

# **Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário 2021 - 2026**

Junho de 2021

## 1. ENQUADRAMENTO INICIAL

A universalidade do direito à habitação afirma-se na promoção de políticas públicas que têm como destinatário a sociedade como um todo, e não apenas uma parte dela, porque é em comunidade que construímos este direito, alicerçado nos princípios do Estado Social que materializa.

Um dos maiores problemas que Portugal enfrenta na atualidade ao nível da habitação é a ausência de uma resposta estruturada a necessidades urgentes de alojamento, decorrentes de eventos imprevisíveis ou excepcionais (tais como, catástrofes naturais, incêndios, pandemias, movimentos migratórios), ou decorrentes da necessidade de alojamento urgente, de forma temporária, de pessoas que se encontrem em risco iminente de ficar privadas de habitação (como, situações de violência doméstica, de tráfico de seres humanos, pessoas ao abrigo da proteção internacional, situações de desinstitucionalização, pessoas em situação de sem-abrigo, ou ainda pessoas em risco de desalojamento devido a precariedade e insegurança extrema do local em que vivem).

Neste momento, as respostas sociais existentes no país, nomeadamente, centros de acolhimento temporário ou apoios da Segurança Social ou de outras entidades com vista a cobrir os custos com o arrendamento de alojamentos no mercado, estão muito subdimensionadas e são demasiado limitadas no tempo.

Acresce que, o parque habitacional público, dada a sua muito reduzida dimensão, é já incapaz de dar resposta às necessidades estruturais e permanentes de habitação, pelo que é também insuficiente para acomodar as necessidades urgentes e imprevisíveis.

Foi neste contexto que foi assumido o compromisso de criar uma Bolsa Nacional de Alojamento Urgente para, em complementaridade com a oferta pública de habitação e a ação municipal, assegurar uma resposta temporária de recurso para as situações de emergência, tendo a importância desse instrumento sido reconhecida no Plano de Estabilização Económica e Social, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho.

O correspondente enquadramento legislativo veria a ser assegurado com a publicação do Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março, que criou a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (Bolsa), cujo modelo de funcionamento e gestão se encontra

previsto na Portaria n.º 120/2021, de 8 de junho, visando a integração das respostas a criar no futuro, bem como das respostas já existentes em termos de centros de alojamento de emergência social (CAES) e centros de acolhimento temporário (CAT), identificadas no âmbito do Inventário de Alojamento Urgente e Temporário, salvaguardando a proteção de dados e informação nas respostas nas áreas da violência doméstica, do tráfico de seres humanos e das pessoas sob proteção internacional.

O correspondente enquadramento legislativo viria a ser assegurado com a publicação do Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março, que criou a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (Bolsa), no quadro do objetivo de se criar uma resposta estruturada e transversal para a disponibilização de soluções de alojamento de emergência ou de transição destinadas a pessoas que se encontram em situação de risco e emergência, tendo em vista a sua inclusão social, proteção e autonomização, o combate às desigualdades e a garantia de uma adequada proteção social.

Para efeito dessas futuras respostas, assume especial relevância a inclusão da Bolsa na Componente 2. Habitação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que prevê um investimento de 176 milhões de euros para o robustecimento de soluções de alojamento de emergência e ou de transição, com vista a criar mais de 2.400 respostas de alojamento.

Também nos termos do Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março, foi criada a Comissão para a execução do Plano Nacional de Alojamento (Comissão) a quem compete designadamente elaborar o Plano Nacional de Alojamento (Plano) e propô-lo aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da cidadania e igualdade, da integração e as migrações, da segurança social e da habitação, no prazo de 90 dias a contar da data de entrada em vigor do referido diploma.

