmente o direito de todos aqueles que vivem sozinhos a dispor, para si, de uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal⁶».

O mesmo autor refere que, «O artigo 65.º configura, em larga medida, o **direito à habitação, enquanto direito a ter uma morada decente ou condigna, como um direito de natureza social**. Em diversos segmentos do artigo em causa sublinha-se precisamente a “dimensão prestacionista do Estado, a qual pode ser alcançada diretamente, através da atuação do Estado como ‘promotor’ de habitação, quer indiretamente, enquanto ‘indutor’ de habitação, apoiando a iniciativa quer dos entes públicos autónomos (designadamente as autarquias locais – n.º 4 do artigo 65.º), quer da iniciativa privada [alínea c) do n.º 2], quer da iniciativa cooperativa ou das comunidades locais – em especial a denominada autoconstrução” [alínea d) do n.º 2] ([Ac. n.º 806/93](#)⁷ – cfr. ainda [Ac. 829/96](#) e, por último, o importante [Ac. 509/04](#)⁸⁻⁹».

O n.º 1 do [artigo 112.º-B](#) do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro](#)¹⁰ apresenta o conceito fiscal de prédio devoluto como os prédios urbanos ou frações autónomas que se encontrem devolutos há mais de um ano, os prédios em ruínas, bem como os terrenos para construção inseridos no solo urbano e cuja qualificação em plano municipal de ordenamento do território atribua aptidão para o uso habitacional, sempre que se localizem em zonas de pressão urbanística, como tal definidas em diploma próprio.

Atualmente, a definição legal de prédio devoluto encontra-se positivada no [artigo 2.º](#) do [Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto](#), na seguinte forma:

⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960829.html>, consultado a 13/03/2023.

⁶ In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**, 2.ª edição revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, 3 volumes. ISBN 9789725405413 (Volume I), pág. 958 (negritos do autor).

⁷ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930806.html>, consultado a 13/03/2023.

⁸ Acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040509.html>, consultado a 13/03/2023.

⁹ In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**, 2.ª edição revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, 3 volumes. ISBN 9789725405413 (Volume I), pág. 959 (negritos e itálicos do autor).

¹⁰ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 13/03/2023.

«1- O prédio urbano ou a fração autónoma que durante um ano se encontre desocupado é classificado como devoluto, nos termos previstos no presente decreto-lei.

2- São indícios de desocupação:

- a) A inexistência de contratos em vigor com empresas de telecomunicações e de fornecimento de água, gás e eletricidade;
- b) A inexistência de faturação relativa a consumos de água, gás, eletricidade e telecomunicações;
- c) A existência cumulativa de consumos baixos de água e eletricidade, considerando-se como tal os consumos cuja faturação relativa não exceda, em cada ano, consumos superiores a 7 m³, para a água, e de 35 kWh, para a eletricidade;
- d) A situação de desocupação do imóvel, atestada por vistoria realizada ao abrigo do [artigo 90.º](#) do [Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro](#)¹¹, na sua redação atual.

3- A existência de consumos superiores aos previstos na alínea c) do número anterior não afasta a possibilidade de o imóvel ser classificado como devoluto, designadamente através da vistoria referida na alínea d) do número anterior».

O n.º 1 do [artigo 2.º-A](#) apresenta a noção de zona de pressão urbanística como aquela em que se verifique dificuldade significativa de acesso à habitação, por haver escassez ou desadequação da oferta habitacional face às necessidades existentes ou por essa oferta ser a valores superiores aos suportáveis pela generalidade dos agregados familiares sem que estes entrem em sobrecarga de gastos habitacionais face aos seus rendimentos.

E o [artigo 3.º](#) elenca as distintas exceções ao conceito de prédio urbano ou fração autónoma devoluta, entre outras:

- A destinada à habitação por curtos períodos em praias, campo, termas e quaisquer outros lugares de vilegiatura, para arrendamento temporário ou para uso próprio;
- Durante o período em que decorrem as obras de reabilitação, desde que certificadas pelos municípios;

¹¹ Instrumento jurídico que aprova o regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE).

