NOTA TÉCNICA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Projeto de Lei n.º 97/XVII/1.ª (PAN)

Cria o Programa de apoio à disponibilização de imóveis devolutos para arrendamento com renda condicionada

Data de admissão: 9 de julho de 2025

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

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO 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

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Rita Nobre e Elodie Rocha (DAC), Patrícia Pires (DAPLEN), Maria Leitão e Leonor Calvão Borges (DELP) e João Oliveira (BIB)

Data: Outubro de 2025

I. A INICIATIVA

A iniciativa em análise propõe a criação de um «Programa Nacional de Mobilização de Imóveis Devolutos para Arrendamento com Renda Condicionada», visando reconverter imóveis classificados como devolutos, nos termos do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto[1], para habitação acessível através de incentivos financeiros e fiscais associados à reabilitação e subsequente arrendamento.

Os proponentes afirmam que a atual crise estrutural no acesso à habitação assenta, essencialmente, no facto de mais de 40% do rendimento das famílias ser destinado à habitação; ter sido em 2024 que se registou o maior aumento das rendas em Portugal dos últimos 30 anos; de 70 mil agregados familiares afetarem mais de 50% do rendimento ao crédito à habitação; de o parque habitacional público ser apenas de 2% dos imóveis, contrapondo com 12% na média europeia; e de existirem cerca de 45 mil imóveis devolutos em Lisboa.

É ainda afirmado que os mecanismos sancionatórios, designadamente majorações de imposto municipal sobre imóveis (IMI) para imóveis devolutos, têm revelado limitações na sua eficácia prática, não conduzindo à reativação do parque habitacional disponível.

Deste modo, com a presente inciativa pretende-se, essencialmente, (i) a criação de uma linha financeira especial do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. para obras de reabilitação em imóveis devolutos, (ii) a vinculação obrigatória dos imóveis beneficiários a contratos de renda condicionada por pelo menos 10 anos e (iii) a atribuição de benefícios fiscais na aquisição e reabilitação de imóveis, desde que seja afeto ao programa.

Assinala-se que o artigo 6.º da iniciativa em apreço prevê que o Governo aprove regulamentação, «no prazo de 60 dias após a entrada em vigor da presente lei», com vista a plena implementação do programa.

[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.

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada única representante do Pessoas Animais Natureza (PAN), 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),[2] que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do 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.

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

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

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 4 de julho de 2025, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. No dia 9 de julho foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação (14.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na reunião plenária do mesmo dia.

[2] Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário[3], contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

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. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

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 7.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 apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do Guia de legística para a elaboração de atos normativos,[4] por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, sugere-se que o artigo 7.º da iniciativa seja dividido de forma a autonomizar a norma de entrada em vigor e a norma de produção de efeitos.

[3] Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.
[4] Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada em sede de redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Nos termos do n.º 1 do artigo 65.º[5] da Constituição, «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», estabelecendo o n.º 3 que «o Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria».

Segundo o constitucionalista Rui Medeiros, a «Constituição reconhece a todos, no artigo 65.º, o direito à habitação e, em conjugação com o artigo 1.º, o direito a uma morada digna, onde cada um possa viver com a sua família; uma morada que seja proporcionada ao número dos membros do agregado familiar, por forma a que seja preservada a intimidade de cada um deles e a privacidade da família no seu conjunto; uma morada que, além disso, permita a todos viver em ambiente fisicamente sadio e que ofereça os serviços básicos para a vida da família e da comunidade.(…) Sem prejuízo das medidas destinadas a promover o acesso à habitação própria, o n.º 3 do artigo 65.º legitima, de modo especial, a adoção de uma política de rendas que facilite o acesso à habitação através do mercado de arrendamento. Em qualquer caso, nesta dimensão impositiva do artigo 65.º não se retira "um direito imediato a uma prestação efetiva, porquanto não é diretamente aplicável ou exequível, exigindo uma atuação do legislador que permita concretizar tal direito, pelo que o seu cumprimento só poder ser exigido nas condições e nos termos definidos na lei" (Ac n.º 280/93 – cfr. ainda Acs. 130/92 e 374/02).»[6] No mesmo sentido os constitucionalistas Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam 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. (…) A garantia do direito à habitação implica o direito de acesso dos cidadãos às habitações, incumbindo ao Estado promover o acesso à habitação própria ou arrendadas e estabelecer um regime de arrendamento que tenha em conta os

[5] Texto consolidado. Consultas efetuadas a 14/08/2025.
[6] *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Universidade Católica Portuguesa, Vol. 1, 2.ª edição – fevereiro de 2017, págs. 958 e 960.

rendimentos familiares (n.º 3). (…) Na verdade, o direito à habitação não se reduz ao direito a habitação própria (…), podendo ser realizado também por via do direito de arrendamento.»[7]

Em aplicação das mencionadas normas constitucionais foi publicada a Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro[8,9], que estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos.

Estabelece o n.º 1 do artigo 5.º que «a habitação que se encontre, injustificada e continuadamente, durante o prazo definido na lei, sem uso habitacional efetivo, por motivo imputável ao proprietário, é considerada devoluta.» Não são consideradas devolutas as segundas habitações, as habitações de emigrantes e as habitações de pessoas deslocadas por razões profissionais ou de saúde, estando os proprietários de habitações devolutas estão sujeitos às sanções previstas na lei através do recurso aos instrumentos adequados (n.os 3 e 2 do artigo 5.º). Acrescenta o n.º 6 do artigo 3.º que o Estado promove o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentiva o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada. E, no decurso de processos de reabilitação ou regeneração urbana de iniciativa ou gestão pública, podem ser mobilizados temporariamente, para realojamento provisório, imóveis públicos devolutos requisitados para o efeito pelas entidades gestoras do processo (n.º 5 do artigo 36.º).