Importa, assim, com o presente Plano, definir as bases e o quadro para a implementação desta resposta estruturada e transversal para as pessoas que carecem de soluções de alojamento de emergência ou de transição, nomeadamente:

- O planeamento estratégico das soluções de alojamento a promover e dos apoios existentes nos termos do Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março, para esse fim, em função das necessidades de soluções de alojamento, incluídas as já existentes e as que já é possível estimar, em atenção às especificidades locais e à coesão socioterritorial, de modo a evitar fenómenos de segregação e de

exclusão socioterritorial, bem como as necessidades de segurança, confidencialidade e proteção dos destinatários;

- A participação de todas as entidades relevantes, públicas ou privadas, na identificação (quando existentes), definição e concretização das soluções de alojamento, em função da sua área específica de atuação, e sem prejuízo das respetivas atribuições e competências próprias, de forma a salvaguardar a coerência dos respetivos projetos no âmbito das redes de intervenção especializada que integram;
- A garantia da articulação das soluções de alojamento com os objetivos de política pública que as mesmas promovem, em função dos destinatários a que se dirigem, designadamente em termos de inclusão, proteção e autonomização, por forma a que estes sejam providos, não apenas de alojamento, mas do apoio e acompanhamento necessários a assegurar, sempre que aplicável, o processo de transição para uma situação habitacional e financeira autónoma e estável.

## **2. NECESSIDADES EXISTENTES E RESPOSTAS NECESSÁRIAS**

O objetivo da Bolsa de Alojamento Urgente e Temporário (Bolsa) é criar uma resposta estruturada e transversal para as várias situações de emergência que colocam em causa um direito fundamental como é o direito à habitação.

Assim, é essencial planificar as soluções em função das necessidades que sejam identificadas em função da abrangência devidamente definida no Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março, considerando as situações de risco e ou emergência social por este abrangidas:

- a) Eventos imprevisíveis ou excecionais, designadamente catástrofes naturais, incêndios, pandemias, fluxos migratórios não programados;
- b) Necessidade de alojamento urgente e de autonomização de pessoas que se encontrem privadas, de forma temporária, de habitação, nomeadamente:
  - i) Pessoas vítimas de violência doméstica;
  - ii) Pessoas vítimas de tráfico de seres humanos;
  - iii) Pessoas ao abrigo da proteção internacional, no âmbito das competências das entidades que compõem a formação restrita do Grupo Operativo Único, nos

termos estabelecidos pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020, de 23 de novembro;

- iv) Pessoas em situação de sem-abrigo, considerando-se para este efeito as pessoas sinalizadas como tal pelas entidades competentes por estarem sem teto ou sem casa;
- c) Necessidades extraordinárias e devidamente fundamentadas de alojamento urgente e temporário para pessoas em risco iminente e efetivo de ficarem sem alojamento e em situação de sem abrigo ou para jovens ou pessoas com deficiência em acolhimento residencial cujo processo de autonomização esteja comprometido por ausência de recursos ou suporte familiar;
- d) Necessidades de fixação local, quando temporária e indispensável ao interesse público, de funcionários e agentes do Estado.

A par da planificação das soluções já existentes, a construção de novas respostas deve também ter em conta a dimensão das necessidades identificadas, a sua distribuição geográfica e ainda os compromissos já assumidos nesse domínio no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e do referido Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março.

Deve ser igualmente enquadrado no presente Plano o objetivo de assegurar que sejam preferencialmente prosseguidas soluções que garantam a transversalidade das respostas e uma gestão dirigida à multiplicidade e diversidade das necessidades concretas, permitindo, para o efeito, que uma solução possa ser (re)direcionada para dar resposta à variedade das necessidades identificadas, exceptuando as respostas na área da Violência Doméstica e Tráfico de Seres Humanos que terão de ser específicas.

Assim:

- As necessidades a considerar no âmbito do planeamento de respostas a situações de risco e ou emergência social foram identificadas considerando o peso percentual relativo de 43% de pedidos que podem configurar situações de necessidade de alojamento em função da análise dos pedidos que foram apresentados à Linha Nacional de Emergência Social. Acrescem as respostas de transição e de emergência no âmbito da violência doméstica, de tráfico de seres humanos e de pessoas ao abrigo da proteção internacional.

