



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

PL 1226/XXII/2021

2021.09.17

Exposição de Motivos

O Programa Nacional de Habitação (PNH), previsto no artigo 17.º da Lei de Bases da Habitação, aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, é o instrumento programático da política nacional de habitação que estabelece, numa perspetiva plurianual, os seus objetivos, prioridades, programas e medidas, substituindo, nestes termos, a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

Deste modo, a definição de um novo quadro de políticas públicas de habitação implica necessariamente, não apenas a identificação das principais carências, dos principais problemas e bloqueios existentes que condicionam, quando não impedem, um efetivo e universal exercício do direito à habitação, mas também e de forma prospetiva, a identificação dos instrumentos e objetivos para a sua progressiva eliminação.

O PNH assume assim a valorização das políticas públicas de habitação no quadro das políticas sociais em Portugal, reconhecendo-a como uma consciente e efetiva prioridade nacional no quadro plurianual 2021-2026.

Ao fazê-lo, está, simultaneamente, a assumir uma rutura com a filosofia e princípios plasmados na ENH, e a manter e reforçar o rumo assumido com a aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

A recuperação registada no mercado imobiliário, na sequência da crise financeira internacional e do processo de «ajustamento», na sequência da liberalização do arrendamento que acentuou ainda mais a desregulação do mercado, foi maioritariamente orientada para os segmentos mais elevados de preço e centrou-se essencialmente no escoamento da oferta habitacional privada disponível e, quando relacionada com nova oferta, resultante da reabilitação de edifícios ou frações, nem sempre acautelou as necessárias normas de qualidade construtiva e ambiental, e teve como resultado final o continuado desajustamento entre os valores de renda praticados e os rendimentos médios das famílias.

Foi com base nesta realidade, caracterizada por uma situação de crise habitacional grave e a total ausência de instrumentos e medidas de política pública de habitação, e tendo ainda presente a necessidade de romper com a tradicional visão de direccionar as respostas apenas para a população mais carenciada, que se avançou, em 2018, com uma profunda reforma do setor da habitação em Portugal, através da aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

Trata-se de um documento estruturante e que estabelece o sentido estratégico, objetivos e instrumentos para a salvaguarda do direito à habitação, assumindo a importância de encontrar respostas diferenciadas e robustas para as falhas públicas e de mercado e que se traduz num conjunto amplo e coerente de diplomas legais para fazer face a essas falhas, procurando garantir que este domínio da política social pública não volta a ser esquecido e votado ao abandono, tendo como desígnios fundamentais a garantia do acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat, de comunidade.

A NGPH assume esse carácter inovador, desde logo na ambição de construir uma política pública de habitação de vocação universalista, concretizando um direito que é de todos e rompendo com lógicas de apoio do Estado que se limitam a respostas para os mais carenciados, de índole assistencialista.

Foi de facto com a NGPH que o Governo rompeu com a visão minimalista da promoção



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

habitacional direta e assumiu, claramente, que uma política pública de vocação universal não se faz sem a existência de um parque público de dimensão adequada, que garanta a resposta às necessidades mais prementes de habitação, mas também o acesso ao arrendamento público acessível e que, nessa medida, reforça a capacidade de regulação do mercado, pelo peso relativo que o a oferta passa a deter, no conjunto do parque habitacional.

É neste quadro de mudança das políticas de habitação que foi igualmente aprovada a primeira Lei de Bases da Habitação, pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, que representa, antes de mais, um avanço importante na tarefa de construir os alicerces de uma política pública de habitação que seja estável, duradoura e capaz de subsistir às diferentes conjunturas, fechando o ciclo de progressivas conquistas sociais, iniciado em abril de 1974, nomeadamente nas áreas da saúde e da educação.

Com a Lei de Bases da Habitação e a NGPH estão criadas as condições para assumir efetivamente a habitação como um direito universal, de todos, no quadro de um Estado Social pleno, garantindo-se a equidade e igualdade de acesso em todo o território nacional e não deixando ninguém para trás.

Com a aprovação do PNH, estabelece-se um quadro de referência estável para o desenvolvimento das políticas públicas de habitação, em resultado de um entendimento alargado, que garante que a habitação não volta a ser secundarizada no quadro das políticas sociais públicas, consagrando o direito de todos a uma habitação digna e adequada. É este, em suma, o propósito último que se reafirma com o PNH.

Atenta a matéria, devem ser ouvidos os órgãos de Governo próprios das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, bem como à Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Ademais, atento o artigo 17.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, deve ser promovida consulta pública no âmbito do procedimento legislativo da presente proposta de lei e a audição do Conselho Nacional de Habitação.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Assim:

Nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, e da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

Artigo 1.º

Objeto

É aprovado o Programa Nacional de Habitação, abreviadamente designado por PNH, que consta do anexo à presente lei e que dela faz parte integrante, que estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação para o período temporal 2021-2026.

Artigo 3.º

Âmbito temporal e geográfico

- 1 - O PNH tem natureza plurianual, devendo ser revisto de cinco em cinco anos, sem prejuízo das atualizações extraordinárias que se venham a mostrar necessárias, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.
- 2 - O PNH aplica-se a todo o território nacional, sem prejuízo das competências próprias das regiões autónomas e dos municípios

Artigo 3.º

Políticas públicas de habitação

- 1 - A execução das políticas públicas de habitação deve ter em consideração os objetivos e prioridades definidos na presente lei, sem prejuízo da sua revisão, nos termos previstos no artigo anterior.
- 2 - A concretização das medidas preconizadas no PNH é assegurada através de financiamento público, com recurso a fundos nacionais e europeus, dentro das dotações orçamentais disponíveis, sem prejuízo do recurso a outras fontes adicionais de



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

financiamento.

Artigo 4.º

Promotores do Programa Nacional de Habitação

- 1 - Incumbe ao Governo, aos órgãos próprios das regiões autónomas, às entidades intermunicipais e às autarquias locais, o desenvolvimento e a concretização do PNH.
- 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o terceiro setor e setor privado devem contribuir para, em articulação com as entidades do setor público, reforçar as políticas públicas de habitação.
- 3 - O disposto nos números anteriores não prejudica as competências próprias das regiões autónomas.

Artigo 5.º

Acompanhamento, monitorização e avaliação do Programa Nacional de Habitação

- 1 - O Governo procede às diligências necessárias a garantir o acompanhamento, a monitorização e a avaliação permanente e concretização do PNH, nomeadamente junto do Conselho Nacional de Habitação e do Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana (OHARU).
- 2 - Para efeitos do número anterior, e do disposto no artigo 18.º da Lei de Bases da Habitação, aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, o IHRU, I. P., elabora o Relatório Anual da Habitação, com os contributos do OHARU.
- 3 - Para cumprimento das obrigações legalmente previstas de acompanhamento, produção e reporte da informação em matéria de habitação, arrendamento habitacional e reabilitação urbana, o OHARU pode promover inquéritos, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto, na sua redação atual, , observando-se, para o efeito, o disposto no Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril (Regulamento Geral de Proteção de Dados) e



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

demais legislação aplicável.

Artigo 6.º

Norma revogatória

É revogada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de

O Primeiro-Ministro

O Ministro das Infraestruturas e da Habitação

O Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares

ANEXO

(a que se refere o artigo 1.º)

Programa Nacional de Habitação

Introdução

O Programa Nacional de Habitação (PNH), no seguimento da aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) e da Lei de Bases da Habitação, aprovada pela Lei n.º



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

83/2019, de 3 de setembro é o instrumento que congrega, num único documento e numa perspetiva plurianual, o novo quadro de políticas para o setor da habitação, identificando as principais carências e os instrumentos e objetivos para a sua progressiva eliminação, substituindo, nestes termos, a Estratégia Nacional para a Habitação aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

Enquadrando o trabalho em curso, que parte de um diagnóstico de terreno, plasmado no levantamento de necessidades e na identificação quantitativa e qualitativa dos problemas em matéria de habitação, o PNH assume a valorização deste setor no quadro das políticas sociais em Portugal, reconhecendo as efetivas prioridades da política habitacional pública, no quadro plurianual 2021-2026.

De facto, até à aprovação da NGPH, a promoção direta de alojamento em Portugal assentou num conjunto reduzido e disperso de programas de apoio, com uma atuação desarticulada dos vários atores públicos, em resultado da ausência de uma orientação política clara e de um modelo de governação integrado e consistente.

Em paralelo, assistimos a uma liberalização do arrendamento que veio acentuar ainda mais a desregulação do mercado e o desajustamento entre os valores de renda praticados e os rendimentos médios das famílias.