Relativamente ao arrendamento habitacional, a lei de bases da habitação determina que o Estado deve desenvolver uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar, competindo-lhe garantir a existência de regimes de renda que tenham por base de cálculo uma das seguintes situações, ou a combinação de ambas: os rendimentos das famílias, assegurando uma taxa de esforço comportável; e as características específicas do imóvel (n.º 2 do artigo 40.º e n.º 1 do artigo 42.º). No património habitacional público é praticada renda apoiada, condicionada, ou outra que respeite aqueles pressupostos. Já o artigo 31.º consagra o regime de subsidiação, estatuindo que a política de habitação inclui a atribuição de subsídios de

[7] *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Gomes Canotilho e Vital Moreira, Coimbra Editora, Vol. 1, 4.ª edição – janeiro de 2007, pág. 836.
[8] Trabalhos preparatórios. Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 14/08/2025.
[9] Todas as referências legislativas são feitas para o sítio da *Internet* do *Diário da República*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 14/08/2025.

habitação dirigidos às camadas populacionais que não consigam aceder ao mercado privado da habitação, podendo assumir, designadamente, as modalidades de subsidiação no âmbito do arrendamento apoiado, correspondente à diferença entre a renda técnica e a renda efetiva; subsídio ao arrendamento jovem; subsídio de renda aos inquilinos em situação de vulnerabilidade que gozem de especial proteção no âmbito do arrendamento urbano; subsídio de renda para famílias monoparentais ou numerosas em situação de especial vulnerabilidade económica; e subsídios eventuais para fazer face a situações de vulnerabilidade e carência habitacional temporária ou iminente devidamente comprovada.

De mencionar a Carta Municipal de Habitação, instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação, a articular, no quadro do Plano Diretor Municipal, com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal (n.º 1 do artigo 22.º), sendo que a avaliação da participação do mercado habitacional na garantia do direito à habitação implica a produção regular pelas entidades competentes de informação pública fidedigna, nomeadamente através da percentagem de alojamentos habitacionais devolutos ou abandonados (alínea *b*) do n.º 3 do artigo 33.º). É dever do Estado, regiões autónomas e autarquias locais atualizar anualmente o inventário do respetivo património com aptidão para uso habitacional, tendo a obrigação de promover o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentivar o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada, em especial nas zonas de maior pressão urbanística (artigo 28.º). E a política fiscal, em matéria de habitação, penaliza as habitações devolutas, nos termos da lei (alínea *f*) do n.º 1 do artigo 29.º).

O Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro[10], veio regulamentar normas da Lei de Bases da Habitação relativas à garantia de alternativa habitacional, ao direito legal de preferência e à fiscalização de condições de habitabilidade. Neste, e quanto à função social da habitação, promove-se o seu uso efetivo, dando-se a possibilidade aos municípios de, no âmbito do procedimento de classificação de um imóvel de uso habitacional como devoluto, quando o mesmo se situe em zona de pressão urbanística, apresentar uma proposta de arrendamento do imóvel ao seu proprietário, para posterior subarrendamento, ou, nos casos em que, após vistoria, se conclua que o imóvel se

[10] O Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro, foi alterado pelo Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

encontra em mau estado de conservação, aproveitar o procedimento de classificação do imóvel como devoluto para determinar a execução de obras necessárias à sua correção, ao abrigo dos artigos 89.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro[11], que aprova o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), aplicando-se igualmente, quanto ao ressarcimento pela execução destas obras, o disposto nos artigos 108.º e 108.º-B do mesmo decreto-lei.

Coube ao Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto[12], regular a classificação de prédios urbanos ou frações autónomas como devolutos, para efeitos da aplicação da taxa do IMI, bem como para as demais finalidades previstas por lei, relacionadas com políticas de habitação, urbanismo e reabilitação urbana. De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º o «prédio urbano ou a fração autónoma que durante um ano se encontre desocupado é classificado como devoluto», sendo considerados indícios de desocupação, a inexistência de contratos em vigor com empresas de telecomunicações e de fornecimento de água, gás e eletricidade e a inexistência de faturação relativa aos respetivos consumos; 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 m^3, para a água, e de 35 kWh, para a eletricidade; e a situação de desocupação do imóvel, atestada por vistoria realizada ao abrigo do artigo 90.º do RJUE, na sua redação atual (n.º 2 do artigo 2.º). No entanto, a existência de consumos superiores aos mencionados não afasta a possibilidade de o imóvel ser classificado como devoluto, designadamente através da realização da referida vistoria (n.º 3 do artigo 2.º).

O artigo 3.º vem elencar as exceções à classificação como devoluto, de um prédio urbano ou fração autónoma:

- Destinado a 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 obras de reabilitação, desde que certificadas pelos municípios;

[11] Texto consolidado.
[12] Texto consolidado. O Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 67/2019, de 21 de maio, e Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

- Cuja conclusão de construção ou emissão de licença de utilização ocorreram há menos de um ano;
- Adquirido para revenda por pessoas singulares ou coletivas, de acordo com os requisitos definidos no diploma;
- Que seja a residência em território nacional de emigrante português, de acordo com os requisitos definidos no diploma;
- 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.
- Integrado em empreendimento turístico ou inscrito como estabelecimento de alojamento local;
- Cujos consumos previstos na já mencionada 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 2 do artigo 1072.º 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.

