

NOTA DE ADMISSIBILIDADE

Petição n.º 122/XV/1.ª

ASSUNTO: Medidas para a Habitação

Entrada na AR: 30 de março de 2023

Nº de assinaturas: 48

1º Peticionante: José Francisco Bigotte da Veiga

Introdução

A [Petição n.º 122/XV/1.ª](#) deu entrada na Assembleia da República no dia 20 de março de 2023, tendo baixado à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (de ora em diante «Comissão»), para apreciação, em 22 de março de 2023, de acordo com o despacho do Senhor Vice-Presidente da Assembleia da República de turno.

I. A petição

1. A presente petição coletiva, apresentada por José Francisco Bigotte da Veiga, exorta à adoção de respostas urgentes ao problema estrutural existente nas políticas de habitação em Portugal.
2. Nos últimos anos, vários fenómenos socioeconómicos e políticos, nomeadamente em resultado do crescimento do turismo, do desenvolvimento de plataformas *online* de reserva de alojamento, da procura de vistos «gold», do regime dos residentes não habituais, da proliferação do trabalho remoto, da crescente vinda de «nómadas digitais» para o território português e do forte investimento no setor imobiliário por fundos de investimento internacionais, resultaram numa evolução de crescimento exponencial dos preços de venda de imóveis, bem como do valor das rendas praticadas pelos senhorios.
3. De acordo com a informação disponibilizada pelo Eurostat, em Portugal, nos últimos 12 anos, os preços das casas subiram 70% e o valor das rendas subiu 25%, sendo a média europeia um aumento de 45% e 17%, respetivamente.
4. Contudo, de acordo com os resultados dos Censos 2021, existem em Portugal 922.810 alojamentos familiares clássicos arrendados de residência habitual. Destes, cerca de 151.000 (16%) são objeto de um contrato de arrendamento celebrado antes de 1990, contratos estes protegidos por um mecanismo de controlo da subida das rendas. Ainda de acordo com a informação disponibilizada pelos Censos 2021, 79% dessas famílias abrangidas por contratos celebrados antes de 1990, pagam uma renda inferior a €200. Esta informação é relevante, pois demonstra que se desconsiderarmos estes contratos, o crescimento do valor das rendas em Portugal entre 2010 e à presente data seria muito superior a 25%.
5. Por sua vez, de acordo com a informação disponibilizada pelo Pordata, o ordenado médio, por mês, com horas extra, subsídios ou prémios, dos trabalhadores por conta de outrem era em 2010 de €1.075,3 e de €1.294,1 em 2021. Esta variação representa um crescimento do ordenado médio dos trabalhadores por conta de outrem de 20%.

6. Destarte, os peticionários solicitam à Assembleia da República a discussão das seguintes medidas, eventualmente num conjunto mais alargado de propostas, tendo em vista a concretização de um direito à habitação mais necessário e premente:
- i)* Criação de um imposto aplicável aos imóveis residenciais localizados em áreas de pressão imobiliária, em que a procura é manifestamente superior à oferta, que se encontrem devolutos;
 - ii)* Proibição de venda de imóveis, em zonas de pressão imobiliária considerável, a pessoas ou entidades sem domicílio fiscal em território nacional;
 - iii)* Interdição da conversão de imóveis residenciais em imóveis comerciais ou escritórios em áreas de pressão imobiliária, em que a procura é manifestamente superior à oferta;
 - iv)* Proibição de aquisição de imóveis residenciais por fundos de investimento imobiliário, fundos especiais de investimento imobiliário, fundos de gestão de património imobiliário ou outros tipos de entidades de investimento imobiliário em áreas de pressão imobiliária, em que a procura é manifestamente superior à oferta (exceto em casos de manifesta degradação do imóvel, não estando o mesmo apto para ser habitado à data da aquisição);
 - v)* Desenvolvimento de novos mecanismos de controlo de contratos de arrendamento e sua fiscalização.
7. Os peticionários pugnam pela constitucionalidade das soluções preconizadas, defendendo a sua proporcionalidade e não vislumbrando nenhuma discriminação entre cidadãos nacionais de diferentes Estados-Membros da União Europeia, tendo em conta o critério residencial fixado.
8. Considera-se pertinente referir que, a respeito da pretensão dos peticionários, no passado mês de janeiro de 2023 foi constituído, na Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, o [Grupo de Trabalho – Habitação](#), no qual se encontram [diversas iniciativas](#) para apreciação.
9. O [artigo 65.º](#), da Constituição da República Portuguesa, respeitante à habitação e urbanismo, estabelece que:
- «1. 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.*
 - 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:*
 - a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;*