- A que seja a residência em território nacional de cidadão português que desempenhe no estrangeiro funções ou comissões de carácter público ao serviço do Estado Português, de organizações internacionais, ou funções de reconhecido interesse público, bem como dos seus respetivos acompanhantes autorizados; ou
- Cujos consumos previstos na alínea c) do n.º 2 do [artigo 2.º](#) não sejam atingidos devido a impedimento objetivo de utilização do imóvel, designadamente em virtude de disputa judicial quanto à respetiva posse, devido à verificação de qualquer dos fundamentos previstos no n.º 2¹² do [artigo 1072.º](#)¹³ do Código Civil ou por motivos de formação, saúde, prestação de cuidados permanentes enquanto cuidador informal ou permanência em equipamento social, desde que devidamente comprovados.

Como preceitua o artigo 1.º da [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#), que aprova a Lei de bases da habitação, esta tem por objeto o estabelecimento das bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição.

Relativamente aos princípios gerais do direito à habitação, os mesmos são enunciados no artigo 3.º, sendo que o n.º 1 expressa que, o Estado é o garante do direito à habitação, o n.º 4 dita que, a promoção e defesa da habitação são prosseguidas através de políticas públicas, bem como de iniciativas privada, cooperativa e social, subordinadas ao interesse geral, e o n.º 6 positiva que, o Estado promove o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentiva o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada.

O artigo 16.º da mesma [lei](#) explicita os diferentes assuntos intrínsecos à política nacional de habitação, *in casu* o n.º 5 refere que, a política nacional de habitação implica:

¹² Esta disposição concretiza a licitude do não uso pelo arrendatário:

- a) Em caso de força maior ou de doença;
- b) Se a ausência, não perdurando há mais de dois anos, for devida ao cumprimento de deveres militares ou profissionais do próprio, do cônjuge ou de quem viva com o arrendatário em união de facto;
- c) Se a utilização for mantida por quem, tendo direito a usar o locado, o fizesse há mais de um ano;
- d) Se a ausência se dever à prestação de apoios continuados a pessoas com deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 60 %, incluindo a familiares.

¹³ Norma que regula o uso efetivo do locado e que se encontra inserta no Livro II – Direito das obrigações, Título II – Dos contratos em especial, Capítulo IV – Locação, Seção VII – Arrendamento de prédios urbanos, Subsecção III – Direitos e obrigações das partes e Divisão I - Obrigações não pecuniárias.

- «a) O levantamento periódico e a divulgação da situação existente no país em matéria de habitação, com identificação das principais carências quantitativas e qualitativas, desagregadas, se for o caso, em função do género e da idade, e eventuais falhas ou disfunções do mercado habitacional;
- b) A mobilização do património público para arrendamento;
- c) A manutenção e ocupação da habitação pública;
- d) A promoção da construção, reabilitação ou aquisição para habitação pública;
- e) A melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional;
- f) A regulação do mercado habitacional e a garantia de habitação acessível em função dos rendimentos das famílias;
- g) A inovação tecnológica e social no domínio da satisfação das necessidades habitacionais da população;
- h) A articulação com a política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo e com a política de ambiente, no quadro das respetivas leis de bases;
- i) A integração do direito à habitação nas políticas sociais e nas estratégias nacionais com ele conexas, nomeadamente de combate à pobreza e à exclusão social, de erradicação da condição de pessoas em situação de sem abrigo ou outras direcionadas a grupos especialmente vulneráveis».

O Programa Nacional de Habitação (PNH) é instituído no artigo 17.º da [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#), o n.º 1 determina que, este institui os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação, e o n.º 3 menciona que se trata de um documento plurianual, prospetivo e dinâmico, com um horizonte temporal não superior a seis anos e inclui, entre outros, o diagnóstico das carências habitacionais, quantitativas e qualitativas, bem como informação sobre o mercado habitacional, nomeadamente eventuais falhas ou disfunções; e o levantamento dos recursos habitacionais disponíveis, públicos e privados, e o seu estado de conservação e utilização.

Cumprindo, ainda, mencionar outros atos legislativos relacionados com a matéria vertida no presente projeto-lei:

- O [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;
- A [Portaria n.º 29/2021, de 9 de fevereiro](#), que procede à criação do Conselho Nacional de Habitação, enquanto órgão de consulta do Governo no domínio da política nacional de habitação e aprova o respetivo regulamento;
 - A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho](#), que aprova a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) para o período de 2015-2031; e
 - A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2020, de 30 de dezembro](#), que autoriza a transferência de verba para o [Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. \(IHRU, I. P.\)](#)¹⁴⁻¹⁵, para promoção do património público com aptidão habitacional.