O n.º 1 e as alíneas *a*) e *b*) do n.º 3 do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro[13], estatuem que as taxas do IMI são de 0,8% para os prédios rústicos, e de 0,3 % a 0,45 % para os prédios urbanos, que são elevadas, anualmente, ao triplo, nos casos de prédios urbanos que se encontrem devolutos há mais de um ano; e de prédios urbanos parcialmente devolutos, incidindo o agravamento da taxa, no caso dos prédios não constituídos em propriedade horizontal, apenas sobre a parte do valor patrimonial tributário correspondente às partes devolutas. Porém, o agravamento desta taxa é muito superior no caso dos prédios urbanos ou frações autónomas que se encontrem devolutos há mais de um ano e cuja qualificação em plano municipal de ordenamento do território atribua aptidão para o uso habitacional, sempre que se localizem em zonas

[13] Texto consolidado.

de pressão urbanística[14], de acordo com os valores previstos no artigo 112.º-B. A identificação dos prédios ou frações autónomas devolutos compete aos municípios e deve ser comunicada pelos municípios à Autoridade Tributária e Aduaneira, por transmissão eletrónica de dados e divulgada por estes no respetivo sítio na Internet, bem como no boletim municipal, quando este exista (n.º 16 do artigo 112.º e n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 159/2006).

De mencionar, também, o Programa de Arrendamento Acessível criado pelo Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio[15], programa de política de habitação, de adesão voluntária, destinado a incentivar a oferta de alojamentos para arrendamento habitacional a preços reduzidos, a disponibilizar de acordo com uma taxa de esforço comportável para os agregados habitacionais. «Pretende-se, assim, contribuir para dar resposta às necessidades habitacionais das famílias cujo nível de rendimento não lhes permite aceder no mercado a uma habitação adequada às suas necessidades, mas é superior ao que usualmente confere o acesso à habitação em regime de arrendamento apoiado. Para este fim, os alojamentos a disponibilizar no âmbito do programa devem observar limites máximos de preço de renda, nomeadamente uma redução face ao preço de referência de arrendamento estabelecido, cujo cálculo tem por base as características do alojamento e o valor mediano das rendas por metro quadrado divulgado com a última atualização divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P., para a unidade territorial mais desagregada geograficamente que for divulgada por este instituto. Constituem objetivos centrais do Programa de Arrendamento Acessível contribuir para uma maior segurança, estabilidade e atratividade do arrendamento habitacional, tanto do lado da oferta como da procura, e para incentivar a manutenção das habitações em condições adequadas do ponto de vista da segurança, salubridade e conforto. Pretende-se também promover um maior equilíbrio entre o setor do arrendamento e a habitação própria, apostando na captação de nova oferta habitacional para arrendamento e facilitando a transição entre regimes de ocupação.»[16]

---

[14] Considera-se «zona de pressão urbanística» 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 (n.º 1 do artigo 2.º-A do Decreto-Lei n.º 159/2006, 8 de agosto).

[15] Texto consolidado. O Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 81/2020, de 2 de outubro (Declaração de Retificação n.º 48-A/2020, de 30 de novembro), 90-C/2022, de 30 de dezembro, e 38/2023, de 29 de maio.

[16] Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio.

A Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho[17], procedeu à regulamentação das disposições do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, relativas aos limites de renda aplicáveis no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível, estabelecendo os limites gerais de preço de renda por tipologia e o valor de referência do preço de renda por alojamento para efeitos de determinação do limite específico de renda do alojamento, previstos na alínea *a*) do n.º 1 e nos n.os 2 e 3 do artigo 10.º do referido decreto-lei.

De acordo com o artigo 17.º da lei de bases da habitação, o Programa Nacional de Habitação (PNH) estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação. O PNH 2022-2026, aprovado em anexo à Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro, estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação. Como se pode ler no ponto I do anexo «o número de fogos devolutos registava um acréscimo de 67 % entre 1991 e 2011 (passando de cerca de 440 000 para 735 000, e para cerca de 723 000 em 2021)». Defende-se no ponto III, o reforço do «volume de oferta de habitação a preços acessíveis, nomeadamente para agregados familiares com rendimentos intermédios, designadamente incentivando a recuperação e recolocação de imóveis devolutos no mercado habitacional de imóveis devolutos, mediante uma avaliação custo-benefício.» Por sua vez, a Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro[18], veio aprovar medidas no âmbito da habitação, «com o objetivo de garantir mais habitação», procedendo, designadamente, à criação de um apoio à promoção de habitação para arrendamento acessível procedendo a diversas alterações legislativas.

Em conexão com esta matéria cumpre ainda mencionar o estudo da Nova SBE Economics for Policy Knowledge Center, realizado em parceria com a Fundação Calouste Gulbenkian, denominado «De Hoje para Amanhã: Avaliação de Política numa Perspetiva de Justiça Intergeracional», divulgado em abril de 2025, onde se refere que «segundo o INE, o parque habitacional público em Portugal corresponde a 2% dos fogos totais do país, ou cerca de 120 mil em 6 milhões (Figura 2). O valor é claramente inferior a outros países europeus como Itália (3.5%) ou Alemanha (4%), e longe dos 40% da Suécia e dos 29% dos Países Baixos (dados do observatório "Housing Europe"). A discrepância é ainda maior quando consideramos que o valor do parque público em Lisboa é inferior a 10% do total de fogos, claramente inferior a outras capitais europeias:

[17] Texto consolidado. A Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho, foi alterada pela Portaria n.º 53/2024, de 19 de fevereiro.
[18] Texto consolidado. A Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, foi alterada pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, Decreto-Lei n.º 57/2024, de 10 de setembro, e Decreto-Lei n.º 76/2024, de 23 de outubro.