A recuperação registada no mercado imobiliário, na sequência da crise financeira internacional e do processo de «ajustamento», foi maioritariamente orientada para os segmentos mais elevados de preço e centrou-se essencialmente no escoamento da oferta habitacional privada disponível e, quando relacionada com nova oferta, resultante da reabilitação de edifícios ou frações, nem sempre acautelou as necessárias normas de qualidade construtiva e ambiental.

Foi com base nesta realidade, caracterizada por uma situação de crise habitacional grave e a total ausência de instrumentos e medidas de política pública de habitação, e tendo ainda presente a necessidade de romper com a tradicional visão de direcionar as respostas apenas para a população mais carenciada, que se avançou, em 2018, com uma profunda reforma do



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

setor da habitação em Portugal, através da aprovação da NGPH, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

Trata-se de um documento estruturante e que estabelece o sentido estratégico, objetivos e instrumentos para a salvaguarda do direito à habitação, assumindo a importância de encontrar respostas diferenciadas e robustas para as falhas públicas e de mercado e que se traduz num conjunto amplo e coerente de diplomas legais para fazer face a essas falhas, procurando garantir que este domínio da política social pública não volta a ser esquecido e votado ao abandono, tendo como desígnios fundamentais a garantia do acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat, de comunidade.

A NGPH assume esse caráter inovador, desde logo na ambição de construir uma política pública de habitação de vocação universalista, concretizando um direito que é de todos e rompendo com lógicas de apoio do Estado que se limitam a respostas para os mais carenciados, de índole assistencialista.

A NGPH é por isso uma escolha política. E por essa razão assume como objetivo primordial o reforço do parque habitacional público, de 2% para 5% do total, tendo em vista uma aproximação gradual à média europeia. Invertendo, desta forma, o ciclo de desinvestimento registado nas últimas décadas, marcado não só pelo declínio da promoção pública, mas também pela alienação e redução do parque habitacional existente, colocando à disposição da administração pública, central e local, instrumentos concretos de defesa do direito à habitação.

Foi de facto com a NGPH que o Governo rompeu com a visão minimalista da promoção habitacional direta e assumiu, claramente, que uma política pública de vocação universal não se faz sem a existência de um parque público de dimensão adequada, que garanta a resposta às necessidades mais prementes de habitação, mas também o acesso ao arrendamento público acessível e que, nessa medida, reforça a capacidade de regulação do mercado, pelo peso relativo que o a oferta passa a deter, no conjunto do parque habitacional.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

É neste quadro de mudança das políticas de habitação que foi igualmente aprovada a primeira Lei de Bases da Habitação, pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, que representa, antes de mais, um avanço importante na tarefa de construir os alicerces de uma política pública de habitação que seja estável, duradoura e capaz de subsistir às diferentes conjunturas, fechando o ciclo de progressivas conquistas sociais, iniciado em abril de 1974, nomeadamente nas áreas da saúde e da educação.

Com a Lei de Bases da Habitação, aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro e a NGPH estão criadas as condições para assumir efetivamente a habitação como um direito universal, de todos, no quadro de um Estado Social pleno, garantindo-se a equidade e igualdade de acesso em todo o território nacional e não deixando ninguém para trás.

A NGPH consubstancia, além disso, uma política pública com competências claramente definidas entre os diferentes níveis de governação, e que por isso responsabiliza cada um deles e estabelece condições para o empenho de todos os atores públicos neste domínio, incentivando a cooperação e articulação entre o setor público e o setor social, cooperativo e privado e a sociedade em geral. Isto é, uma política que passa a ter maiores garantias na dotação de recursos e de meios de intervenção adequados para a sua persecução.

Com a aprovação do PNH estamos a estabelecer um quadro de referência estável para o desenvolvimento das políticas públicas de habitação, em resultado de um entendimento alargado, que garante que a habitação não volta a ser secundarizada no quadro das políticas sociais públicas, consagrando o direito de todos a uma habitação digna e adequada. É este, em suma, o propósito último que se reafirma com a presente proposta de PNH.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

I. Dinâmicas recentes da habitação em Portugal

Quando comparado com a generalidade dos países europeus, e face à génese tardia e imperfeita do Estado Social português (que relegou para segundo plano a concretização do pilar relativo ao direito à habitação no quadro dos direitos sociais), o nosso país enquadra-se nos modelos de política habitacional focados em públicos-alvo específicos e, nesse âmbito, no conjunto de países com políticas de promoção direta residuais (que, entre outros critérios, detém um parque público inferior a 5% do total).¹

Este perfil minimalista da política habitacional, seguido durante décadas, teve como exceção relativa apenas dois momentos. Ao nível da promoção direta, no período do pós-25 de abril de 1974, em que se atingiram os valores mais relevantes de promoção pública direta de alojamentos (a que se junta, mais tarde, a promoção associada ao Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto). Ao nível da promoção indireta, com a generalização do acesso à aquisição de casa própria (essencialmente orientada para segmentos da classe média), a partir de finais dos anos oitenta. Aliás, é sobretudo no decurso desta política de promoção indireta (mediante apoios públicos à aquisição de casa própria), que se foi instalando na sociedade portuguesa a ideia de que o problema da habitação – no sentido da capacidade das famílias para aceder a um alojamento – estava no essencial ultrapassado.

Esta noção, que perdurou até há relativamente pouco tempo, encontra suporte em diversos indicadores, sendo de destacar, entre eles, a elevação do rácio de alojamentos por família, que em vinte anos (1991 a 2011) passou de 1,3 para 1,5. Ou seja, sugerindo que, com o aumento significativo da oferta de habitação, existia em Portugal, em média, no último ano censitário, cerca de uma casa e meia por família.

¹ European Parliament (2013), *Social Housing in the UE*, Directorate-Generale for Internal Policies, Brussels.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Por outro lado, no mesmo período, a percentagem de agregados familiares a residir em casa própria registava um aumento de quase 10 pontos percentuais (passando de 65 % para 73 %), reforçando-se assim a já clara prevalência desta forma de ocupação no total de alojamentos.

Podendo igualmente ser interpretado como um indício de melhoria generalizada da situação habitacional do país a partir dos anos noventa, pelo maior volume da oferta de habitação, o número de fogos devolutos registava um acréscimo de 67 % entre 1991 e 2011 (passando de cerca de 440 mil para 735 mil) e o número de alojamentos precários (barracas e outros) reduzia-se em cerca de 76 % (de 27,3 mil para 6,6 mil) no mesmo período.

A ideia de superação da situação estrutural de crise habitacional viria, porém, a esbater-se nos anos mais recentes, sensivelmente a partir de meados da segunda década do século XXI. Isto é, num contexto marcado por três processos essenciais: o impacto económico e social da crise financeira de 2008; as reorientações políticas no setor da habitação, nomeadamente no quadro do processo de «ajustamento» estrutural (2011-2015); e, por último, a relevância de novas dinâmicas habitacionais nas principais cidades, como as que se associam ao aumento do investimento estrangeiro e à intensificação da procura turística.

Principais indicadores da habitação em Portugal (1970-2011)

	1970	1981	1991	2001	2011
Média de alojamentos por família	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5
Famílias a residir em casa própria	50%	57%	65%	75%	73%
Fogos devolutos	373 950	190 331	440 721	543 777	735 128
Habitação precária (barracas e outros)	-	46 391	27 642	27 319	6 612

Fonte: INE, I. P., e PORDATA



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

No seu conjunto, estes processos contribuiriam para uma tendência de subida dos valores de aquisição e arrendamento, sobretudo a partir de 2013, tendência essa que se tem vindo a acentuar nos últimos anos, e sem que a crise pandémica indicie uma inversão da situação.

Por isso, e dado o quadro de crescente dificuldade de acesso das famílias a uma habitação digna e a preços acessíveis, num contexto particularmente complexo como o atual, importa refletir sobre as respostas necessárias e delinear uma política habitacional consistente e duradoura, capaz de enfrentar de forma estratégica as questões habitacionais com que o país se confronta.

1. O paradigma dos apoios públicos à aquisição de casa própria

Com a liberalização do sistema bancário e a descida das taxas de juro, a par dos benefícios fiscais e da bonificação do crédito, a aquisição de casa própria converteu-se, sobretudo a partir dos anos noventa, no principal eixo das políticas de habitação e na opção preferencial de acesso ao alojamento por parte das famílias.

Na génese deste processo, e a par da relativa debilidade das políticas habitacionais seguidas até então, encontram-se fatores de natureza externa, associados à integração europeia e à crescente influência dos mercados financeiros na atividade das famílias, das empresas e do próprio Estado² (Santos *et al*, 2014).

No caso da habitação, as dinâmicas de financeirização económica e social traduziram-se num impulso muito expressivo das políticas com incidência na procura, suportadas por crédito barato e abundante e complementadas pelos apoios públicos à aquisição, nomeadamente com as bonificações de juros.