Com relevo para a apreciação da presente iniciativa, salienta-se o pacote de medidas «[Mais Habitação](#)¹⁶» apresentadas pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças e pela Ministra da Habitação apresentaram, no dia 16 de fevereiro de 2023.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do [Tratado da União Europeia](#), « A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente». Neste mesmo sentido, o [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) prevê no artigo 9.º, o dever da União ter em consideração as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social

¹⁴ Página eletrónica acessível em <https://www.ihru.pt>, consultada a 13/03/2023.

¹⁵ Este, de acordo com o n.º 1 do [artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto](#), constitui a entidade pública promotora da política nacional de habitação, com a natureza de instituto público de regime especial e gestão participada integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

¹⁶ Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDYzMAQAj56DFgUAAAA%3d>, consultado a 13/03/2023.

adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana na definição e execução das suas políticas.

Refira-se, ainda, o n.º 3 do artigo 34.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#) que estabelece 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.» Também a [Carta Social Europeia](#) dispõe no artigo 31.º que toda a pessoa tem direito à habitação.

O [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#) prevê no capítulo III «Proteção e inclusão sociais» e no âmbito do princípio «Habitação e assistência para os sem-abrigo» que deve ser garantido às pessoas necessitadas o acesso a habitação social ou a uma ajuda à habitação de boa qualidade.

Em agosto de 2020, a pedido da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (EMPL) do Parlamento Europeu, foi apresentado um estudo denominado «[Policies to Ensure Access to Affordable Housing](#)», no qual é analisada a situação atual e os principais desafios no que respeita à acessibilidade da habitação na UE, bem como as políticas para assegurar o acesso à habitação a preços acessíveis a nível nacional e da UE, concluindo-se com a apresentação de recomendações aos decisores políticos e partes interessadas sobre a melhoria da acessibilidade da habitação a preços acessíveis.

Destaca-se, também, a [comunicação](#) da Comissão Europeia «Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida» que «define uma estratégia para adotar, acelerar e impulsionar essa transformação de forma a contribuir para o objetivo de alcançar a neutralidade climática, aplicar os princípios da circularidade, contribuir para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a competitividade da Europa e proteger o direito de todos a uma habitação a preços acessíveis, com boas condições, incluindo em termos de acessibilidade e salubridade, salvaguardando ao mesmo tempo o património cultural.»

Em janeiro de 2021, o Parlamento Europeu adotou uma [resolução](#) intitulada «Uma habitação digna e a preços acessíveis para todos», na qual se pode ler que, «a União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como

previsto nas legislações e nas práticas nacionais em conformidade com os Tratados, a fim de promover a coesão social e territorial da União» - considerando-se como tal, entre outros, a habitação social - que podem ser prestados pelo Estado ou pelo setor privado.

Na referida resolução, o Parlamento Europeu «Incentiva os Estados-Membros a colaborarem no financiamento de investimentos sociais destinados a resolver problemas de habitação com os parceiros sociais, a sociedade civil e o setor privado, muitos dos quais desempenham e podem desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento e manutenção de soluções de habitação adequadas para as pessoas em situações vulneráveis», e «Insta a Comissão, os Estados-Membros e as autoridades regionais e locais a reconhecerem, apoiarem e financiarem soluções de habitação democráticas, colaborativas e de base comunitária, incluindo fundos fundiários comunitários, como meios legítimos e viáveis de oferta de habitação social e de mercado; apela a uma abordagem sustentável de utilização do solo urbano, por exemplo privilegiando a reabilitação de casas abandonadas em detrimento da construção de casas novas».

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

- ESPANHA**

Apresenta-se de seguida o enquadramento internacional do seguinte país: Espanha.

Neste país, e conforme o disposto na [Ley 33/2003, de 3 de noviembre¹⁷](#), *del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, as Administrações Públicas são obrigadas a inventariar os bens e direitos que integram o seu património ([artículo 32](#)), indicando, com suficiente detalhe, os elementos necessários à sua identificação e aqueles necessários para refletir o seu estatuto jurídico e o destino ou uso a que se destinam, sendo dedicado.

Dispõe o n.º 4.º do mesmo artigo que o inventário patrimonial das comunidades autónomas, entidades locais e entidades de direito público delas vinculadas ou dependentes incluirá, pelo menos, os bens imóveis e direitos reais sobre eles.

¹⁷ Texto retirado do portal legislativo espanhol *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 13/03/2023.