25% em Paris (com meta de 40% até 2035) e 43% em Viena. (…) Em Lisboa, cerca de 15% de todas as casas da cidade, ou seja, 25.999 estruturas, estão vazias (Estatísticas da Construção e Habitação, 2022). Estas habitações devolutas, por vezes ignoradas durante longos períodos, poderiam ser reabilitadas. Para tal seria necessário proceder a uma identificação exaustiva dessas estruturas e criar mecanismos que incentivem os detentores da mesma a renovar ou a vender as estruturas.»[19] Também, o Instituto Nacional de Estatística disponibilizou, em 2024, o estudo «O Parque Habitacional: Análise e Evolução 2011-2021», realizado em colaboração com o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, que analisa a evolução da população, das famílias e dos alojamentos; as principais características físicas dos edifícios e dos alojamentos; a forma de ocupação, regime de propriedade, entidade proprietária e encargos com a habitação; a estimativa das carências habitacionais e da disponibilidade de habitação; e as necessidades de reabilitação e dinâmica de construção para habitação.

Por fim, cumpre mencionar porque conexos, os seguintes diplomas:

- O Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro[20], 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[21], 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.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

De acordo com o princípio da subsidiariedade, a União Europeia (UE) não tem competência para legislar em matéria de habitação. No entanto, a importância do setor da habitação é reconhecida a nível da União, nomeadamente pela sua integração em

[19] Nova SBE Economics for Policy Knowledge Center e Fundação Calouste Gulbenkian, *De Hoje para Amanhã: Avaliação de Política numa Perspetiva de Justiça Intergeracional*, 2025, págs.11 e 33.
[20] Texto consolidado.
[21] Texto consolidado.

outras políticas e estratégias compatíveis com programas, de que são exemplo os fundos estruturais e a habitação social.

Refira-se o previsto no n.º 3 do artigo 3.º do Tratado da União Europeia, onde «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, estabelece o n.º 3 do artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia 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», estatutindo, também, a Carta Social Europeia no seu artigo 31.º que todas as pessoas têm direito à habitação.

Com efeito, 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.

Neste âmbito, o Parlamento Europeu elaborou um relatório que foca a necessidade «de uma relação adequada entre a qualidade e o preço de compra ou de arrendamento, apelando aos Estados-Membros para que executem políticas em matéria de habitação assentes no princípio da neutralidade entre o acesso à propriedade, o investimento privado em imóveis para arrendamento e a habitação social», bem como à regulação de um mercado de arrendamento não especulativo[22]. Com efeito, em menos de 10 anos, entre 2015 e 2023, os preços da habitação na UE aumentaram em média 47%, tendo sido elencadas como principais dificuldades? os custos elevados com a construção e as taxas hipotecárias; a redução do recurso à construção - o que limitou a oferta; e o aumento da compra de imóveis como investimento para gerar rendimentos adicionais. Referir, também, que as rendas na UE também se tornaram mais dispendiosas. Entre

[22] Na União Europeia (UE), no ano de 2023, 10,6% das famílias que residiam em cidades e 7% das famílias nas zonas rurais pagavam preços para a habitação superiores a 40% do seu rendimento disponível.

2010 e 2022, as rendas subiram em média 18%, em parte devido ao aumento dos arrendamentos de curto prazo, que retiraram casas e apartamentos do mercado.

Neste âmbito, importa destacar que os princípios e estratégias comuns para a política urbana dos países da UE foram estabelecidos na Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis, que faz referência à habitação sustentável e a preços acessíveis, bem como à habitação social.

No contexto da parceria da Agenda Urbana da UE para a habitação[23], as cidades e os países da UE, a Comissão Europeia e as partes interessadas colaboraram para promover uma habitação a preços acessíveis e de boa qualidade, tendo sido apresentadas medidas nos domínios dos auxílios estatais à habitação, fundos e financiamento, políticas e conhecimentos gerais nesta matéria.

Relativamente ao financiamento europeu para habitação, vários programas e fundos encontram-se disponíveis, nomeadamente, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), Portal Europeu de Projetos de Investimento (PEPI), Ações Urbanas Inovadoras (AUI), Fundo Europeu para a Eficiência Energética e a Iniciativa de programação conjunta Europa Urbana. Neste contexto, salientar que o plano de recuperação e resiliência apresentado por Portugal consistiu em 83 investimentos e 32 reformas, apoiados por 13,9 mil milhões de euros em subvenções e 2,7 mil milhões de euros em empréstimos, correspondendo 38% do plano apoiará os objectivos climáticos e 22% do plano promoverá a transição digital, incluindo, ainda, medidas para a promoção de acesso a habitação condigna, entre outras propostas.

Importa destacar ainda que, 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.

[23] No seguimento da adoção da Agenda Urbana da UE para a habitação, foi estabelecida, em 2018, a Parceria para a Habitação.

Em 2021, o Parlamento adotou uma resolução[24] onde apela aos países da UE para que reconheçam a habitação adequada como um direito humano fundamental que pode ser aplicado através de legislação. Todos devem ter igual acesso a uma habitação decente e "saudável", que inclua água potável de alta qualidade, saneamento e condições de higiene apropriados, bem como ligação à rede de esgotos e a fontes de energia fiáveis, de acordo com os eurodeputados.

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».

