

Relatório

Projeto de Lei n.º 97/XVII/1.ª
(PAN)

Relator(a): Deputado
Carlos Barbosa

O Projeto de Lei n.º 97/XVII/1.ª, apresentado pela Deputada única do PAN, visa a criação de um Programa Nacional de Mobilização de Imóveis Devolutos para Arrendamento com Renda Condicionada, com o objetivo de aumentar a oferta de habitação acessível através da reconversão de imóveis devolutos.

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

- I.1. Apresentação sumária da iniciativa
- I.2. Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais
- I.3. Enquadramento jurídico nacional
- I.4. Enquadramento jurídico na União Europeia e internacional
- I.5. Enquadramento parlamentar*
- I.6. Consultas e contributos*

PARTE II - OPINIÕES DOS DEPUTADOS e GP (facultativo)

- II.1. Opinião do Deputado(a) Relator(a) - *facultativo*

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

- IV.1. Nota técnica
- IV.2. Outros anexos - *quando aplicável*

PARTE I - CONSIDERANDOS

I.1. Apresentação sumária da iniciativa

1. Nota Preliminar

A iniciativa do PAN parte do diagnóstico de uma crise estrutural no acesso à habitação, destacando o peso excessivo da despesa com habitação nos rendimentos das famílias, o crescimento acentuado das rendas, a reduzida dimensão do parque habitacional público e a existência significativa de imóveis devolutos, em especial nos grandes centros urbanos.

A iniciativa em análise propõe a criação de um «Programa Nacional de Mobilização de Imóveis Devolutos para Arrendamento com Renda Condicionada», visando reverter imóveis classificados como devolutos, nos termos do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto¹, para habitação acessível através de incentivos financeiros e fiscais associados à reabilitação e subsequente arrendamento.

2. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O programa assenta em três eixos principais:

- i) criação de uma linha financeira específica do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., destinada à reabilitação de imóveis devolutos;
- ii) afetação obrigatória dos imóveis apoiados a contratos de arrendamento com renda condicionada por um período mínimo de 10 anos;
- iii) atribuição de benefícios fiscais associados à aquisição e reabilitação dos imóveis integrados no programa.

A iniciativa prevê ainda que o Governo proceda à sua regulamentação no prazo de 60 dias após a entrada em vigor da lei.

¹ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

I.2. Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais

A iniciativa é apresentada ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, no exercício do poder de iniciativa legislativa dos Deputados.

Assume a forma de projeto de lei, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de exposição de motivos e define claramente o sentido das alterações propostas, cumprindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º do Regimento.

São igualmente respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, não se vislumbrando desconformidade com a Constituição ou com os princípios nela consignados.

O projeto deu entrada em 4 de julho de 2025, foi admitido a 9 de julho de 2025 e baixou, na generalidade, à Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação (14.ª), tendo sido acompanhado da respetiva ficha de avaliação prévia de impacto de género.

Lei Formulário

De acordo com a Lei n.º 74/98, o título da iniciativa encontra-se conforme ao artigo 7.º, n.º 2, embora possa ser aperfeiçoado em especialidade.

O título da presente iniciativa legislativa - “Cria o Programa de apoio à disponibilização de imóveis devolutos para arrendamento com renda condicionada” - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Legística

No que respeita à conformidade com as regras de legística formal, a iniciativa observa, em termos gerais, as orientações constantes do Guia de legística para a elaboração de atos normativos, assegurando a clareza, a coerência interna do articulado e a segurança

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação (14.ª)

jurídica. Ainda assim, entende-se que, por razões de rigor técnico-legislativo, deverá ser ponderada a autonomização, no artigo 7.º, da norma relativa à entrada em vigor da norma relativa à produção de efeitos, de modo a distinguir claramente ambos os momentos. Sem prejuízo desta observação pontual, na presente fase do processo legislativo, a iniciativa não suscita outras questões relevantes em matéria de legística formal, reservando-se eventual apreciação adicional para sede de redação final.