Mais dispõe o [artículo 131](#) que os bens e direitos patrimoniais do Património do Estado que não sejam necessários ao exercício dos poderes e funções da Administração Geral do Estado ou dos seus órgãos públicos podem ser alienados, podendo essa alienação ser acordada com reserva da sua utilização temporária quando, por motivos excepcionais, devidamente justificados, for conveniente ao interesse público.

Esta utilização temporária pode concretizar-se através da celebração de contratos de locação financeira ou quaisquer outros que permitam a utilização dos bens alienados, em simultâneo com o negócio de alienação e sujeito às mesmas regras de competência e procedimento desta última.

De acordo com o [artículo 91](#) do [Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto](#), por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, os bens imóveis e direitos sobre eles pertencentes à Administração Geral do Estado e seus órgãos públicos serão alienados por meio de concurso, leilão ou ajuste direto. No acordo para a instauração do procedimento, a modalidade de venda escolhida será determinada fundamentadamente.

Em termos de comunidades autónomas, destaca-se o **País Basco**, que promoveu o [Pacto Social por la Vivienda 2022-2036](#)¹⁸.

O Pacto estabelece quatro metas quantitativas até 2036 e seis linhas de ação prioritárias para o cumprimento desses objetivos, entre os quais se destaca que 5% das principais casas da comunidade autónoma estão alocadas à oferta pública de arrendamento acessível até 2036 (50.000 apartamentos).

Da mesma forma, propõe-se que no horizonte de quinze anos seja possível reabilitar anualmente 3% dos edifícios, face aos atuais 1,5%, o que implica reformar 350.000 habitações nesse período – aproximadamente uma em cada três construídas. Entre os objetivos, estabelece-se também a necessidade de um parque habitacional gratuito, tanto de construção nova como de reabilitação, para grupos com recursos económicos suficientes.

¹⁸ Informação retirada do Portal oficial do Governo Basco, disponível aqui: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2022/mas-80-organizaciones-firman-pacto-social-vivienda-afrontar-retos-este-sector-proximos-quince-anos/>. Consulta efetuado a 13/03/2023.

Para atingir as metas, o pacto prevê linhas de ação prioritárias, com diretrizes para sua implementação:

- Maior investimento em habitação suportado por um sistema fiscal de incentivos;
- Aumentar progressivamente a despesa pública em habitação até se situar em torno de 1,5% do PIB, e o investimento privado na reabilitação se situar em cerca de 5% do PIB, em linha com os maiores países europeus;
- Continuar a aprofundar a dimensão social da política habitacional. Aposta-se numa maior integração da política habitacional com outras políticas sociais (serviços sociais, juventude, terceira idade, deficiência, igualdade, emprego, etc.), lançando serviços e programas com respostas a realidades como o sem-abrigo, as famílias numerosas e acesso à habitação para os jovens;
- Generalizar a inclusão da habitação na agenda estratégica municipal, lançando uma linha de apoio à elaboração de planos locais de habitação;
- Formar um setor da construção atrativo, competitivo e inovador, apoiando a formação e desenvolvimento do talento do setor e dos seus projetos de inovação, e favorecendo o acesso de mais mulheres ao mesmo;
- Inteligência de dados e avaliação avançada, reforçando e institucionalizando o papel do Observatório Basco da Habitação;
- Envolvimento e colaboração público-privado-social, lançando e dinamizando um Fórum de Habitação como espaço estável de participação e colaboração entre os agentes comprometidos pelo Pacto e promovendo processos de participação cidadã.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verificou-se a existência das seguintes iniciativas legislativas pendentes versando diretamente sobre matéria idêntica com a da presente iniciativa:

- Proposta de Lei n.º 46/XV/1.^a (GOV) - [Aprova o Programa Nacional de Habitação para o período 2022-2026](#)-, que foi aprovada na generalidade na Reunião

Plenária de 20 de janeiro de 2023, com o voto a favor do PS, a abstenção do PSD, CH, PCP, BE e DURP do PAN e L e contra da IL. Nessa mesma data, a iniciativa baixou na especialidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação.