- b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;*
- c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;*
- d) 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.*
- 3. O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.*
- 4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.*
- 5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.»*
10. Estipula o [artigo 62.º](#), da Constituição da República Portuguesa, referente ao direito de propriedade privada, que:
- «1. A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.*
- 2. A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização.»*
11. De acordo com o plasmado no [artigo 18.º](#), da Constituição da República Portuguesa, respeitante à força jurídica:
- «1. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.*
- 2. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.*

3. As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.»

12. Acresce que, o direito a uma habitação condigna está consagrado em diversos instrumentos jurídicos internacionais, nomeadamente, no n.º 1 do artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no n.º 1 do artigo 11.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, entre outros.

13. Por outro lado, o direito à propriedade está também consagrado em diversos instrumentos jurídicos internacionais, designadamente, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

14. Por último, «o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas já respondeu afirmativamente à questão de saber se, no plano dos princípios jurídicos, estes direitos, nomeadamente o direito a uma habitação condigna, deviam poder ser invocados perante os tribunais ou objeto de recursos internos. Segundo o Comité, tais vias de recurso são aplicáveis, nomeadamente nos seguintes casos:

- a. Recursos interpostos perante os tribunais para obter a proibição, mediante decisão nesse sentido, de expulsões ou demolições;
- b. Processos jurídicos destinados a obter uma indemnização após uma expulsão ilegal;
- c. Queixas contra medidas ilegais tomadas por proprietários (Estado ou particulares) ou por estes apoiadas, em matéria de arrendamento, manutenção da habitação, discriminação racial e outras formas de discriminação;
- d. Denúncias de qualquer forma de discriminação na atribuição e acesso à habitação;
- e. Queixas contra os proprietários, relativas a condições de habitação insalubres ou inadequadas;
- f. Ações judiciais coletivas decorrentes do aumento significativo do número de pessoas sem abrigo»¹.

II. Análise da petição

1. Cumprimento dos requisitos formais.

¹ O Direito Humano a uma Habitação Condigna, ficha informativa n.º 21, Nações Unidas, 2002, p. 30, a qual pode ser consultada [aqui](#).

A petição foi endereçada ao Presidente da Assembleia da República, o objeto da petição encontra-se devidamente especificado, sendo o texto inteligível.

De igual modo, o 1.º signatário encontra-se devidamente identificado, bem como o seu respetivo domicílio, estando presentes os requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º da [Lei n.º 43/90, de 10 de agosto](#) (Exercício do Direito de Petição), com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de março, 15/2003, de 4 de junho, 45/2007, de 24 de agosto, 51/2017, de 13 de julho e 63/2020, de 29 de outubro.

Entende-se ainda que não se verificam razões para o indeferimento liminar da petição, nos termos do artigo 12.º da LEDP.

2. Antecedentes (incluindo petições anteriores ou pendentes conexas).

Compulsadas as bases de dados, verifica-se existirem, na XV Legislatura as seguintes iniciativas e petições sobre matéria idêntica ou conexa:

- [Petição n.º 107/XV/1](#) - «Por uma habitação e emprego condignos», com 2 assinaturas, concluída em 15 de fevereiro;
- [Projeto de Lei n.º 55/XV/1.ª \(IL\)](#) - «Clarifica o Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local (Alteração ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto)». Esta iniciativa foi rejeitada na generalidade na reunião plenária de 16/09/2022 com os votos contra dos Grupos Parlamentares (GP) do PS, PSD, PCP e BE e do Deputado Único Representante de Partido (DURP) do L, a abstenção da DURP do PAN e a favor dos GP do CH e da IL;
- [Projeto de Lei n.º 107/XV/1.ª \(BE\)](#) - «Garante o direito à habitação, protegendo o uso das frações para fins habitacionais». Esta iniciativa legislativa foi rejeitada na generalidade, na reunião plenária de 16/09/2022, com os votos contra dos GP do PS, PSD, CH e da IL, a abstenção do GP PCP e do DURP do PAN e a favor do GP do BE e do 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». Esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, na reunião plenária de dia 17/06/2022, com os votos contra dos GP do PS, PSD e da IL, a abstenção do GP do CH e a favor dos GP do PCP e BE e dos DURP do PAN e L;