Nesse âmbito, a verba de 138,1 M€ do PRR destinada a financiar essas soluções deverá ser dirigida, não só a uma resposta estruturada e transversal ao universo de situações de necessidade de alojamento identificados, mas igualmente à coesão e universalidade da sua concessão, mediante uma distribuição geográfica, em função do nível de necessidades já identificadas nas várias áreas de intervenção, conforme consta do quadro seguinte:

NUTS II	Eventos imprevisíveis ou excepcionais, pessoas em situação de sem-abrigo e de desalojamento iminente	Pessoas ao abrigo da proteção internacional	Pessoas vítimas de violência doméstica e de tráfico de seres humanos
Norte	25,3 %	20 %	28 %
Centro	14,3 %	24 %	24 %
AML	52,7 %	44 %	33 %
Alentejo	2,6 %	6 %	6 %
Algarve	5,1 %	6 %	9 %

- Ademais, e de acordo com o levantamento já efetuado, deve ser igualmente financiado, com um montante total de 37,9 M€, um conjunto de estruturas das forças de segurança nos seguintes termos:
  - 16.600.000 € para reabilitar 165 alojamentos para os SSGNR e 308 SSPSP (média de 35.000 €/fogo);
  - 1.300.000 € para a reabilitação de um bloco habitacional de 1.300 m<sup>2</sup> (1.000€/m<sup>2</sup>);
  - 17.000.000 € para construção de dois blocos habitacionais: um bloco habitacional de 1968 m<sup>2</sup> (1.120€/m<sup>2</sup>) e outro de 14.090m<sup>2</sup> (1.050/m<sup>2</sup>);
  - 3.000.000€ para reabilitar cinco centros de Instalação Temporários e Espaços Equiparados, com uma área total de 2.900 m<sup>2</sup> (1.025€/m<sup>2</sup>).

### **3. CRITÉRIOS DE FINANCIAMENTO E PRIORIZAÇÃO DE SOLUÇÕES HABITACIONAIS EM FUNÇÃO DO PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA**

A segurança que as condições do PRR conferem para a realização de um investimento à promoção de soluções de alojamento de emergência ou de transição destinadas a responder às necessidades existentes, impõe que o planeamento estratégico das mesmas seja estruturado em função das metas definidas no PRR no quadro da Bolsa para os desembolsos e afetação definitiva do valor global de 176 M€ destinado a financiar:

1. 2.000 alojamentos de emergência e de transição:
2. 473 fogos, 3 blocos e 5 centros para alojamento temporário de forças de segurança, em casos justificados de interesse público.

Para o efeito “*alojamento*” significa parte ou a totalidade de um edifício com acesso independente, constituído por uma ou mais divisões e espaços privados adicionais ou unidades residenciais para mais do que um agregado familiar.

Será de divulgar junto dos promotores a informação de que os edifícios deverão ter necessidades de energia primária pelo menos, 20 % inferiores aos requisitos dos edifícios com necessidades quase nulas de energia (com exceção dos projetos em curso ou orçamentados para 2021 e 2022, representando 14 800 000 EUR da dotação total para esta medida). Unidade de referência por habitação 73 metros quadrados.

Nesse contexto, foram estabelecidos critérios e metas no domínio do Investimento RE-CO2-i02: Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário de que depende a regular disponibilização das verbas do PRR no âmbito dos financiamentos elegíveis que devem ser tidas em especial consideração na promoção das soluções a financiar, conforme a informação constante do quadro seguinte:



2.4	RE-C02-402		Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário – Assinatura de acordos de financiamento para alojamento de emergência e de transição		Número	0	500	3.º T	2022	O número de habitações para as quais foram assinados acordos de financiamento. As entidades apresentam as suas candidaturas a financiamento no concurso aberto pelo IHRU (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana) que, depois de avaliar e solicitar o parecer do ISS (Instituto da Segurança Social) sobre a validade e equeubidade das candidaturas apresentadas, contrata o financiamento e estabelece o prazo para a sua execução. Alojamento significa parte ou a totalidade de um edifício com acesso independente, constituído por uma ou mais divisões e espaços privados adicionais ou unidades residenciais para mais do que uma família.
2.5	RE-C02-402	Meta	Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário – Assinatura de acordos de financiamento para alojamentos de emergência e de transição		Número	500	1000	3.º T	2024	O número de habitações para as quais foram assinados acordos de financiamento. As entidades apresentam as suas candidaturas a financiamento no concurso aberto pelo IHRU (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana) que, depois de avaliar e solicitar o parecer do ISS (Instituto da Segurança Social) sobre a validade e equeubidade das candidaturas apresentadas, contrata o financiamento e estabelece o prazo para a sua execução. Alojamento significa parte ou a totalidade de um edifício com acesso independente, constituído por uma ou mais divisões e espaços privados adicionais ou unidades residenciais para mais do que uma família.
2.6	RE-C02-402	Meta	Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário – Habitações com obras de construção iniciadas para alojamentos de emergência e de transição (a serem construídas de acordo com a norma de eficiência energética ou reabilitadas com melhoria do desempenho energético) que se encontram em construção		Número	0	700	3.º T	2023	Habitações para as quais já foram iniciadas as obras de construção. Logo que esteja contratado o financiamento, o montante é libertado às entidades consoante o desempenho do contrato. Os novos edifícios terão necessidades de energia primária pelo menos 20% inferiores aos requisitos dos edifícios com necessidades quase nulas de energia (com exceção dos projetos em curso ou orçamentados para 2021 e 2022, representando 14 800 000 EUR da dotação total para esta medida). A unidade de referência por habitação é de 73 metros quadrados.
2.7	RE-C02-402	Meta	Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário – Alojamentos de emergência e de transição criados (construídos de acordo com a norma de eficiência energética ou reabilitados com melhoria do desempenho energético) e entregues aos promotores		Número	0	2000	2.º T	2026	Entrega de alojamentos aos organismos promotores. Alojamento significa parte ou a totalidade de um edifício com acesso independente, construído por uma ou mais divisões e espaços privados adicionais ou unidades residenciais para mais do que uma família. Os novos edifícios terão necessidades de energia primária pelo menos 20% inferiores aos requisitos dos edifícios com necessidades quase nulas de energia (com exceção dos projetos em curso ou orçamentados para 2021 e 2022, representando 14 800 000 EUR da dotação total para esta medida). Unidade de referência por habitação 73 metros quadrados.
2.8	RE-C02-402	Meta	Alojamentos entregues às forças de segurança		Número	0	478	2.º T	2026	Número de habitações entregues às forças de segurança (SSGNR – Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana; SSPSP – Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública) para necessidades de alojamento temporário, incluindo três blocos e cinco unidades para alojamento temporário de forças de segurança (em casos justificados de interesse público). Os novos edifícios terão necessidades energéticas primárias pelo menos 20% inferiores aos requisitos dos edifícios com necessidades quase nulas de energia

Importa, assim, assegurar o enquadramento nos critérios de financiamento do PRR das fases de implementação das referidas soluções, com especial ênfase ao nível da definição e priorização dos investimentos, do desempenho energético dos edifícios, da apresentação das candidaturas e da afetação dos imóveis financiados, como seguidamente indicado.

- No que respeita aos alojamentos de emergência e de transição, a implementação das soluções deve conciliar a distribuição percentual por NUTS II.
- Nesse contexto, deverá ser assegurado que:
  - 21,5% (37,9M€) do total do investimento previsto (176M€) será afeto às forças de segurança e contratualizado diretamente com a SGMAI, direcionado às soluções habitacionais que se concluem dentro do prazo do PRR.



→ a alocação do remanescente (138,1 M€) deverá permitir a afetação, para cada NUT II de um valor mínimo de 10 % do total previsto no Plano de Recuperação e Resiliência para as soluções de alojamento de emergência e transição.

- Em convergência com os normativos definidos pela Comissão Europeia para o desempenho energético de edifícios, Portugal estabeleceu diferentes regras para edifícios de habitação ou de comércio e serviços, sendo assim um NZEB um edifício de habitação de desempenho energético muito elevado, nos termos do Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 7 de dezembro.

Porém, e em especial no que respeita a edifícios novos, terá de ser considerada aplicação do critério específico determinado para os edifícios financiados com verbas do PRR, de cumprimento de critérios de eficiência energética e de procura de energia primária inferior em, pelo menos, 20 % ao requisito NZEB (edifícios com necessidades quase nulas de energia), incluindo a respetiva certificação.