- Projeto de Lei n.º 630/XV/1.ª (IL) - [*Facilita a utilização mista de imóveis para arrendamento e alojamento local, aumentando a oferta de habitação para estudantes e profissionais deslocados*](#). No dia 8 de março de 2023, esta iniciativa legislativa baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação.
- Projeto de Lei n.º 654/XV/1.ª (PSD) - [*Medidas fiscais para uma intervenção social para resolver a grave crise no acesso à habitação própria, o aumento dos encargos gerados com a subida dos juros no crédito à habitação e a promoção de medidas que incentivem uma melhor afetação dos prédios devolutos e o fortalecimento da confiança entre as partes nos contratos de arrendamento*](#). A iniciativa encontra-se agendada para discussão em plenário na generalidade para 15 de março de 2023.
- Projeto de Lei n.º 656/XV/1.ª (PSD) - [*Habitação para jovens - alojamento estudantil, arrendamento para jovens e aquisição da primeira habitação própria e permanente*](#). A iniciativa encontra-se agendada para discussão em plenário na generalidade para 15 de março de 2023.
- Projeto de Lei n.º 607/XV/1.ª (CH) - [*Altera o Código do IVA para que o valor global das obras de reabilitação e afins realizadas em imóveis destinados a habitação beneficiem da taxa reduzida de IVA de 6%*](#). A iniciativa encontra-se agendada para discussão em plenário na generalidade para 15 de março de 2023.
- Projeto de Lei n.º 609/XV/1.ª (IL) - [*Permite à Sociedade Civil reabilitar os imóveis devolutos do estado para arrendamento acessível*](#). A iniciativa encontra-se agendada para discussão em plenário na generalidade para 15 de março de 2023.
- Projeto de Lei n.º 631/XV/1.ª (L) - [*Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, limitando a isenção de IRC aos fundos e sociedades de investimento imobiliário*](#)

[que disponibilizem 30% dos seus bens imóveis no Programa de Apoio ao Arrendamento.](#) A iniciativa encontra-se agendada para discussão em plenário na generalidade para 15 de março de 2023.

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

Após consulta à mesma base de dados, constatou-se, de igual modo, que na presente e na XIV Legislaturas existiram as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica à da iniciativa ora em apreço:

- Apreciação Parlamentar n.º 33/XIV/2.^a (PCP) - [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 IHRU, I.P., à lei de bases da habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social"](#) -, *que deu origem à [Lei 12/2021, de 10 de março - Alteração ao 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 IHRU, I. P., à lei de bases da habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social.](#)*
- Projeto de Lei n.º 107/XV/1.^a(BE) - [Garante o direito à habitação, protegendo o uso das frações para fins habitacionais.](#) Na reunião plenária do dia 16 de setembro de 2022, esta iniciativa foi rejeitada em votação na generalidade, com os votos contra do Grupo Parlamentar do PS, PSD, CH e IL, a abstenção do PCP e DURP do PAN e a favor do BE e DURP do L.
- Projeto de Lei n.º 128/XV/1.^a(PAN) - [Procede à alteração ao Regime do Arrendamento Urbano e prevê a não-discriminação no acesso à habitação.](#) Na Reunião Plenária do dia 17 de junho de 2022, esta iniciativa foi rejeitada em votação na generalidade, com os votos contra do Grupo Parlamentar do PS, PSD, a abstenção do CH e a favor do PCP, BE e DURP do PAN e L.
- Projeto de Lei n.º 237/XV/1.^a (BE) - [Regime extraordinário de proteção da habitação face à inflação.](#) Na Reunião Plenária do dia 16 de setembro de 2022, esta iniciativa foi rejeitada em votação na generalidade, com os votos contra do Grupo Parlamentar do PS, PSD e IL e a favor do CH, PCP, BE e DURP do PAN e L.

No que respeita a petições, registam-se os seguintes antecedentes:

- Petição n.º 186/XIV/2.^a - «[Atual lei de arrendamento – fazedora de sem-abrigo](#)», com 27 assinaturas. Esta petição foi concluída em comissão em 3 de fevereiro de 2021.
- Petição n.º 107/XV/1 - «[Por uma habitação e emprego condignos](#)», com 1 assinatura. Esta petição foi concluída em comissão em 15 de fevereiro de 2023.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

O Presidente da 6.^a Comissão, promoveu, no dia 6 de março de 2023, nos termos regimentais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, pela Associação Nacional de Freguesias e pela Comissão Nacional de Proteção de Dados, os quais serão disponibilizados na [página da iniciativa](#) assim que forem rececionados.

▪ Consultas facultativas

Atendendo à matéria em apreço, a Comissão poderá solicitar, se assim o deliberar, contributo ao IHRU.