² Cf. Santos, Ana Cordeiro; Teles, Nuno; Serra, Nuno (2014), *Finança e Habitação em Portugal*, Cadernos do Observatório, n.º 2. Observatório das Crises e Alternativas. CES, Lisboa. [https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_II_julho2014.pdf]



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

É também este contexto, marcado por condições favoráveis, e de incentivo, à aquisição de casa própria, que impede a revitalização do mercado de arrendamento, já liberto, nessa altura, dos constrangimentos associados ao congelamento das rendas. De facto, se a partir de 1981 passou a ser possível optar por um regime de renda livre ou condicionada em todos os novos contratos, após 1990 assistiu-se à total liberalização do mercado de arrendamento, tanto em termos de valor de renda como de duração. Ou seja, todos os fogos construídos a partir de 1990 passaram a poder ser colocados no mercado em regime de renda livre. Aliás, e ao contrário do que muitas vezes se supõe, o universo de rendas congeladas é hoje residual,³ não devendo ser encontrado neste fator – mas sim na preferência «racional» pela casa própria, em resultado da facilidade de acesso ao crédito, por via do endividamento das famílias – a persistente crise do mercado de arrendamento em Portugal.

É também este contexto que leva a que, sobretudo no período entre 1995 e 2005, a despesa pública com habitação passe a situar-se em valores anuais superiores a 300M€ (quase atingindo os 700M€ no início dos anos 2000), cabendo a maior fatia desses montantes (73 % do orçamento executado entre 1987 e 2015) a encargos com a bonificação de juros. Bem acima, portanto, dos encargos com outras medidas de política habitacional, e em particular os relacionados com a promoção direta de alojamentos.

³ De acordo com os dados do Inquérito às Rendas de Habitação, realizado pelo INE em 2015, do total de arrendamentos existentes «apenas 33% dizem respeito a contratos celebrados antes de 1990 e, desse universo, apenas 22% têm rendas inferiores a 100€. (...) E se desse universo excluirmos ainda o setor público e cooperativo (cujo menor valor das rendas é social, não resultando do congelamento), então o peso relativo das rendas congeladas passa a ser de apenas 14%» (Santos e Serra, 2020).



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Política de habitação: Dotações orçamentais por tipo de medida (1987-2011)

	Orçamentado		Executado		Taxa execução
	Valor	%	Valor	%	
Bonificação de juros no crédito à habitação	6 672 508 895€	65,9%	7 046 685 146€	73,3%	106%
Realojamento e subsídios de renda da Segurança Social	1 852 539 523€	18,3%	1 382 649 504€	14,4%	75%
Incentivos ao arrendamento	739 632 917€	7,3%	803 874 566€	8,4%	109%
Promoção direta (incluindo CDH)	461 421 655€	4,6%	207 813 110€	2,2%	45%
Reabilitação de edifícios	392 242 731€	3,9%	166 594 609€	1,7%	42%
TOTAL	10 118 345 720€	100%	9 607 616 935€	100%	95%

Fonte: IHRU, I.P. (2015)

Aliás, como ilustra o quadro anterior, são precisamente as medidas orientadas para a procura (bonificação de juros e incentivos ao arrendamento) as únicas que registam, no período de 25 anos considerado, níveis de execução acima do orçamentado (106 % e 109 %, respetivamente).

Em termos globais, e tomando devida nota da relevância desta opção para apoio ao acesso à habitação, sublinhe-se que o crédito à aquisição de casa própria representa cerca de 80% do total de crédito concedido a particulares neste período (Santos, 2013), num contributo muito expressivo para o endividamento das famílias portuguesas (para além do endividamento do setor da construção e, em última instância, da própria banca no exterior).



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Face às dinâmicas geradas, não surpreende, portanto, o aumento muito significativo de fogos produzidos neste período. De facto, dos cerca de 2,5 milhões de fogos construídos entre 1970 e 2019 (quase 50 anos), mais de metade (63%) são edificados apenas em 19 anos (entre 1990 e 2009), chegando a atingir-se uma média anual acima de 100 mil fogos entre 2000 e 2004 (o dobro da média da série temporal, a rondar os 50 mil fogos ano).

Número de fogos construídos (1970-2019)

	1970/74	1975/79	1980/84	1985/89	1990/94	1995/99	2000/04	2005/09	2010/14	2015/19	Total
Fogos	189 928	167 697	195 996	215 708	306 706	411 908	520 243	319 521	102 183	48 245	2 478 135
%	7,7%	6,8%	7,9%	8,7%	12,4%	16,6%	21,0%	12,9%	4,1%	1,9%	100,0%
Md. anual	37 986	33 539	39 199	43 142	61 341	82 382	104 049	63 904	20 437	9 649	49 563

Fonte: INE, I. P., e PORDATA

A ideia de que os apoios à procura gerariam um incremento da oferta, tornando a habitação mais acessível para a generalidade das famílias, constitui o pressuposto base desta opção por uma política centrada no apoio à aquisição de casa própria (ou seja, de promoção habitacional indireta). Isto é, a crença de que as lógicas do mercado (oferta e procura), acabariam por se traduzir numa redução do preço da habitação.

Mas não foi isso, todavia, que se verificou ao longo deste período de forte investimento, público (benefícios fiscais e bonificação do crédito) e privado (facilidades de acesso a empréstimos para aquisição de casa própria) na habitação. De facto, desde o início dos anos noventa (e até à crise financeira de 2008), o valor médio dos prédios urbanos transacionados não deixou de aumentar, passando de cerca de 33,8 mil€ em 1992 para cerca de 126 mil€ em 2008, e só depois começando a diminuir, até 2014 (altura em que, como veremos, volta a aumentar).



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Este paradoxo, que confronta a expansão muito significativa do parque habitacional (oferta potencial), a um ritmo superior ao do aumento do número de famílias (procura potencial), sem que tal se traduza numa descida dos preços do alojamento (num contexto de descida das taxas de juro e da existência de apoios públicos à aquisição), obriga a colocar a hipótese de os resultados da política da casa própria, e na ausência de outras medidas complementares, terem acabado por ser absorvidos pelas próprias dinâmicas de mercado, impedindo a redução efetiva dos preços do alojamento.

Valor médio dos prédios transacionados (1970-2019)

(milhares de euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valor (€)	33,8	35,6	36,9	41,5	42,9	45,5	52,6	58,4	62,7	67,0	71,4	81,5	96,6	111,3

(continuação)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valor (€)	121,3	124,4	126,0	115,4	118,3	100,7	95,3	99,9	114,7	118,1	119,2	136,1	136,0

Fonte: INE, I. P., e PORDATA

Isto é, e não negando que a opção por um quadro de incentivos à aquisição de casa própria permitiu níveis inéditos de acesso das famílias a uma habitação, e em condições financeiramente compatíveis com os seus rendimentos, a verdade é que tal opção não parece ter tornado a habitação – do ponto de vista do seu preço – menos onerosa e, nessa medida, mais acessível.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

O que significa que, do ponto de vista dos apoios públicos (sob a forma de benefícios fiscais e bonificação do crédito), se tratou no essencial de transferir, para o Estado, uma parte dos encargos das famílias com a aquisição de casa própria, sem que o preço da habitação, e os resultados do setor imobiliário, se tenham alterado. Por outras palavras, as políticas de apoio à aquisição de casa própria contribuíram para um maior acesso à habitação por parte das famílias, mas não asseguraram, como seria expectável, a desmercadorização desse bem, ao contrário do que sucedeu, a partir de 1974, com os setores da saúde ou da educação.

Aliás, uma dinâmica idêntica, e que no essencial se limita ao financiamento público da oferta (sem que daí resulte a redução de valores), tende a verificar-se também no caso dos incentivos e apoios ao arrendamento.⁴

2. Do «ajustamento» estrutural à nova crise de habitação

A crise financeira de 2008, cuja genealogia é indissociável da crescente imbricação, à escala global, entre a habitação e o setor financeiro – pelas perspetivas que o imobiliário oferece em termos de rentabilização dos investimentos e aplicação de fundos – teve um impacto assinalável nas finanças públicas e na dívida soberana de diferentes países, conduzindo à implementação de programas de austeridade.

No caso português, e no que diz respeito ao setor da habitação, o Memorando de Entendimento assinado com a Troika⁵ estabeleceu um compromisso assente em três vertentes essenciais: a adoção de medidas orientadas para a liberalização do mercado habitacional, o incremento da reabilitação e do arrendamento urbano e a redução do endividamento privado que a aquisição de casa própria tinha alavancado.

⁴ De que é exemplo, neste período, o Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ), criado em 1992 e que seria mais tarde substituído pelo programa «Porta 65 - Arrendamento por Jovens», aprovado em 2007.