Em dezembro de 2024, tomou posse o novo Colégio de Comissários Europeus tendo o Comissário Dan Jørgensen ficado responsável com a pasta da Energia e Habitação[25], dotando as matérias habitacionais com uma relevência e importância que anteriormente não detinha. Com efeito, na sua carta de missão, atribuída pela pela Presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, prevê que este Comissário deve apoiar os Estados-Membros na luta contra as causas profundas das questões relacionadas com a oferta de habitação e em desbloquear o investimento público e privado em prol de uma habitação sustentável e a preços acessíveis.>I Nessa medida, ficou responsável por apresentar o primeiro Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis, desenvolver uma estratégia europeia para a construção de habitação para apoiar a oferta de habitação, criar uma plataforma de investimento pan-europeia para atrair mais

[24] Resolução «Uma habitação digna e a preços acessíveis para todos».
[25] Para apoiar o trabalho do comissário, foi criado um novo Grupo de Trabalho para a Habitação. Além disso, foi criado um Grupo de Projeto dos Comissários sobre Habitação a Preços Acessíveis, que contará com a colaboração de vários comissários sobre o tema da habitação a preços acessíveis durante, pelo menos, um ano.

investimento privado e público para a habitação sustentável e a preços acessíveis, contribuir para uma proposta que permita aos Estados-Membros conceder financiamento para apoiar a habitação a preços acessíveis e resolver os problemas sistémicos com o arrendamento de alojamento de curta duração e apresentação de propostas para combater a utilização ineficiente do atual parque habitacional.

Acresce que o PE aprovou a criação de uma nova Comissão Especial para a Crise da Habitação na União Europeia , por um período de 12 meses, com o objetivo de propor soluções para uma habitação digna, sustentável e a preços acessíveis na Europa, tendo diversas responsabilidades como o levantamento das necessidades atuais em matéria de habitação, a análise das políticas de habitação pertinentes existentes e a avaliação dos obstáculos que afetam o setor da construção.

Por fim, cumpre referir que a Comissão do Desenvolvimento Regional apresentou, em 6 de março de 2025, um relatório sobre o papel do investimento da política de coesão na resolução da atual crise da habitação, o qual salienta a necessidade de abordar a crise da habitação na atualização da política de coesão para o período 2021-2027 e mais além.

- **Âmbito internacional**

  Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

O *artículo 47* da *Constitución Española*[26], inserido no *Título I,* sobre direitos e deveres fundamentais, consagra o direito à habitação, prevendo que todos os espanhóis tenham direito a desfrutar de uma habitação digna e adequada. Mais se prevê naquele artigo que os poderes públicos promovam as condições necessárias e estabeleçam as regras

[26] Texto retirado do portal legislativo BOE.ES. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 07/08/2025.

pertinentes para tornar efetivo este direito, regulando o uso da terra de acordo com o interesse geral para evitar a especulação.

A *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivenda*, regula, no âmbito da competência do Estado, as condições básicas para garantir a igualdade no exercício dos direitos e no cumprimento dos deveres constitucionais relacionados com a habitação e, em particular, o direito de acesso a uma habitação condigna e adequada e a usufruir da mesma em condições acessíveis, em conformidade com as disposições dos instrumentos internacionais ratificados pela Espanha, e respeitando, em todos os casos, as competências das Comunidades Autónomas e, em particular, as que lhes são atribuídas no domínio da habitação (*artículo 1*).

Dispõe o *artículo 6* desta *Ley* que, por força do princípio da igualdade e da não discriminação na habitação, todas as pessoas têm direito à utilização e fruição de uma habitação condigna e adequada, cumprindo os requisitos legais e contratuais estabelecidos na legislação e regulamentação em vigor, sem sofrer discriminação, exclusão, assédio ou violência de qualquer natureza.

A regulação de apoios públicos em matéria de habitação são regulamentadas e financiadas pelo Estado através dos sucessivos "*Planes Estatales de Vivienda*", aos quais se somam os apoios regulamentados e financiados por cada Comunidade Autónoma e pelas cidades de Ceuta e Melilla, conforme decorre dos respetivos estatutos de autonomia.

O *Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025* em vigor, fruto da aprovação do *Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025*. Este instrumento inclui, nos seus objetivos, o incremento estrutural do parque público de habitação e do parque de habitação acessível e social. Para efeitos da matéria em apreço na presente iniciativa legislativa, cumpre relevar alguns dos mecanismos constantes do *artículo 18*, respetivamente:

- O *Plan Estatal de Vivienda*, onde refere a existência de ferramentas como o Programa de incremento do parque público de habitação (n.º 6), e cuja gestão se define nos termos do *Capítulo VII* do *Título II*, supracitado; e
- O Programa de disponibilização de habitações da *Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria* (SAREB) e de entidades

públicas para posterior disponibilização de arrendamento em regime de habitação acessível ou social (n.º 9), e cuja gestão se define nos termos do *Capítulo X* do *Título II*, supracitado.

Refira-se ainda o *Plan de Vivienda en Alquiler Asequible* (PVAA),que inclui ainda o novo acordo com o Ministério da Defesa para a compra de oito milhões de metros quadrados de terrenos não utilizados através da *Entidad Pública de Suelos* (SEPES) e a construção de aproximadamente 20.000 habitações; uma nova linha de crédito da ICO de 4 mil milhões de euros dos fundos do Plano Europeu de Recuperação para a construção e renovação de até 43.000 habitações públicas e privadas para arrendamento social; para além de iniciativas já em curso, como o Programa para construir viviendas en alquiler social.

FRANÇA

Em França, o direito à habitação é reconhecido implicitamente *no Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*[27], no qual se afirma que a Nação deve assegurar que cada cidadão tenha as condições necessárias ao seu desenvolvimento.