- [Projeto de Lei n.º 275/XV/1.ª \(CH\)](#) - «Amplia o leque de beneficiários do programa Porta 65 Jovem, assegurando o direito à habitação jovem». Esta iniciativa legislativa foi rejeitada na generalidade, na reunião plenária de 06/10/2022, com os votos contra do GP do PS e da IL, a abstenção dos GP do PSD, PCP e do DURP do L e a favor dos GP do CH, BE e do DURP do PAN;
- [Projeto de Lei n.º 289/XV/1.ª \(PAN\)](#) - «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». Esta iniciativa foi rejeitada na generalidade na reunião plenária de 07/10/2022, com o voto contra do GP do PS, a abstenção dos GP do PSD, CH, IL e PCP e a favor do GP do BE e dos DURP do PAN e L;
- [Projeto de Lei n.º 298/XV/1.ª \(CH\)](#) - «Altera o artigo 78.º E do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) no sentido de aumentar a percentagem e os limites da dedução das despesas relativas a habitação». Esta iniciativa foi rejeitada na generalidade na reunião plenária de 06/10/2022, com o voto contra do GP do PS, a abstenção dos GP do PSD, PCP e do DURP do L e a favor dos GP do CH, IL, BE e do DURP do PAN;
- [Projeto de Lei n.º 319/XV/1.ª \(PAN\)](#) - «Aprova o regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens». Esta iniciativa foi rejeitada na generalidade na reunião plenária de 06/10/2022, com os votos contra dos GP do PS e da IL, a abstenção dos GP do PSD, PCP e BE e a favor do GP do CH e dos DURP do PAN e L;
- [Projeto de Lei n.º 325/XV/1.ª \(BE\)](#) - «Cria o programa "Arrendar para Habitar"», rejeitado em votação na generalidade no dia 06/10/2022, com os votos contra dos GP do PS, PSD, CH e IL e a favor do PCP, BE e do DURP do PAN e L;
- [Projeto de Lei n.º 344/XV/1.ª \(IL\)](#) - «Alarga a isenção de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) a todas as aquisições de habitação própria e permanente (Alteração ao Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro)». Esta iniciativa foi rejeitada na generalidade na reunião plenária de 09/12/2022, com os votos contra do GP do PS, PCP, BE e DURP do L, a abstenção do GP do PSD e a favor dos GP do CH, IL e do DURP do PAN;
- [Projeto de Lei n.º 473/XV/1.ª \(L\)](#) - «Aumenta o período de subvenção mensal e o período máximo de apoio do programa Porta 65 - Arrendamento por Jovens». Esta iniciativa foi rejeitada na generalidade na reunião plenária de 20/01/2023, com os votos

contra do GP do PS, a abstenção dos GP do PSD, CH e da IL e a favor dos GP do PCP e BE e dos DURP do PAN e L.

- [Projeto de Lei n.º 474/XV/1.ª \(PAN\)](#) - «Altera a Lei de Bases da Habitação, com vista à criação de gabinetes municipais de apoio à habitação». Esta iniciativa foi rejeitada em votação na generalidade na reunião plenária de 20/01/2023, com os votos contra dos GP do PS, IL e PCP, a abstenção dos GP do PSD, CH e BE e a favor dos DURP do PAN e do L.
- [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», rejeitado em votação na generalidade no dia 15/03/2023, com os votos contra dos GP da IL e do PCP, a abstenção dos GP do PS, PSD, CH, BE e a favor dos DURP do PAN e do L;
- [Projeto de Lei n.º 635/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», retirado em 09/03/2023;
- [Projeto de Lei n.º 636/XV/1.ª \(PSD\)](#) - «Criação de um regime excecional de disponibilização de imóveis devolutos ou subutilizados», retirado em 09/03/2023;
- [Projeto de Lei n.º 637/XV/1.ª \(PSD\)](#) - «Reforço da segurança no arrendamento», retirado em 09/03/2023.

3. Iniciativas pendentes

Efetuada a análise às bases de dados, verificou-se existirem, na XV Legislatura, as seguintes iniciativas e petições pendentes sobre matéria idêntica ou conexas:

- [Projeto de Deliberação 11/XV/1.ª \(PSD\)](#) - «Realização de estudo independente para avaliação dos efeitos das alterações ao regime do arrendamento urbano nos últimos 10 anos», o qual deu entrada a 6 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», encontra-se em fase de apreciação

na especialidade, tendo baixado ao Grupo de Trabalho da Habitação, em 15 de março de 2023;