⁵ Cf. *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* [https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf].



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Nestes termos, foram adotadas neste período quatro medidas essenciais. Por um lado, e visando um aumento de colocação de fogos no mercado, a aprovação, em 2012, do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) e a redução das exigências na reabilitação do edificado (2013).⁶ Por outro, em 2014, a aprovação de legislação orientada para a liberalização dos usos da habitação (numa perspetiva de enquadramento do Alojamento Local, para fins turísticos), a que acresce a criação de condições para a captação de investimento estrangeiro no mercado imobiliário português, nomeadamente com o regime dos Vistos Gold e o estatuto de Residentes Não Habituais. O défice de oferta habitacional pública, que já na altura colocava Portugal na cauda da Europa, não foi, portanto, encarado pela Troika, por exclusão de partes, como um problema e uma prioridade da política de habitação, num contexto de «ajustamento» estrutural.

O facto é que estas alterações contribuíram, a par das maiores dificuldades no acesso ao crédito neste período e da intensificação posterior da procura – especialmente da procura estrangeira e turística, em particular nas grandes cidades – para a tendência de aumento dos encargos com a habitação. De facto, se o respetivo índice de preços regista uma descida até 2013, em boa medida explicado pelo contexto de crise e da retração do setor, a partir desse ano inicia-se uma trajetória de subida que distancia o país, cada vez mais, do valor registado à escala da União Europeia (UE27).

De facto, as dinâmicas de internacionalização do investimento no imobiliário (com políticas ativas de incentivo a esse investimento), a par do impacto associado ao aumento da procura turística do nosso país, desencadearam uma pressão sobre os preços que tornaria a habitação num bem cada vez menos acessível a um número crescente de famílias. E isto sem que a resposta ao nível das políticas habitacionais, nomeadamente as associadas à NGPH, cujos resultados são, por natureza, de tempo longo, pudessem começar a surtir o seu efeito.

⁶ O NRAU tinha essencialmente em vista, mediante restrição dos direitos dos inquilinos, facilitar e dar celeridade aos despejos e, desse modo, dinamizar o mercado de arrendamento. Na mesma linha, a suavização das regras de na reabilitação do edificado tinha em vista, essencialmente, tornar as operações menos onerosas e menos morosas, incentivando a melhoria do parque habitacional e a disponibilização de fogos devolutos.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Índice de Preços na Habitação em Portugal e na UE27 (2015=100)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Portugal	107,5	106,5	107,4	102,1	94,9	93,1	97,0	100	107,1	117,0	129,0	141,5
UE27	101,9	97,3	98,4	98,8	96,9	95,8	97,3	100	104,7	109,6	114,8	119,7

Fonte: Eurostat (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>)

Tanto na Europa como em Portugal,⁷ esta subida dos preços, indissociável das dinâmicas atrás descritas, num contexto de estagnação dos rendimentos, tem efetivamente conduzido a uma crescente dificuldade de acesso das famílias a uma habitação adequada e compatível com os seus orçamentos. No caso português, este desfasamento tem vindo a acentuar-se de modo significativo desde 2015, mesmo com a melhoria dos rendimentos registada desde então. Tomando os valores de 2015 como base 100, observa-se um aumento para 141,5 no caso dos preços da habitação e de apenas 114,4 no rendimento das famílias, até 2019.

Índice de Preços na Habitação e rendimento médio das famílias em Portugal (2015=100)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Preços habitação	107,5	106,5	107,4	102,1	94,9	93,1	97,0	100	107,1	117,0	129,0	141,5
Rendimento das famílias	106,3	105,9	106,9	102,8	99,9	99,0	97,2	100	103,8	106,6	110,1	114,4

Fonte: Pordata e Eurostat

(<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>)

⁷ Cf. Housing Europe (2021), *The state of housing in Europe* [<https://www.stateofhousing.eu/#p=1>].



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Do ponto de vista dos preços, sublinhe-se que os recentes aumentos se registam tanto ao nível do arrendamento como na aquisição. No primeiro caso, e considerando os dados disponíveis, o acréscimo ronda os 27 % entre o segundo semestre de 2017 e o semestre homólogo de 2020 (cerca de mais 1,2 € de renda mensal por m²), variação idêntica à registada na venda, no mesmo período. No segundo caso, o aumento ronda os 40 % entre o primeiro semestre de 2016 e o final de 2020 (mais 338 € por m², na aquisição).

Valor mediano das vendas (média do semestre) e dos valores de arrendamento (€ por m²)

	1ºS 2016	2ºS 2016	1ºS 2017	2ºS 2017	1ºS 2018	2ºS 2018	1ºS 2019	2ºS 2019	1ºS 2020	2ºS 2020
Vendas (€/m ²)	836,0 €	860,5 €	888,5 €	922,0 €	959,5 €	990,0 €	1 021,0 €	1 067,5 €	1 127,0 €	1 174,0 €
Rendas (€/m ²)	-	-	-	4,4€	4,6€	4,8€	5,0€	5,3€	5,5€	5,6€

Fonte: INE

E se é certo que, no período pós-troika, a taxa de esforço das famílias com o pagamento das rendas diminuiu face aos anos anteriores, nomeadamente entre 2012 e 2015 (em que se atingiram percentagens superiores a 35 %, associadas ao aumento do desemprego e à perda de rendimentos), também é certo que não se regressou, nesta forma de ocupação das habitações, aos valores pré-crise (inferiores, nos anos de 2008 a 2010, a 20 %).

Taxa de esforço das famílias no pagamento da renda (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxa de esforço	18,6%	19,3%	17,6%	25,5%	35,8%	35,2%	33,8%	35,4%	31,9%	28,2%	25,8%	26,3%

Fonte: Eurostat



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Como já referido, diferentes fatores ajudam a compreender esta dinâmica de subida dos preços da habitação, tanto na compra e venda como no arrendamento. Entre eles, destaca-se de facto a crescente internacionalização do investimento no setor imobiliário português (de que os Vistos Gold e o regime de Residente Não Habitual são apenas parte), que amplia e consolida o processo de financeirização da habitação em Portugal, gerando dinâmicas especulativas. Bem como, por outro lado, a intensificação do fenómeno turístico, com impactos relevantes na habitação, sobretudo nas grandes cidades, e nomeadamente na reconversão de uma parte do arrendamento de longa duração em Alojamento Local, no âmbito de dinâmicas de turistificação e gentrificação urbana, levando à expulsão de classes populares, e até de segmentos da classe média, dos principais centros urbanos para as periferias.

Aliás, um dos aspetos centrais desta «nova crise de habitação» é precisamente o de a mesma afetar uma parte da classe média ou de famílias com rendimentos intermédios (Drago, 2021), para lá das carências de habitação propriamente ditas, num contexto em que o acesso à aquisição de casa própria se converteu numa solução habitacional inacessível para muitos agregados (e de forma particular para agregados familiares mais jovens).

3. Oferta pública de alojamento e carências de habitação

À política de apoio ao crédito à aquisição de casa própria, num quadro de financeirização da economia aos mais diferentes níveis, é concomitante com o desinvestimento crescente do Estado nas políticas de promoção direta de alojamentos, desinvestimento esse que foi acentuando o peso residual do parque público de habitação, a rondar em 2015 os 2% do total de alojamentos.

De facto, 61 % das cerca de 112 mil habitações promovidas por organismos públicos entre 1970 e 2019 (50 anos), foram construídas em apenas 15 anos (entre 1970 e 1984), sendo exíguos os níveis de promoção registados desde 2010. Concretamente, são cerca de 1.700 alojamentos construídos em dez anos, numa média a rondar os 170 fogos por ano, quando os níveis de promoção pública entre 1970 e 1984 rondavam os 900 fogos por ano.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Fogos construídos por organismos públicos (1970-2019)

	1970/ 74	1975/ 79	1980/ 84	1985/ 89	1990/ 94	1995/ 99	2000/ 04	2005/ 09	2010/ 14	2015/ 19	Total
Fogos	18 467	19 387	29 960	10 149	10 156	6 786	9 320	5 847	1 389	309	111 770
%	16,5 %	17,3 %	26,8 %	9,1%	9,1%	6,1%	8,3%	5,2%	1,2%	0,3%	100,0 %
Md. anual	3 693	3 877	5 992	2 030	2 031	1 357	1 864	1 169	278	62	22 354

Fonte: INE

A reorientação das políticas habitacionais, ao longo das últimas décadas, no sentido do apoio à aquisição de casa própria, assenta na aposta de resolução da questão da habitação através do mercado (seja pelos apoios à procura, diretamente às pessoas, seja pelos incentivos à promoção privada). E esta reorientação enquadra-se num esvaziamento generalizado dos mecanismos de intervenção pública, que não se esgota na redução da promoção direta de alojamentos.