O direito à habitação foi reafirmado várias vezes em legislação aprovada desde a década de 1980, nomeadamente na:

Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dita Loi Quilliot, que afirma que "o direito à habitação é um direito fundamental";

Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dita Loi Mermaz, que o consagra quase nos mesmos termos;

Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, dita Loi Besson, cujo primeiro artigo afirma "garantir o direito à habitação é um dever de solidariedade de toda a nação";

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, que introduziu uma profunda reforma na legislação urbanística e na conceção de direito à habitação em França, com o objetivo de estabelecer o equilíbrio social dentro

[27] Texto retirado do portal legislativo francês *Legifrance.gouv.fr*. Todas as referências legislativas relativas a França são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 07/08/2025.

do território e evitar que as habitações sociais se concentrassem nos mesmos locais de forma a evitar "guetos". O diploma determina, que a coerência territorial, planos locais de urbanismo e cartas comunais devem permitir assegurar a diversidade das funções urbanas e a mistura social tanto no habitat urbano como no rural; e

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (conhecida como «*Loi DALO*»), reconhece o direito a uma habitação condigna e independente a qualquer pessoa que resida legalmente no território francês e que não possa aceder à mesma pelos seus próprios meios.

As disposições relativas às políticas de habitação encontram-se previstas nos *articles L300-1 a L303-3* do *Code de la constrution et de l'habitation* onde se relevam as seguintes disposições:

- O *article L300-1*, relativo ao direito à habitação condigna e autónoma, nos termos do disposto no *article 1* da *Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, visant à la mise en oeuvre du droit au logement (1)*;
- Os *articles L301 a L301-6*, relativos às políticas de apoio à habitação, onde se atenta à importância da promoção da oferta habitacional (*article L301-1*) e ao direito dos cidadãos no sentido de apoiar o acesso a uma habitação condigna e que garanta a intimidade pessoal e a privacidade familiar;
- O *article L301-2*, onde se definem as diferentes tipologias de apoios públicos para efeitos de incremento do acesso à habitação;
- O *article L301-3-1*, onde se relaciona a disponibilidade de habitação pública municipal por parte das autoridades públicas locais, enquadrada nos termos do article L2334-17 do *Code général des collectivités territoriales*, assim como os termos da disponibilização da assistência financeira pública por parte da Administração Central;
- Os *articles L302-1 a L302-19*, relativos às definições das políticas locais de habitação; e
- Os *articles L302-1 a L302-4-2*, relativos aos programas locais de habitação, com especial enfâse para as disposições constantes do *article L302-1*, onde se define a realização de um diagnóstico dos mercados de habitação e da situação habitacional e se analisam os segmentos das diferentes tipologias de oferta

habitacional. Em função do respetivo diagnóstico, são então especificados os objetivos de oferta de habitação do território, as ações de melhorias e reabilitação de património (público e privado)[28], as operações de reabilitação previstas e as ações de combate à habitação devoluta.

Adicionalmente, o *Ministère de la Transition écologique et de la Coésion des territoires* disponibiliza no seu portal o quadro de políticas atualmente em vigor, com vista à garantia do acesso à habitação.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Efetuada a consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que sobre matéria conexa encontra-se pendente, neste momento, o Projeto de Lei n.º 3/XVII/1.ª (PCP), o qual se encontra na fase de apreciação na generalidade.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Nos termos do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a inciativa encontra-se em consulta pública desde o dia 15 de julho.

Atendendo à matéria em causa, foram consultadas a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), no dia 26 de setembro, tendo sido solicitado um contributo escrito.

No passado dia 8 de outubro, foi rececionado o contributo da ANMP, do qual se destaca o seguinte:

[28] Nomeadamente as ações e operações de reabilitação urbana, constantes da *Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*.

A ANMP…concorda, obviamente, com os objetivos prosseguidos pelo PL em apreciação, mas cuja regulamentação é preciso conhecer e o correspondente financiamento garantir.

Tal regulamentação deverá, desde logo, acautelar uma diferenciação positiva e especial quando se trate de arrendamento de prédios ou frações devolutas em Zonas de Pressão Urbanística (ZPU), onde a carência habitacional é mais intensa.

Termos em que, sem prejuízo de maior reflexão e aprofundamento, impõe-se, para além da já referida diferenciação das medidas em ZPU, a efetiva articulação e apresentação dos correspondentes impactos e cálculos, que compensariam os Municípios pela perda das correspondentes receitas associada de impostos que lhes são, por direito, devidos.

De igual modo, poderão ser solicitados contributos a associações representativas dos propietários e inquilinos.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ALLEGRETTI, Giovanni ; DIAS, Nelson. Participação cívica e políticas habitacionais: que desafios para Portugal? Em linha. *Cidades, Comunidades e Territórios,* n.º 38 (2019), pp. 20-26. Disponível em: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142596&img=30636&save=true. [visualizado em 2025.08.22]