I.3. Enquadramento jurídico nacional

A iniciativa enquadra-se no regime constitucional e legal vigente em matéria de habitação. O artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa consagra o direito à habitação e legitima expressamente a adoção de políticas públicas de arrendamento, incluindo sistemas de rendas compatíveis com o rendimento familiar, remetendo a sua concretização para intervenção do legislador ordinário.

A Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro (Lei de Bases da Habitação), densifica esse mandato constitucional, prevendo a promoção do uso efetivo de habitações devolutas, o incentivo à mobilização do património habitacional privado e a existência de regimes de renda condicionada, bem como instrumentos de apoio financeiro e fiscal associados ao arrendamento acessível. O mesmo diploma estabelece, ainda, deveres de planeamento, monitorização e intervenção pública, particularmente relevantes em zonas de pressão urbanística.

O regime jurídico dos imóveis devolutos, constante do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, e a penalização fiscal prevista no Código do IMI, assentam numa lógica predominantemente sancionatória, que a própria Lei de Bases complementa com mecanismos de incentivo à reabilitação e colocação no mercado habitacional. Acrescem instrumentos já existentes, como o Programa de Arrendamento Acessível e o Programa Nacional de Habitação 2022-2026, que apontam para a mobilização do parque

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação (14.ª)

habitacional devoluto como via prioritária de reforço da oferta de habitação a preços acessíveis.

Neste quadro, o Projeto de Lei n.º 97/XVII/1.ª mostra-se materialmente conforme com o enquadramento jurídico nacional, ao propor um programa de natureza incentivadora que visa a reabilitação e afetação de imóveis devolutos ao arrendamento com renda condicionada, em linha com os objetivos constitucionais e legais de efetivação do direito à habitação. A iniciativa não contraria o regime vigente, antes o densifica e complementa, introduzindo um instrumento adicional de política pública compatível com a Lei de Bases da Habitação e com os programas nacionais em vigor.

Em matéria de legística formal, sugere-se que o artigo relativo à entrada em vigor seja autonomizado, distinguindo claramente a norma de entrada em vigor da norma de produção de efeitos, em conformidade com o Guia de legística para a elaboração de atos normativos. Fora esta observação, não se identificam outras questões relevantes nesta fase do processo legislativo.

1.4. Enquadramento jurídico na União Europeia e internacional

No plano do enquadramento jurídico da União Europeia, a matéria da habitação permanece, por força do princípio da subsidiariedade, no domínio das competências dos Estados-Membros, não dispondo a União Europeia de competência legislativa direta para regular políticas nacionais de habitação. Ainda assim, a relevância estrutural da habitação é amplamente reconhecida no quadro das políticas europeias, em particular enquanto dimensão transversal das políticas de coesão económica, social e territorial, de inclusão social, de desenvolvimento urbano sustentável e de combate à pobreza e à exclusão.

Com efeito, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais afirma expressamente, no seu princípio 19.º, que o acesso a habitação social ou a apoios à habitação deve ser garantido às pessoas em situação de necessidade, reconhecendo a habitação como condição essencial

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação (14.ª)

para uma vida digna e para a participação plena na sociedade. No mesmo sentido, o artigo 34.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra o direito à assistência social e à ajuda à habitação para assegurar uma existência condigna às pessoas que não disponham de recursos suficientes, em articulação com o direito nacional. Paralelamente, a Carta Social Europeia, no seu artigo 31.º, impõe aos Estados o dever de promover o acesso à habitação, prevenir e reduzir a situação de sem-abrigo e tornar os custos da habitação compatíveis com os rendimentos das famílias.