De facto, e um pouco por toda a Europa, assistiu-se à tendência, desde os anos oitenta, não só para a quebra da promoção pública, mas também para lógicas de alienação de habitação social (que acentuou a perda de relevância do setor público de alojamento no total), bem como ao enfraquecimento de mecanismos de regulação das rendas, tanto do ponto de vista de uma maior desproteção dos inquilinos como na perspetiva da supressão de instrumentos públicos de controlo do seu valor (Drago, 2021).⁸

⁸ Cf. Drago, Ana (2021), *Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal*. Cadernos do Observatório, n.º 2. Observatório das Crises e Alternativas. CES, Lisboa [https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/crisalt/Caderno%2015_Habitacaoentre%20crises_fev2021.pdf]



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

No caso português, esta reorientação de política habitacional fica inscrita nas mudanças institucionais, ao nível da própria nomenclatura dos organismos do Estado nesta área da habitação. De facto, o Fundo de Fomento da Habitação, centrado na promoção direta para arrendamento social a estratos mais desfavorecidos, daria lugar, em 1982, ao Instituto Nacional de Habitação (INH), já mais orientado para uma intervenção financeira no sector, com a concessão de apoios à construção de habitação social por cooperativas, municípios, Instituições Particulares de Solidariedade Social e privados, em resposta às carências mais prementes de habitação. E o INH, por seu turno, daria lugar ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, criado em 1987, que tinha entre as suas atribuições, como explicita o próprio nome, a alienação de parte do património habitacional existente, num claro processo de desinvestimento e retração do parque público de habitação.⁹

A comparação entre os níveis de promoção habitacional efetuada por organismos públicos e o *stock* de fogos propriedade pública, registado nos sucessivos Censos da População e da Habitação, permite estabelecer uma aproximação ao contributo da alienação de alojamentos sociais na reduzida expressão do atual parque público de habitação.

⁹ IHRU (2018), *Habitação; cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018*. [Cf. https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portugal/pt/portugal/100anoshabitacao/af_IHRU_Habitacao_Social.pdf].



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Evolução do número de fogos construídos por organismos públicos e dos fogos propriedade de organismos públicos contabilizados nos Censos (1981-2011)

	1981		1991		2001		2011	
	n.º	% no total	n.º	% no total	n.º	% no total	n.º	% no total
Fogos existentes (Censos)	121	4,4%	134	4,4%	114	3,2%	123	3,1%
Fogos existentes (em 1981)	564		273		293		158	
e construídos	121	4,4%	155	5,1%	171	4,8%	183	4,6%
	564		577		605		558	
Diferença entre fogos existentes e construídos	0		-21 304		-57		-60	
					312		400	

Fonte: INE, I. P., e Pordata

Nestes termos, e considerando o período entre 1981 e 2011, observa-se que a diferença entre os dois indicadores se agrava ao longo do tempo, traduzindo uma perda potencial de cerca de 60 mil fogos. O que significa que, se esta parcela da promoção pública direta não tivesse sido alienada (e tivesse sido devidamente conservada e disponibilizada), teríamos hoje um parque habitacional público composto por cerca de 180 mil fogos (e não 120 mil), que faria com que o peso relativo desse mesmo parque público rondasse já os cerca de 4,6 % do total.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Em suma, perante o fracasso do mercado e a prevalência das políticas que apostam na procura, nomeadamente através dos apoios à aquisição de casa própria, num contexto de crescente financeirização e internacionalização do investimento imobiliário, é preciso repensar o papel do Estado, nomeadamente recuperando mecanismos de intervenção direta, de modo a encontrar respostas capazes de suprir não só as carências mais pronunciadas, mas também os problemas de acesso, para agregados com rendimentos intermédios, a um alojamento digno e acessível. O que passa, necessariamente, por medidas de reforço e diversificação, nas modalidades de oferta, do parque habitacional público português.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

II. Linhas estratégicas, objetivos e metas do Programa Nacional de Habitação

Domínio integrante do Estado Social, desde logo do ponto de vista Constitucional, a habitação foi persistentemente negligenciada no quadro das políticas sociais em Portugal. Dada a ausência de respostas públicas claras e substantivas e a incapacidade de provisão pelo mercado, as carências habitacionais em Portugal, sentidas pelas famílias de rendimentos mais baixos e pela classe média, foram-se acumulando ao longo de décadas e agudizaram-se sempre em momentos de crise, como sucedeu com a crise financeira internacional ou, agora, com a pandemia da doença COVID-19. Por isso, é hoje inegável não só a urgência em colmatar as carências que persistem, mas também de assegurar, de modo efetivo, o acesso universal a uma habitação a preços acessíveis, assim cumprindo um direito fundamental como é o Direito à Habitação.

Para inverter a situação a que se chegou, resultante de défices e carências estruturais, ampliadas e agravadas pelas situações de crise (como sucedeu, mais recentemente, com a crise financeira e a crise pandémica), o nosso país dispõe hoje – graças à prioridade política que foi finalmente dada ao setor da habitação – de dois instrumentos centrais que balizam a atuação do Estado nesta área:

1. Nova Geração de Políticas de Habitação
2. Lei de Bases da Habitação

É nestes dois instrumentos que está definido o sentido estratégico, os objetivos e os meios de atuação, bem como as bases do direito à habitação e as incumbências fundamentais do Estado na efetiva garantia deste direito a todos os cidadãos. E são também estes os instrumentos em que assenta o presente PNH e os objetivos e metas nele inscritos.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

A priorização do investimento na salvaguarda do direito à habitação implica priorizar o reforço do parque habitacional público existente e a criação de novas respostas, que garantam de forma efetiva o acesso universal a uma habitação adequada. É essencial que se encare a questão do acesso à habitação como um direito de todos, o que implica criar e desenvolver respostas públicas às necessidades existentes.

Entre os múltiplos desafios que hoje se colocam às políticas de habitação devem destacar-se os seguintes:

- A necessidade de responder de modo extensivo às situações mais prementes de carência habitacional, designadamente às situações de habitação indigna;
- A necessidade de garantir a existência de uma rede de respostas, com cobertura nacional, a situações de emergência e de transição, tendo em vista públicos muito diversos e em situação de particular vulnerabilidade (pessoas em situação de sem-abrigo, acolhimento temporário de migrantes e refugiados, vítimas de catástrofes naturais, vítimas de violência doméstica e de tráfico de seres humanos, pessoas LGBTI, etc.).
- A necessidade de reforçar o volume de oferta de habitação a preços acessíveis, nomeadamente para agregados familiares com rendimentos intermédios;
- A necessidade de revitalizar e reforçar o mercado de arrendamento, melhorando as condições de investimento e acesso e reequilibrando, deste modo, o peso relativo das diferentes modalidades de ocupação;
- A necessidade de criar condições para recuperar e recolocar no mercado habitacional imóveis devolutos a preços acessíveis, apostando nomeadamente na sua reabilitação e mediante avaliação custo-benefício;
- A necessidade de adotar medidas, de natureza fiscal ou outra, que contribuam, a par do reforço da promoção pública direta de alojamentos, para uma maior regulação do mercado e o combate a práticas especulativas, reconhecendo e assumindo a função



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

social da habitação;

- A necessidade de promover medidas de política habitacional e de política urbanística integradas, que contrariem lógicas de segregação socio-espacial, de gentrificação, de despovoamento dos centros urbanos e periferação habitacional. Assegurando, ao mesmo tempo, e numa lógica de intervenção transversal, o devido acompanhamento social dos processos de acolhimento e inclusão.

O debate sobre o caminho a fazer para vencer estes desafios e resolver os problemas estruturais da habitação parece hoje estar assente num consenso razoável quanto às metas a alcançar e que, no seu conjunto, contribuirão para melhorar o acesso à habitação e regular o funcionamento do mercado. Ou seja, torna-se hoje evidente que a resposta pública às questões da habitação e da reabilitação deve assentar nos seguintes eixos de atuação:

- Reforçar o atual parque público de habitação, tendo como objetivo dar resposta às maiores carências, aumentar a oferta de alojamentos a preços acessíveis para agregados com rendimentos intermédios e, por essa via, contribuir para uma maior regulação dos preços de mercado;
- Priorizar a reabilitação ao nível do edificado e o desenvolvimento urbano, tanto ao nível das políticas de promoção direta como ao nível da promoção privada, criando mecanismos de incentivo e apoio, que incorporem, nestes processos, as vertentes da eficiência energética e sustentabilidade construtiva;
- Manter e adotar, em paralelo às políticas de reforço do parque habitacional público, medidas que permitam respostas de curto prazo à gravidade e urgência da atual crise de habitação, nomeadamente através de apoios ao arrendamento privado, a par de medidas de regulação do mercado e de combate a dinâmicas especulativas;



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

- Promover políticas habitacionais participativas e inclusivas, nomeadamente com o reforço da presença do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.), no território, tendo em vista uma maior coesão territorial na gestão das políticas públicas de habitação e o fomento de abordagens integradas, assentes em parcerias com o setor cooperativo e colaborativo.