Resumo: Segundo os autores, «vivemos numa época dominada por um “imperativo deliberativo”», em que nas políticas públicas se criam novas áreas de participação cívica, tendentes a envolver os cidadãos na tomada de decisões sobre assuntos de interesse público, com o fim ultimo de «alcançar maior eficácia e eficiência de políticas e projetos» e «aumentar o espírito cívico e a consciência coletiva sobre a elevada complexidade dos problemas, assim como identificar os prós e os contras das possíveis soluções.» Porém, mesmo em países em que os dispositivos participativos estão mais desenvolvidos, o campo das políticas mais estruturantes tem ficado de fora, como é o caso da habitação: «Conforme descrito pela metáfora de John Parkinson (2004), muitos dos processos participativos que operam no âmbito territorial tendem a incidir de forma limitada sobre a “pintura” e o “reboco” (aspetos adicionais e secundários das

transformações territoriais) para fazer esquecer a "construção" e a "habitação" (as questões estruturais), ou seja, os domínios onde mais se poderia aplicar o saber político dos cidadãos.» O objetivo do presente artigo é «contribuir para uma reflexão sobre o potencial dos processos participativos nas políticas de habitação no contexto português, com ênfase na Nova Geração de Políticas de Habitação» [NGPH], não sem antes apresentar «um conjunto de experiências internacionais que remetem para a relação entre participação, transformações territoriais e habitação, para mostrar como esta é uma área onde vários obstáculos se colocam ao envolvimento dos cidadãos.» Para os autores, é «necessário que os todos os atores públicos nacionais e locais, bem como os agentes sociais, se empenhem, dentro dos respetivos campos de ação, para que os conteúdos do artigo n.º 65 da Constituição sejam traduzidos em ações concretas, entre as quais a implementação efetiva da NGPH. Isto significa não apenas assegurar o respeito pelo direito a uma habitação digna, mas também fomentar o apoio às "iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais" (art.º 65 - 2d) e incentivar a "participação dos interessados na elaboração dos instrumentos (…) de planeamento físico do território" (art.º 65.5), aquando da tradução destes enunciados constitucionais em ações públicas locais, assegurando que sejam implementados sem fortes assimetrias em diferentes partes do país.»

HOUSING EUROPE OBSERVATORY. Tools to deal with vacant housing. Em linha. *Housing in the post-2020 EU*, vol. 7 (Sept. 2023). Disponível em: https://www.housingeurope.eu/wp-content/uploads/2024/12/Tools%20to%20Deal%20with%20Vacant%20Housing_Sept%202023.pdf. [visualizado em 2025.08.22]

Resumo: O presente estudo sublinha que, num contexto de crise habitacional generalizada na Europa, a existência de habitações devolutas de longa duração é socialmente inaceitável. Quando a oferta de habitação é insuficiente, são sobretudo os grupos mais vulneráveis — famílias com baixos rendimentos, jovens e pessoas em situação de sem-abrigo — que ficam em maior desvantagem. Reutilizar o parque habitacional existente surge, assim, como uma forma eficaz e sustentável de aumentar a disponibilidade de casas, sem necessidade de recorrer apenas a nova construção.

O texto realça que as causas da vacância variam muito entre territórios, dependendo de fatores económicos, regulamentares e de dinâmicas de mercado, pelo que qualquer intervenção deve começar por uma análise cuidada da realidade local. Os provedores públicos, cooperativos e sociais de habitação são apontados como atores centrais neste processo, dado o seu conhecimento do terreno e a experiência em reabilitação e gestão de edifícios. Além disso, as cooperativas têm capacidade para mobilizar recursos e esforços comunitários, reforçando a resposta.

Em suma, a Housing Europe defende que existem ferramentas e caminhos concretos para enfrentar o problema das casas devolutas, destacando que a chave do sucesso envolve três eixos fundamentais. Em primeiro lugar, destaca a necessidade de uma análise cuidada das causas locais de vacância — fatores económicos, regulamentares ou de mercado podem variar significativamente consoante o território, e só uma compreensão precisa permite escolher respostas adequadas ao contexto específico. Em segundo lugar, é proposta a mobilização dos recursos habitacionais já existentes: em vez de aumentar apenas a construção nova, deve-se valorizar, reabilitar e reutilizar habitações actualmente devolutas, sobretudo através de intervenções sustentáveis e rápidas que aproveitem o parque imobiliário disponível. Finalmente, o papel dos atores públicos, cooperativos e sociais é colocado no centro da resposta: estes agentes, com forte presença local e experiência em gestão de projetos, estão idealmente posicionados para promover a renovação de edifícios devolutos e coordenar iniciativas comunitárias que permitam transformar habitações vazias em soluções habitacionais acessíveis e inclusivas.

O documento fornece, ainda, um mapeamento de instrumentos aplicados, nesta matéria, em vários países europeus.

MAGALHÃES, Sara Santos. *Direito de propriedade privada vs. direito à habitação: dois direitos fundamentais no contexto das políticas de reabilitação urbana e habitação*. Em linha. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2019. Tese de Mestrado. Disponível em: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142609&img=30650&save=true. [visualizado em 2025.08.22]

Resumo: De acordo com a autora da presente dissertação em Direito (Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses), apresentada em 2019 à Faculdade de

Direito da Universidade de Coimbra, «187 municípios do país têm carências habitacionais, 25.762 famílias vivem em situações habitacionais insatisfatórias, 14.748 edifícios e 31.526 fogos encontram-se sem condições de habitabilidade e 74% das carências estão presentes nas áreas metropolitanas.» Para dar resposta a esta situação, o Governo inaugurou a chamada Nova Geração de Políticas de Habitação, com o objetivo de alargar os beneficiários da política de habitação às famílias que não consigam encontrar habitação no mercado, garantindo «a existência de instrumentos dinamizadores do mercado de arrendamento e da reabilitação, de modo a dar uma utilização efetiva do parque habitacional existente para o aumento de oportunidades de escolha das famílias no acesso à habitação». Como também refere, «durante anos os apoios por parte do Estado neste domínio consistiam apenas no apoio à compra de casa própria, sendo descurados os domínios do arrendamento e da reabilitação do edificado», mas na atual conjuntura a reabilitação do edificado surge indissociável da dinamização do mercado de arrendamento como resposta ao problema do acesso à habitação. No caso de edifícios devolutos, entende que «o não aproveitamento da sua função social é lesivo para o interesse público, visto que, por um lado, diminui a oferta de fogos e de solo disponível e, por outro lado, aumenta os preços das habitações». No conjunto de medidas previstas, a autora destaca a mais valia de exigirem «uma colaboração estreita entre a ação pública e os particulares, para que ambos os lados possam cumprir e efetivar o direito à habitação a quem não tem meios para o conseguir por via do mercado.»