- Por força de remissão do Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março, que prevê como fonte de financiamento própria o PRR, devem ser tidas em atenção que são aplicáveis ao apoio para as soluções habitacionais no âmbito da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, as condições previstas do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho (na sua redação atual), diploma que aprovou e regula o Programa 1.º Direito- Programa de Apoio ao Acesso à Habitação.
- Para o efeito devem ser consideradas as especificidades previstas no Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março, e na Portaria n.º 120/2021, de 8 de junho, designadamente:

→ Os universos próprios de entidades e situações abrangidas;

→ O parecer prévio do ISS, I.P. em articulação com a CIG e o ACM, I.P., conforme a situação em análise, previsto no artigo 13.º do Decreto-lei n.º 26/2021, no âmbito dos procedimentos de apresentação das candidaturas junto do IHRU, I.P.;

→ O protocolo entre o ISS, I. P., e a entidade promotora da solução de alojamento, previsto no artigo 13.º da Portaria n.º 120/2021, de 8 de junho, previamente articulado com a CIG ou o ACM, I.P., conforme a situação, e, nos termos da referida portaria, como condição de concessão do apoio no âmbito do procedimento de financiamento pelo IHRU, I.P.;

- As competências próprias da CIG no acompanhamento e supervisão das respostas para as vítimas de violência doméstica e tráfico de seres humanos:
- no caso dos imóveis inseridos na vertente da área governativa da administração interna, a matéria das candidaturas será enquadrada pela referida legislação e em protocolo a celebrar, para o efeito, entre a Secretaria-Geral do MAI e o IHRU, I.P., nos termos do referido Decreto-Lei n.º 26/2021.

Nessa ordem de ideias, será de ter em conta o facto de o programa 1.º Direito-Programa de Apoio ao Acesso à Habitação dispor de um quadro legal e regulamentar próprio, que inclui o modelo e condições de instrução das candidaturas (Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro, e pela Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, alterada pela Portaria n.º 44/2021, de 22 de fevereiro), cuja adequação às condições próprias do PRR se encontra em fase de regulamentação.

#### **4. CONCLUSÕES**

Considerando a informação constante deste Plano, a Comissão para a execução do Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário estabelece ademais como parte integrante do mesmo a seguinte atuação:

- a) O protocolo a estabelecer nos termos do artigo 13.º da Portaria n.º 120/2021, de 8 de junho, que *“...veio definir o modelo de funcionamento e de gestão da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário”*, deverá assegurar uma monitorização próxima da execução para cumprimento das metas relacionadas com o objetivo de entrega de 2.000 alojamentos até ao 2.º trimestre de 2026;
- b) A afetação dos imóveis financiados deverá obedecer ao Guião de Procedimentos a criar pelo ISS, I. P., em articulação com o IHRU, I.P., a CIG e o ACM, I.P., nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Portaria 120/2021, de 8 de junho.
- c) A divulgação por todas as entidades representadas na Comissão, designadamente junto dos promotores, da informação relativa às várias condições de disponibilização das verbas do PRR, com destaque, pela especial exigência e onerosidade que este requisito pode representar, para a imposição de que os

edifícios novos devem ter necessidades de energia primária pelo menos, 20 % inferiores aos requisitos dos edifícios com necessidades quase nulas de energia.

d) Reforço e divulgação, junto dos promotores sujeitos ao Código dos Contratos Públicos, da oportunidade que o regime especial de contratação pública aplicável a projetos financiados pelo Plano de Recuperação e Resiliência (regime simplificado e de exceção, criado no âmbito da Lei n.º 30/2021 de 21 de Maio), pode representar em sede de execução das respostas a que o Plano Nacional de Alojamento se propõe, pela maior celeridade que poderá conferir aos processos de contratação pública, proporcionando condições mais favoráveis ao cumprimento dos prazos de “execução” impostos pelo próprio PRR.

e) Definição de uma matriz de maturidade adequada no âmbito das iniciativas a financiar, designadamente, no que respeita ao grau de consolidação das faculdades urbanísticas adquiridas, adequando este critério aos exíguos prazos impostos pelo PRR, por forma a que, também este aspeto contribua, para a fundamental celeridade destes procedimentos e alavanque o sucesso da execução do Plano.

O presente Plano foi elaborado e aprovado em reunião da Comissão para a sua execução no dia 29 de junho de 2021 e será objeto de adequação em função de desenvolvimentos ou alterações que se verificarem ao nível das condições de execução do PRR.