Os défices estruturais da habitação em Portugal, a par dos desafios de natureza conjuntural, que marcam a atual crise de habitação no nosso país, exigem de facto um papel ativo e relevante por parte do Estado, não só enquanto agente de políticas públicas de promoção direta, mas também enquanto regulador do mercado, tendo em vista um processo, de tempo longo, de crescente desmercadorização da habitação, à semelhança do que se passou, no pós-25 de abril, nos domínios da saúde e da educação.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

III. Programas e medidas em desenvolvimento e a desenvolver

1. Avaliação transversal

O PNH estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação num prazo plurianual, com referência ao enquadramento legislativo e orçamental.

Para a sua concretização, é importante ter em consideração o objetivo traçado em 2018 e corporizado na Resolução de Conselho de Ministro n.º 50-A/2018, de 2 de maio, bem como os instrumentos legislativos entretanto criados e que se encontram em vigor e em execução.

A promoção de políticas públicas de habitação não deve ser estática, antes assumindo a necessidade de criar respostas que se adaptem às necessidades sentidas em cada momento pela população, e a uma escala nacional, com o objetivo último de:

- Garantir que todos têm acesso a uma habitação digna e adequada aos rendimentos e à dimensão dos diferentes agregados familiares;
- Garantir que, a médio prazo, o peso da resposta pública no mercado habitacional é capaz de dar resposta às necessidades existentes e contribuir para a regulação do mercado no seu todo, equilibrando a oferta e tornando a habitação mais acessível.

O reforço do papel do Estado, na promoção direta de respostas habitacionais, é fundamental para inverter um paradigma de resposta pública fundamentalmente centrado no mercado privado e que foi incapaz de assegurar a provisão e acesso à habitação para todos. Tal como é essencial para garantir uma aposta robusta na reabilitação urbana.

Esta necessidade de robustecer o parque habitacional público não invalida a convivência com a necessária existência de um mercado privado nem prejudica a adoção de mecanismos de articulação com o mesmo, seja através de instrumentos que incentivam a deslocação da oferta existente para as políticas de arrendamento acessível, seja através de instrumentos orientados para a criação de um mercado de arrendamento acessível, salientando-se neste âmbito o Programa Porta 65, o Programa de Arrendamento Acessível, a certificação de Habitação a Custos Controlados ou os benefícios fiscais aos contratos de longa duração.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

De facto, a resolução da crise de habitação, que passa estruturalmente pelo reforço do parque habitacional público, contribuindo para uma maior regulação da oferta, não dispensa a adoção de medidas e incentivos de curto e médio prazo, como os referidos, por forma a encontrar respostas mais céleres para as atuais dificuldades de acesso de muitas famílias, e jovens, a uma habitação a preços compatíveis com os seus rendimentos.

2. Os quatro principais eixos de intervenção

O Governo desenvolve atualmente uma política de habitação transversal, que privilegia a reabilitação e o arrendamento, num quadro de uma clara aposta no reforço do parque habitacional público, acessível a todos os que dele precisam.

Para alcançar este objetivo primordial, de reforço, diversificação e qualificação, da oferta pública de habitação, concorrem essencialmente quatro medidas de intervenção, suportadas por um assinalável volume de investimento público, o qual integra e articula dotações do Orçamento do Estado e fundos comunitários:

- Garantia de acesso a uma habitação condigna às pessoas que não dispõem de capacidade financeira para aceder ao mercado, através do Programa 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, criado pelo Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, com as especificidades decorrentes da Portaria n.º 138-C/2021, de 30 de junho;
- Promoção de respostas habitacionais a preços acessíveis, dirigidas a famílias com rendimentos intermédios, nos termos e através da criação de um Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis, para o qual contribuo o património imobiliário público com aptidão para uso habitacional inventariado, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro;



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

- Efetivação de alojamentos que respondam a situações de emergência e de transição destinadas a pessoas em situação de risco, através da criação de uma Bolsa de Alojamento Urgente e Temporário, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março;
- Melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional público, através da execução do plano de reabilitação do parque habitacional público na esfera do IHRU, I. P., em complemento das soluções de reabilitação previstas no Programa 1.º Direito.

2.1. Programa 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação

O Programa 1º Direito parte de uma resposta muito deficitária face às necessidades, sendo hoje possível afirmar, face ao diagnóstico feito, de forma exaustiva, através das Estratégias Locais dos municípios, que o volume de carências é muito superior ao identificado no Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, realizado pelo IHRU, I. P., em 2018.

Considerando este ponto de partida, resultante da quebra contínua do investimento público em habitação e da própria exiguidade do parque habitacional público existente, torna-se necessário um esforço financeiro sem precedentes. Só assim, de facto, se torna possível superar o paradigma de respostas minimalistas, de que é exemplo o Programa Especial de Realojamento, limitado às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e à eliminação de bairros de barracas.

A relevância do Programa 1.º Direito, enquanto veículo preferencial, não só ao nível da resposta pública de habitação, como do financiamento direto de proprietários privados com carências habitacionais, teve reconhecimento na consideração de um importante investimento, assente no diagnóstico inicial, no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Com um financiamento a rondar os 1 211M€, em execução até julho de 2026, o PRR permitirá não só concretizar parte do investimento do Programa, com a concretização de 26 000 soluções habitacionais, mas também melhorar as percentagens de financiamento por parte do Estado central, inicialmente previstas (a oscilar entre 30 % e 50 %), passando a ser coberta a totalidade do investimento, seja o mesmo realizado em reabilitação, construção, aquisição ou, até, quando se verifique, soluções de arrendamento para subarrendamento.

De salientar que, no âmbito do PRR, o investimento em construção nova implica, regra geral, o cumprimento de rigorosos critérios de eficiência energética. Assim, a promoção de construção nova deve proporcionar um patamar de necessidades de energia, no mínimo, 20% mais exigente que os requisitos NZEB (Nearly Zero Energy Building), no que respeita ao consumo de energia primária.

Tratando-se de um montante de investimento que não permite a cabal cobertura das necessidades de habitação entretanto identificadas ou em processo de identificação (no âmbito da elaboração das Estratégias Locais de Habitação pelos municípios), nos termos legalmente definidos no Programa 1.º Direito, este continuará para além do horizonte temporal do PRR, em função das necessidades existentes.

A implementação deste programa é da responsabilidade do IHRU, I. P., nos termos previstos pela respetiva legislação, e a sua execução cabe aos municípios, nos termos definidos na sua Estratégia Local de Habitação, acrescendo ainda os apoios, também no âmbito do PRR, às medidas autonomizadas de resposta das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, igualmente orientadas para responder às necessidades de habitação social da população (60M€ e 828 soluções habitacionais na Região Autónoma dos Açores e 136M€ e 1 461 soluções habitacionais na Região Autónoma da Madeira).

2.2. Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis

Um dos aspetos mais relevantes da orientação política em que assenta a NGPH diz respeito



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

ao objetivo de alcançar um efetivo e conseqüente reconhecimento da habitação enquanto direito social universal, à semelhança do reconhecimento, e concretização, do direito à saúde e à educação.

É nesse quadro de intencionalidade política que se inscreve a criação de um Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis, alargando a resposta do Estado a segmentos da população com rendimentos intermédios, para lá da supressão das carências mais prementes e das situações de habitação indigna.

Isto é ainda mais premente tendo em consideração a relação direta entre os custos com habitação suportados pelas famílias e a capacidade de fazer a outras despesas essenciais, agudizando desigualdades no acesso à habitação.

Não menos importante, saliente-se ainda o facto de esta medida de política habitacional mobilizar, pela primeira vez, um processo exaustivo de inventário sistemático do património imobiliário público com aptidão habitacional, permitindo a criação e consolidação de uma bolsa de terrenos e imóveis, essencial para a prossecução das diferentes medidas de política de habitação (e, nomeadamente, as orientadas para o reforço do parque público).

Tal como no Programa 1.º Direito, esta medida será abrangida pelas verbas do PRR, na vertente de empréstimos, permitindo iniciar uma resposta de arrendamento público dirigida às classes médias, num investimento a rondar os 774M€, em execução até julho de 2026, prevendo-se a disponibilização de cerca de 6 800 fogos a preços acessíveis.