MENDES, Luís. O Estado e a questão dos devolutos. Em linha. *Sociedade e Território*, vol. 35, n.º 1, pp. 26-50. Disponível em: https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10451/59594/1/Mendes_Lu%c3%ads_2023.pdf. [visuaçizado em 2025.08.23]

Resumo: «Indiscutivelmente, um dos problemas que marcam a situação actual em Portugal e em Lisboa, no início deste ano de 2023, é […] a crescente dificuldade da população no acesso ao Direito à Habitação, corolário de uma crise estrutural do sector que se arrasta há décadas, intrínseca ao próprio funcionamento do modo de produção capitalista na sua materialidade portuguesa, e que se agudizou particularmente depois da crise capitalista de 2008-2009 e com a crise pandémica de 2020-2022 e agora ressurge com a crise inflacionária. Através de análise de conteúdo simples de

documentos estratégicos governamentais e da consulta de dados secundários que suportem a problematização, o objectivo deste artigo é analisar o papel que o Estado e a Política Pública pode ter no sentido de alargar o acesso à habitação de vastas camadas da maioria social, mediante a mobilização de património público e privado devoluto para aumentar a oferta massiva de habitação acessível.» [resumo do autor]

OCDE. *Housing Taxation in OECD Countries. Em* linha. Paris: OECD Publishing, 2022. (OECD Tax Policy Studies, n.º 29). Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/07/housing-taxation-in-oecd-countries_1ee79763/03dfe007-en.pdf. [visualizado em 2025.08.23]

Resumo: No presente relatório da OCDE, a questão da fiscalidade aplicada a imóveis devolutos surge no contexto mais amplo do papel dos impostos sobre o património imobiliário enquanto instrumento de política pública. A OCDE reconhece que a tributação pode ser utilizada não apenas como uma fonte de receita estável, mas também como um meio de orientar o uso mais eficiente dos recursos habitacionais. Neste quadro, os impostos sobre imóveis devolutos são apontados como um mecanismo relevante para enfrentar o problema das casas não utilizadas: ao aumentar o custo de manter um imóvel permanentemente desocupado, cria-se um incentivo económico para que os proprietários coloquem essas habitações no mercado, seja através da venda, seja através do arrendamento, aumentando assim a oferta disponível.

Contudo, o relatório sublinha que este tipo de medida, por si só, dificilmente é suficiente para produzir resultados consistentes e duradouros. A tributação de casas devolutas pode ser uma ferramenta rudimentar e até contraproducente se não for bem calibrada. Em muitos casos, problemas de ordem prática – como a definição do que constitui uma «casa devoluta», a dificuldade de monitorizar a ocupação real ou a possibilidade de evasão através de usos mínimos – podem comprometer a eficácia da medida. Além disso, a aplicação isolada deste tipo de imposto pode gerar distorções indesejadas, penalizando determinados segmentos de proprietários sem necessariamente resolver os problemas estruturais de oferta habitacional.

Por isso, a OCDE recomenda que a tributação sobre imóveis devolutos seja vista como parte de um pacote mais amplo de políticas públicas, e não como solução isolada. O impacto tende a ser mais positivo quando combinada com outros instrumentos, como

regulações urbanísticas, programas de reabilitação, políticas de arrendamento acessível ou incentivos fiscais direcionados. Nestes casos, o imposto sobre casas devolutas pode funcionar como complemento, ajudando a alinhar o comportamento dos proprietários com os objetivos das políticas habitacionais — como o aumento da oferta, a redução da especulação e a melhoria da utilização do parque habitacional existente.

SEGÚ, Mariona. *Taxing vacant dwellings: can fiscal policy reduce vacancy?* Em linha. Paris : Université Paris Sud, 2018. (MPRA Paper No. 89686). Disponível em: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/89686/1/MPRA_paper_89686.pdf. [visualizado em 2025.08.22]

Resumo: «Os imóveis devolutos são um fenómeno comum nos países desenvolvidos. Para os decisores políticos, a vacância é indesejável, pois compromete a acessibilidade da habitação, especialmente nas grandes cidades. A implementação de um imposto sobre habitações desocupadas está a tornar-se uma ferramenta cada vez mais popular entre legisladores; no entanto, este instrumento fiscal nunca foi devidamente avaliado. Este artigo apresenta a primeira avaliação de um imposto sobre habitações devolutas. Em primeiro lugar, desenvolvo um modelo para compreender os mecanismos da criação de vacância. De seguida, utilizo o contexto quase-experimental da implementação de um imposto sobre vacância em França, em 1999, para identificar o efeito causal direto do imposto na taxa de vacância. Recorro a um conjunto de dados fiscais exaustivo, que contém informação sobre todas as habitações em França entre 1995 e 2013, e aplico uma abordagem de Diferença-em-Diferenças combinada com uma estratégia de *Propensity Score Matching*. Os resultados sugerem que o imposto foi responsável por uma redução de 13% na taxa de vacância entre 1997 e 2001. O impacto está particularmente concentrado na vacância de longa duração. Os resultados sugerem também que a maioria das habitações vagas passou a ser utilizada como residência principal.» [resumo da autora].