- [Proposta de Lei n.º 46/XV/1.ª \(GOV\)](#) - «Aprova o Programa Nacional de Habitação para o período 2022-2026», encontra-se em fase de apreciação na especialidade, tendo baixado ao Grupo de Trabalho da Habitação, em 20 de janeiro de 2023;
- [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», o qual se encontra em fase de generalidade;
- [Projeto de Lei n.º 632/XV/1.ª \(L\)](#) - «Altera o Código do Imposto do Selo, dele isentando os contratos de arrendamento habitacional com duração inicial igual ou superior a 5 anos enquadrados no Programa de Apoio ao Arrendamento», o qual se encontra em fase de generalidade;
- [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», encontra-se em fase de apreciação na especialidade;
- [Projeto de Lei n.º 655/XV/1.ª \(PSD\)](#) - «Estabelece o regime transitório de subsídio de renda e aprova medidas de mitigação no impacto do agravamento dos juros do crédito à habitação», encontra-se em fase de apreciação na especialidade;
- [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», encontra-se em fase de apreciação na especialidade, tendo baixado ao Grupo de Trabalho da Habitação, em 15 de março de 2023;
- [Projeto de Lei n.º 673/XV/1.ª \(CH\)](#) - «Reforça os incentivos à estabilidade nos contratos de arrendamento para habitação própria e permanente por via da redução das taxas de tributação autónoma», encontra-se em fase de apreciação na generalidade;
- [Petição n.º 119/XV/1.ª](#) - «Direito a habitação para todos», com 1087 assinaturas, que deu entrada na Assembleia da República no dia 19 de março de 2023, tendo baixado à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação para apreciação, em 22 de março de 2023 e que aguarda a deliberação sobre a sua admissibilidade;

- [Petição n.º 127/XV/1.ª](#) - «Programa Mais Habitação - Pela recuperação e utilização dos Imóveis Devolutos do Estado», com 7673 assinaturas, que deu entrada na Assembleia da República no dia 26 de março de 2023, tendo baixado à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação para apreciação, em 30 de março de 2023 e que aguarda a deliberação sobre a sua admissibilidade.

III. Tramitação subsequente

1. Considerando que a presente petição tem 48 subscritores não é obrigatória a nomeação de Deputado Relator², conforme resulta da interpretação do n.º 5 do artigo 17.º da LEDP, *a contrario*, sem prejuízo de a Comissão poder deliberar a nomeação do mesmo, se assim o entender.
2. Não sendo nomeado Relator, o processo de apreciação da petição fica concluído com a aprovação da presente nota de admissibilidade, tal como consagrado no n.º 13 do artigo 17.º da LEDP, podendo resultar dessa apreciação o envio do texto da petição e da referida nota aos Grupos Parlamentares para o eventual exercício de iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea *c)* do n.º 1 do artigo 19.º da LEDP;
3. De igual modo, nos casos em que a petição apresentada seja subscrita por um peticionante, como sucede com a presente petição, a mesma não é de apreciação obrigatória em Plenário (cfr. alínea *a)* do n.º 1 do artigo 24.º, *a contrario*, da LEDP), tal como também não pressupõe a audição do peticionário único (cfr. n.º 1 do artigo 21.º, *a contrario*, da LEDP), nem carece de publicação no *Diário da Assembleia da República* (cfr. alínea *a)* do n.º 1 do artigo 26.º, *a contrario*, da LEDP);
4. O primeiro peticionário deverá ser notificado do teor das deliberações que vierem a ser tomadas pela Comissão, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 8.º em conjugação com a alínea *d)* do n.º 6 e com o n.º 7 do artigo 17.º da LEDP;
5. Sugere-se que, no final, e como providência julgada adequada, a Comissão pondere a remessa de cópia da petição e do respetivo relatório aos Grupos Parlamentares, DURP e ao ministro competente em razão da matéria para eventual medida legislativa ou

² Cfr. n.º 5 do artigo 17.º da LEDP: «Recebida a petição, a comissão parlamentar competente toma conhecimento do objeto da mesma, delibera sobre a sua admissão, com base na nota de admissibilidade, e nomeia obrigatoriamente um Deputado relator para as petições subscritas por mais de 100 cidadãos.»

administrativa, nos termos do disposto das alíneas *d)*, *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 19.º da LEDP.

IV. Conclusão

- (i) Propõe-se a admissão da presente petição;
- (ii) Deverá ser dado conhecimento das deliberações que forem tomadas pela Comissão ao único subscritor;
- (iii) Sugere-se que seja enviada cópia da petição e do respetivo relatório aos Grupos Parlamentares, ao DURP e ao ministro competente em razão da matéria para, querendo, tomarem as medidas que entenderem necessárias.

Palácio de S. Bento, 4 de abril de 2023

A assessora da Comissão

(Inês Maia Cadete)