De salientar que, no âmbito do PRR, o investimento em construção nova implica, regra geral, o cumprimento de rigorosos critérios de eficiência energética. Assim, a promoção de construção nova deve proporcionar um patamar de necessidades de energia, no mínimo, 20% mais exigente que os requisitos NZEB (Nearly Zero Energy Building), no que respeita ao consumo de energia primária.

Trata-se de uma medida de promoção pública direta que será desenvolvida pelo IHRU, I. P., sem prejuízo do envolvimento de outras entidades, como os municípios ou o Fundo



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Nacional de Reabilitação do Edificado, constituindo também, por último, uma oportunidade para o desenvolvimento e consolidação de Parcerias Público-Comunitárias.

2.3 Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário

Igualmente inovadora no quadro das tendências de política habitacional seguidas nas últimas décadas no nosso país, a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (BNAUT) consubstancia e criação de uma resposta estruturada às necessidades de alojamento de emergência e de transição.

Integrando o objetivo de reforço da oferta pública de habitação, e das respostas diretas a necessidades habitacionais, a BNAUT visa responder a situações de emergência relacionadas com eventos imprevisíveis ou excecionais (vítimas de catástrofes naturais, incêndios, pandemias, etc.), a necessidades de acolhimento de migrantes e refugiados, pessoas em situação de sem-abrigo e vítimas de violência doméstica e de tráfico de seres humanos, ou ainda pessoas em risco iminente e efetivo de ficarem sem alojamento, para além das respostas de acolhimento residencial temporário, associadas a processos de autonomização, sobretudo quando os mesmos estejam comprometidos por ausência de recursos ou suporte familiar.

Nestes termos, foi aprovado em março de 2021, e encontrando-se por isso em vigor o diploma que vem:

- Criar a BNAUT, onde irão ser incluídos os fogos que já hoje respondem exclusivamente a estas necessidades e que serão identificados no inventário em curso, a par dos fogos que venham a ser financiados pelo PRR, num financiamento de 176 M€, até julho de 2026 (2 000 fogos);
- Proceder ao inventário do património afeto a este fim (e que será progressivamente atualizado pelas entidades responsáveis por cada resposta);
- Estabelecer a criação o Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, a partir do qual se estabelecem as prioridades de financiamento e de resposta, com reavaliação bienal, e que é proposto por uma comissão que integra o IHRU, I. P., e



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

o Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.), que a coordenam, e ainda o Alto Comissariado para as Migrações, I. P. (ACM, I. P.), a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP);

- Definir o modelo de financiamento das soluções de alojamento urgente e temporário que estará limitado, financeira e temporalmente, ao PRR.

De salientar que, no âmbito do PRR, o investimento em construção nova implica, regra geral, o cumprimento de rigorosos critérios de eficiência energética. Assim, a promoção de construção nova deve proporcionar um patamar de necessidades de energia, no mínimo, 20% mais exigente que os requisitos NZEB (Nearly Zero Energy Building), no que respeita ao consumo de energia primária. O processo irá ser gerido entre o IHRU, I. P. (nomeadamente a execução financeira do Plano, através da abertura de uma linha de financiamento e a realização do inventário) e pelo ISS, I. P. (nomeadamente no que respeita à execução do Plano e gestão da Bolsa, na perspetiva da identificação das necessidades e disponibilização de respostas). Entidades que estarão sempre em articulação entre si, bem como com o ACM, I. P., CIG e ANMP. Tratando-se de um novo modelo de resposta, estrutural e estruturante, para este tipo de necessidades, sendo os seus objetivos ambiciosos, desde logo pela necessidade de constituir uma rede de cobertura nacional, esta é, contudo, uma medida fundamental para assegurar uma resposta complementar às respostas habitacionais mais permanentes.

2.4. Reabilitação do parque habitacional público na esfera do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I. P.

O IHRU, I. P., gere um parque habitacional constituído por cerca de 14 mil fogos, tendo-se assistido, ao longo das últimas décadas, a um processo de gradual degradação de muitos deles, sem que o necessário investimento público fosse capaz de responder à sua salvaguarda e manutenção. escasso parque habitacional público existente.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Dispondo Portugal de um parque habitacional público de exígua dimensão, a reabilitação dos fogos do IHRU, I. P., reveste-se de redobrado sentido. De facto, a par dos programas supra identificados, é necessário garantir a salubridade e adequabilidade do parque habitacional público existente, seja no que respeita às partes comuns, seja no que respeita ao interior das habitações.

Assim, e até 2026, prosseguindo o investimento iniciado nos últimos anos, estão previstos 43M€ provenientes do Orçamento do Estado (conforme medida 2.5.4.5 do Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho) para garantir a total reabilitação do património do IHRU, I. P., incluindo não só o que carece de reabilitação profunda (cerca de 4 000 fogos), mas também o que requer obras de conservação e manutenção corrente. Este processo de reabilitação gradual e com base numa análise detalhada das características e possibilidades de cada imóvel, reveste-se de uma importância significativa, não só por garantir às famílias que aí residem as adequadas condições de habitabilidade, mas também por permitir maximizar a ocupação integral do parque, ao permitir a disponibilização de fogos que se encontram atualmente devolutos por não ter sido objeto das obras necessárias a preservar um bom estado de conservação.

Sem prejuízo do disposto supra, no âmbito do processo de transferência de competências para as autarquias locais no domínio da habitação, aprovado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro, estão em curso comissões de análise, com vista à eventual transferência da gestão de bens imóveis destinados a habitação social que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado, cuja propriedade é igualmente transferida para os municípios. Com a formalização da transferência e como previsto naquele decreto-lei, podem ser definidos os termos de participação financeira para os procedimentos de reabilitação do património que dela careça.

3. Enquadramento financeiro



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

3.1 Enquadramento dos quatro principais eixos de intervenção até 2026

No âmbito temporal do presente Programa, e sem prejuízo da eventual necessidade de reforço das verbas em função das reais necessidades identificadas neste período, o enquadramento financeiro programado para os principais eixos de intervenção, anteriormente referidos, é o seguinte:

Enquadramento financeiro já previsto dos principais eixos de intervenção

	Até 2026
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação	1 211 M €
Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis	774 M €
Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário	176 M €
Reabilitação do parque habitacional do IHRU, I.P.	43 M€

3.2 Oportunidades de financiamento adicional em função dos objetivos

As necessidades existentes em matéria de habitação tornam fundamental o início, desde já, da identificação de fontes de financiamento adicional, nomeadamente no que respeita aos dois primeiros eixos de intervenção referidos supra.

É por isso importante, a par com o investimento público, avaliar a prossecução destes pilares de intervenção na política pública de habitação através da eventual elegibilidade de financiamento complementar disponível nos seguintes instrumentos de financiamento:

- No âmbito do novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) da União Europeia para o período de 2021-2027 (QFP 2021-2027);
- No âmbito do Banco Português de Fomento;



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

- No âmbito de novas linhas de financiamento junto do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB).



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

4. Outras medidas no âmbito das políticas públicas de habitação

A prioridade dada a estes quatro eixos de intervenção não prejudica a continuidade da NGPH, no seu sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação, nomeadamente a continuidade de instrumentos fundamentais como:

Instrumento	Objetivo
Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento	<p>Concretização dos protocolos existentes.</p> <p>Visa dar resposta a necessidades de alojamento urgente de quem se vê privado ou está na iminência de ficar privado de habitação onde mantinham a sua residência permanente, em resultado de acontecimento imprevisível ou excecional.</p> <p>Depende das necessidades que venham a ser protocoladas, não estando limitado ao financiamento, mas antes às necessidades identificadas a cada momento.</p>
Programa de Arrendamento Acessível	<p>Monitorização do programa, com vista à sua eficácia, reduzindo burocracias e ineficiências e aumento a adesão ao mesmo.</p> <p>Visa promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços compatíveis com os rendimentos das famílias.</p> <p>Pretende-se avaliar, com base na sua aplicação, eventuais simplificações no acesso ao programa, em particular na parte associada às candidaturas e aos requisitos para a sua concretização.</p>



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

	<p>Não pressupõe um investimento direto do Estado, mas antes um processo de articulação com o setor privado.</p>
Promoção de contratos de longa duração	<p>Monitorização do programa</p> <p>Visa a aplicação de taxas autónomas diferenciadas para os contratos de arrendamento habitacional em função da sua duração (Lei n.º 3/2019, de 9 de janeiro).</p> <p>Não pressupõe um investimento direto do Estado, tendo associados benefícios fiscais aos promotores desses contratos.</p>
Porta 65 – Jovem	<p>Reforçar o Porta 65 Jovem e garantir a sua cumulação e articulação com o Programa de Arrendamento Acessível</p> <p>Visa apoiar o arrendamento de habitações por parte dos mais jovens, atribuindo uma percentagem do valor da renda como subvenção mensal.</p> <p>Nos últimos anos, o n.º de candidaturas apresentadas ao abrigo do Programa tem sido cada vez maior, tendo em conta o desajustamento do mercado e a escassez de oferta pública.</p> <p>Assim, nos próximos anos, para um maior equilíbrio entre a oferta e a procura, pretende-se aumentar o investimento no Programa e, concomitante, aumentar o n.º de candidaturas elegíveis, sendo expectável que em 2026 esse equilíbrio já se possa fazer por via da oferta pública de habitação e não por via do aumento do Programa Porta 65..</p>