Este enquadramento normativo europeu tem sido densificado através de orientações políticas, resoluções do Parlamento Europeu e instrumentos financeiros da União, que incentivam os Estados-Membros a reforçar a oferta de habitação acessível, a reabilitar o edificado existente e a combater a utilização ineficiente do parque habitacional, designadamente a manutenção prolongada de imóveis devolutos. Neste contexto, iniciativas nacionais orientadas para a mobilização de imóveis devolutos para arrendamento a preços condicionados encontram respaldo nos objetivos e princípios europeus, ainda que a sua concretização normativa e operacional permaneça na esfera da autonomia legislativa nacional.

A nível internacional, a experiência de Espanha revela uma aposta na mobilização do parque habitacional existente para fins de arrendamento acessível, integrada numa abordagem constitucional e legal que reconhece expressamente o direito à habitação. A Constituição Espanhola consagra este direito e impõe aos poderes públicos a regulação do uso do solo e do parque edificado de modo a prevenir fenómenos especulativos.

Neste quadro, a Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, estabelece instrumentos destinados a garantir o acesso a uma habitação digna e adequada, prevendo mecanismos de intervenção pública no mercado, incentivos à reabilitação e programas específicos de aumento do parque público e acessível de arrendamento. Destacam-se, em particular, os sucessivos Planes Estatales de Vivienda, que combinam financiamento estatal, linhas de crédito bonificado e cooperação com comunidades autónomas e entidades públicas

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação (14.ª)

detentoras de património devoluto, visando a sua recuperação e colocação no mercado de arrendamento a preços acessíveis ou sociais.

No caso da França, o direito à habitação encontra-se densamente consolidado no plano legislativo, sendo reconhecido como um direito fundamental e, em determinadas condições, como um direito exigível perante o Estado (*droit au logement opposable – DALO*). O ordenamento jurídico francês assenta numa forte intervenção pública na política de habitação, articulando planeamento territorial, reabilitação urbana e mobilização de património devoluto, quer público quer privado. O Code de la construction et de l’habitation prevê instrumentos específicos para a reabilitação do edificado, para a programação local de habitação e para o combate à vacância, incluindo medidas fiscais dissuasoras e programas de incentivo à colocação de imóveis devolutos no mercado de arrendamento.

I.5. Enquadramento parlamentar

Encontra-se pendente, sobre matéria conexa, o Projeto de Lei n.º 3/XVII/1.ª (PCP), atualmente em apreciação na generalidade.

I.6. Consultas e contributos

Nos termos regimentais, a iniciativa encontra-se em consulta pública desde 15 de julho de 2025.

Foram solicitados pareceres à Associação Nacional de Municípios Portugueses e à Associação Nacional de Freguesias. Do contributo recebido da ANMP destaca-se a concordância com os objetivos da iniciativa, condicionada à necessidade de regulamentação clara, garantia de financiamento adequado e acautelamento do impacto financeiro para os municípios, em particular nas zonas de pressão urbanística.

PARTE II – OPINIÕES DOS DEPUTADOS E GP

(facultativo)

II.1. Opinião do(a) Deputado(a) Relator(a)

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do nº 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República, reservando o seu Grupo Parlamentar a respetiva posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação (14.ª) é de parecer que:

1. O Projeto de Lei n.º 97/XVII/1.ª (PAN) cumpre os requisitos constitucionais, regimentais e formais para ser discutido e votado em Plenário;
2. Os grupos parlamentares reservam o seu sentido de voto para o debate.

PARTE IV – NOTA TÉCNICA E ANEXOS

IV.1. Nota Técnica

Encontra-se apenas ao presente Relatório e dela faz parte integrante.

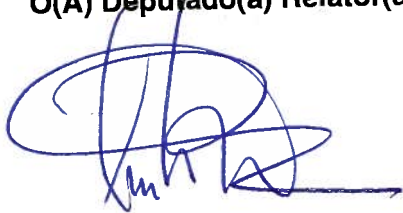
IV.2. Outros anexos

(não aplicável)

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação (14.^a)

Palácio de S. Bento, 12 de fevereiro de 2026

O(A) Deputado(a) Relator(a)



(Carlos Barbosa)

O(A) Presidente da Comissão



(Miguel Santos)