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

Direito Real de Habitação Duradoura	<p>Monitorização do programa, promovendo a respetiva alteração do registo predial</p> <p>Visa proporcionar às famílias uma alternativa habitacional estável, permitindo a manutenção de uma residência permanente por um período vitalício, mediante o pagamento de uma caução e de uma contrapartida por cada mês de duração do contrato.</p> <p>Não pressupõe um investimento direto do Estado, tendo associados benefícios fiscais aos promotores desses contratos.</p> <p>Deve ser promovida a alteração do registo predial para melhor monitorização deste instrumento.</p>
Reabilitar para Arrendar - Habitação Acessível	<p>Continuidade do programa</p> <p>Visa apoiar o investimento em reabilitação de edifícios com mais de 30 anos para arrendamento habitacional em todo o território em regime de renda condicionada</p> <p>É importante dar continuidade ao programa, através de linha de financiamento ponderando a revisão do atual prazo de amortização, tornando-o mais compatível com o custo do financiamento de construção nova ou de reabilitações profundas</p> <p>Financiamento: utilização de linha de financiamento BEI e CEB</p>
Continuidade do IFRRU - Instrumento Financeiro para	<p>Dar continuidade ao IFRRU</p> <p>Visa apoiar a reabilitação e revitalização urbanas, em</p>



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

a Reabilitação e Revitalização Urbanas	<p>particular a reabilitação de edifícios, e promover a eficiência energética.</p> <p>Com a continuidade do programa pretende-se:</p> <ul style="list-style-type: none">- Redefinição das áreas territoriais de incidência;- Maior flexibilidade na atribuição dos apoios;- Reavaliação da tipologia de beneficiários finais;- Maior adequação às especificidades territoriais;- Maior abrangência das fontes de financiamento;
Da Habitação ao Habitat	<p>Dar continuidade ao Programa no terreno e promover um guia de boas práticas</p> <p>Visa promover a coesão e integração socioterritorial dos bairros públicos de arrendamento e dos seus moradores.</p> <p>O programa iniciou-se com um conjunto de projetos pilotos que, depois do relatório inicial finalizado, não puderam concretizar-se no terreno (2.ª fase) por motivo da pandemia e da impossibilidade de contacto direto e permanente com as equipas com as famílias, inviabilizado pelos riscos para a saúde pública.</p> <p>Com a expectável imunidade de grupo, é nosso objetivo dar continuidade ao programa, implementando as soluções no terreno e apresentando um relatório até ao final de 2022 que consubstanciará um guia de boas práticas para a execução de programas em curso (Programa Bairros Saudáveis e Investimento RE-C03-i06 do PRR que prevê a promoção de operações integradas</p>



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

	<p>em comunidades desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto), bem como para a sua aplicação prática no património público gerido pelo IHRU, I. P., e pelas autarquias.</p> <p>Financiamento: 220.000 € em 2022</p>
Programas de mobilidade habitacional	<p>Dar continuidade ao Grupo de Trabalho – Habitar no Interior e dar execução aos projetos piloto em curso</p> <p>É fundamental proceder à identificação das necessidades territoriais e dos melhores instrumentos para promover a mobilidade habitacional para os territórios do interior, e à identificação de projetos-piloto municipais no domínio da habitação e das condições de vida das populações em cada realidade socioeconómica e territorial, com o envolvimento dos municípios e atores locais relevantes em cada contexto.</p> <p>Dando continuidade ao trabalho em curso, em articulação com as CCDR e com a área governativa da valorização do interior, no âmbito do Grupo de Trabalho «Habitar no Interior», criado através do Despacho n.º 1210/2021, de 29 de janeiro, e em complemento o do programa Chave na Mão que visa facilitar a mobilidade habitacional e que já está em curso, serão promovidos programas específicos para promover a mobilidade para o interior, seja no âmbito do Programa de Revitalização do Pinhal Interior (recentemente atualizado), seja no âmbito dos projetos pilotos definidos no relatório do presente Grupo de</p>



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

	<p>trabalho “habitar no interior”</p> <p>Financiamento: a verba será a necessária para dar resposta às necessidades, tendo em conta os instrumentos financeiros existentes e elegíveis</p>
Habitação a Custos Controlados	<p>Simplificação da Portaria e adaptação às atuais exigências do setor e ao nível da eficiência energética e promoção de projetos de arrendamento acessível, que complementem a resposta pública em curso</p>
Regulamentação da Lei de Bases da Habitação	<p>Regulamentação de matérias que carecem de clarificação na aplicação prática</p> <p>A regulamentação complementar da Lei de Bases da Habitação visa salvaguardar melhores condições de habitabilidade, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none">- Clarificação do regime de fiscalização e reforço da fiscalização das habitações, com vista a salvaguardar o cumprimento da legislação aplicável, nomeadamente no que respeita à sua salubridade ou à adequabilidade à tipologia;- Clarificação do mecanismo de resposta em caso de necessidade de alternativa habitacional;- Definição do procedimento para exercício do direito de preferência pelo Estado, através do IHRU, I. P., sem prejuízo dos direitos de preferência já existentes na esfera



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

	jurídica; - Definição do enquadramento jurídico relativo à gestão de condomínios.
--	--

5. Entidades promotoras dos programas e medidas

Os programas e medidas em desenvolvimento e a desenvolver no âmbito do PNH assentam, maioritariamente, numa estreita articulação entre o Governo, através do IHRU, e os municípios, principais interlocutores de proximidade junto da população.

Com efeito, os municípios, desde 2018, assumiram competências na área da habitação, com a transferência de competências efetuada pela Lei n.º através da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro. É nessa estreita articulação que, no âmbito do PNH, serão implementados os principais programas, como aliás fica patente nos quatro principais eixos de intervenção que assentam precisamente nessa parceria, quer na definição das necessidades, quer na concretização prática dessas políticas.

Isto, sem prescindir do envolvimento de outras entidades, já referidas supra, para garantir a maior complementaridade na resposta habitacional, ganhando escala, mas, sobretudo, garantindo estabilidade e justiça no acesso ao direito à habitação.

Sem prejuízo desta estreita articulação, o IHRU, I. P. é a entidade pública promotora que, direta ou indiretamente, garantirá a concretização da política nacional de habitação, tendo por isso um papel fundamental no desenvolvimento da NGPH e respetivos



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

instrumentos, e no acompanhamento da Lei de Bases de Habitação.

Neste papel, foi objeto, ao longo dos últimos anos a um reforço significativo de competências que leva, concomitantemente, a um conjunto de medidas com vista à salvaguarda da sua efetiva atuação.

Os objetivos de política pública dos próximos anos dependem desta valorização do trabalho do Instituto e dos seus trabalhadores, por forma a garantir a sua presença em todo o território.

Assim, procedeu-se, em primeiro lugar, à alteração da lei orgânica do IHRU, I. P., através do Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro, com vista à definição do IHRU, I. P., enquanto entidade pública promotora da política nacional de habitação e ao alargamento das suas competências (integração do Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana e respetivas competências, bem como reforço do papel do IHRU no acompanhamento e fiscalização do setor da habitação e do mercado de arrendamento habitacional, na decorrência do Decreto -Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro, na realização do inventário do património imobiliário público com aptidão para uso habitacional e na gestão de uma bolsa de imóveis públicos destinados a habitação).

Em complemento, a organização interna do IHRU, I. P., teve também de ser reorientada e reforçada no mesmo sentido, tendo a Portaria n.º 114-A/2021 de 27 de maio determinado uma reorganização interna, mas também o acréscimo de 8 unidades de 1.º e 2.º Nível (são agora 9 Unidades de 1.º Nível e 21 Unidades de 2.º Nível) e a criação de 8 unidades de 3.º Nível que permitem uma maior distribuição geográfica do IHRU, I. P., no território.

Finalmente, e com vista a compatibilizar as novas competências e organização interna com o mapa de pessoal, está em curso um processo de recrutamento para o mapa de pessoal, a par com o recrutamento excecional ao abrigo do PRR.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º

IV. RELATÓRIO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA CONCEÇÃO DO
PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO