



ECONOMIA

David Pratas Brito

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa

Habitação: uma encruzilhada sem caminho certo

A crise no sector da habitação é um tema na ordem do dia. Na sua base está o aumento do preço dos edifícios habitacionais, que se tem verificado, ainda que com flutuações, desde 2013¹. A taxa de variação média anual do índice de preços de habitação foi, em 2023, de 8,2%² e, em 2024, de 9,1%³, estando a acelerar em 2025 (segundo os dados disponíveis para o 1.º trimestre, 16,3%⁴).

É apontada como causa, em primeiro lugar, a redução da construção e o menor crescimento do parque habitacional⁵. Entre 2011 e 2021 este crescimento abrandou face às décadas anteriores, tendo na década de 2010 sido construídos apenas 110.784 edifícios (3,1% do parque habitacional)⁶. Em termos comparativos, os edifícios construídos até 1960 representaram 23,1% desse parque, os construídos entre 1961 e 1980 corresponderam a 27,1% do parque e os construídos entre 1981 e 2000 a 31,9%. Os edifícios construídos entre 2001 e 2021 perfazem apenas 17,9%, com a agravante de 14,8% corresponder aos construídos entre 2001 e 2010 (529.510). Verifica-se, assim, uma diminuição no número de fogos licenciados desde os anos 90, conforme dados do Banco de Portugal – ou seja: tem-se vindo a construir cada vez menos. Desde 2017 tem-se verificado um ligeiro aumento (pouco expressivo) do número de fogos licenciados para habitação familiar, mas ainda assim intercalado com decréscimos em 2020 e em 2022⁷.

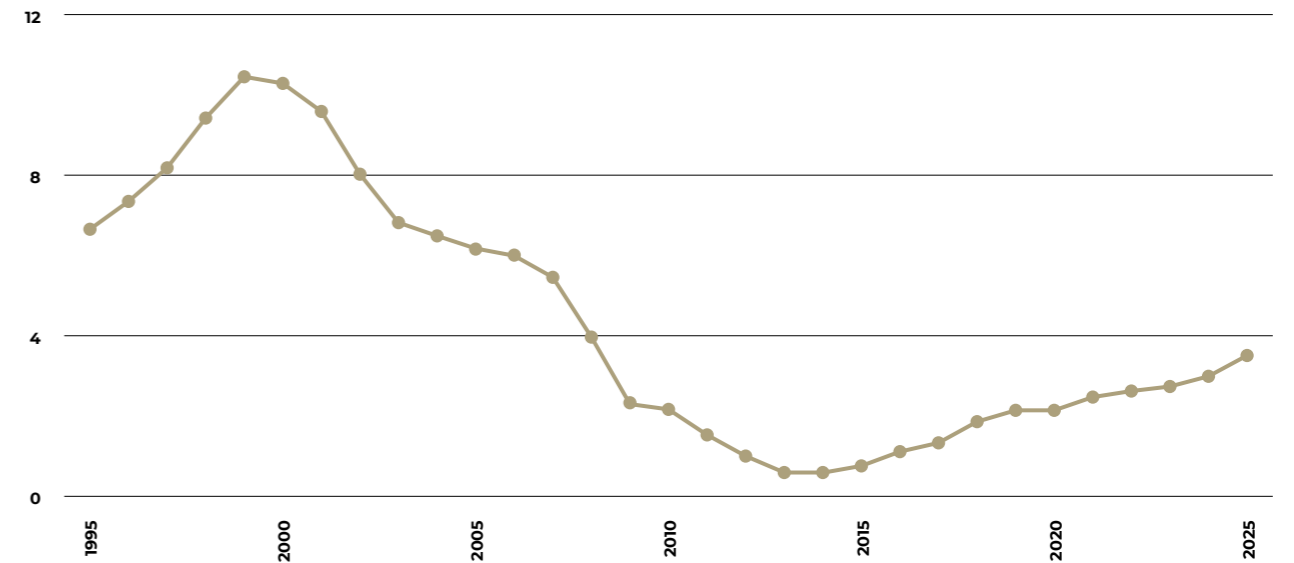
Esta causa contrasta, contudo, com a existência crescente de alojamentos vagos. Em 2021, havia 723.215 alojamentos vagos, estando 348.097 disponíveis para venda ou arrendamento – superando, em geral, as carências habitacionais (136.800 alojamentos)⁸. Este défice de alojamentos vagos registava-se, contudo, relativamente às Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa, à Península de Setúbal, às regiões do Ave, do Cávado, do Tâmega e Sousa e de Aveiro e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira⁹.

É, pois, premente, fazer uma reflexão que, nomeadamente, deve ter presente a necessária compatibilização entre, por um lado, a existência de alojamentos vagos em certas regiões e, por outro, a legítima necessidade de construir habitação para colmatar esse défice nessas mesmas regiões.

A esta acrescem outras causas: em destaque, também, as alterações demográficas, em particular pelos fenómenos da litoralização e da concentração populacional junto à capital. Em 2021, verificava-se, na Grande Lisboa, a concentração de 20,7% dos agregados domésticos privados, enquanto os alojamentos perfaziam 17,9% do total. Semelhante situação se verificava na Área Metropolitana do Porto: os agregados domésticos privados ascendiam a 16,4%, enquanto os alojamentos totalizavam 14%¹⁰. Por outro lado, aponta-se a alteração da morfologia e composição das famílias: aumentaram os agregados familiares

Licenças de construção para Habitação (n.º de fogos, milhares)

Fonte: Instituto Nacional de Estatística



de um indivíduo, de casais sem filhos e monoparentais¹¹, o que contribuiu para o crescimento da procura. Releva ainda o investimento estrangeiro, em parte associado a instrumentos como a atribuição de autorizações de residência para atividades de investimentos imobiliários (os vistos gold), vistos para nómadas digitais ou benefícios fiscais para residentes não habituais¹² – relevantes em áreas mais atrativas para investimento imobiliário como as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, nas quais os preços já são elevados¹³.

O alojamento local (em Portugal e na Europa¹⁴) é também mencionado como causa. Em Lisboa, o alojamento local cresceu sobretudo entre 2014 e 2019 e impactou os alojamentos familiares disponíveis e, indiretamente, a alteração do preço das habitações, considerando o aumento da procura com eles relacionado e a escassa oferta.

Finalmente, destacam-se elementos do lado da oferta como o peso do IVA na construção nova, a existência de taxas de juro elevadas que dificultam o acesso ao financiamento, a instabilidade regulatória e a complexidade e a morosidade dos processos de licenciamento¹⁵ – aspetos que introduzem imprevisibilidade, condicionam a oferta de novas habitações e podem condicionar os preços.

Todos estes elementos estão na origem da política de habitação prosseguida nos últimos anos. ▶

¹ DEMÉTRIO A. (2021). Regulação Socioeconómica da edificação e da promoção habitacional. AA.VV., *Atas do Encontro Anual da Ad Urbem*. Almedina, 108-114

² INE (2023). Estatísticas da Construção e Habitação – 2023, p. 50.

³ Cfr. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=645841595&DESTAQUESmodo=2.

⁴ Cfr. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=706274632&DESTAQUESmodo=2

⁵ RODRIGUES, P ET AL. (2023). *A crise da habitação nas grandes cidades – Uma análise*, p. 21.

⁶ O qual era composto por 3.573.416 edifícios e 5.981.482 alojamentos – *O que nos dizem os Censos sobre a habitação* (INE, 2023). *Estatísticas*, p. 29.

⁷ INE, LNEC (2024). *O parque habitacional – análise e evolução: 2011-2021*. Retirado de <http://bit.ly/42nq3XO>.

⁸ INE, LNEC (2024). *O parque habitacional – análise e evolução: 2011-2021*, p. 107.

⁹ INE, LNEC (2024). *O parque habitacional – análise e evolução: 2011-2021*, p. 13.

¹⁰ RODRIGUES, P ET AL. (2023). *A crise da habitação nas grandes cidades – Uma análise*, p. 29.

¹¹ CML (2022). *Relatório de caracterização e monitorização do Alojamento Local*, pp. 80-81.

¹² RODRIGUES, P ET AL. (2023). *A crise da habitação nas grandes cidades – Uma análise*, p. 31.

¹³ Sobre o aumento dos preços e das rendas em Barcelona, García-López, M. (2019). *Do Short-Term Rental Platforms Affect Housing Markets? Evidence From Airbnb in Barcelona*. *IEB Working Paper (05)*, 1-28.

¹⁴ RODRIGUES, P ET AL. (2023). *A crise da habitação nas grandes cidades – Uma análise*, pp. 23-24.

Simplex Urbanístico: simplificar com complexidade

O Estado tem assumido na última década, em termos formais, uma responsabilidade clara como garante do direito à habitação. A habitação tornou-se uma prioridade política, tendo-se multiplicado o leque de instrumentos criados e vocacionados para essa finalidade. As dificuldades e oportunidades neste âmbito tinham já sido identificadas na Estratégia Nacional para a Habitação¹, em 2015, e ganharam um novo fôlego com a aprovação em 2018 do pacote Nova Geração de Políticas de Habitação² (NGPH), da transferência de competências para as autarquias locais em matéria de habitação³ e da Lei de Bases da Habitação⁴.

Tanto a NGPH como a Lei de Bases estabeleceram, assim, um paradigma inovador: a política de habitação passou a focar-se não apenas nos mais vulneráveis, numa lógica assistencialista, mas a abranger *todos*, adotando uma lógica universalista. A universalização e a descentralização foram as traves-mestras centrais da política da habitação na viragem da década.

A Lei de Bases continuou este caminho, estabelecendo um conjunto de (novos) instrumentos relevantes relacionados⁵, dos quais se destaca o Programa Nacional de Habitação (PNH). Este documento estabelece os objetivos, as prioridades, os programas e as medidas de política nacional no âmbito da habitação, com um horizonte temporal até 6 anos, identificando as carências habitacionais existentes, procedendo a um levantamento dos recursos disponíveis para as suprir e estabelecendo a abordagem para esse efeito através da definição de medidas, de prazos, das fontes de financiamento e dos respetivos agentes de implementação.

O PNH 2022-2026⁶, atualmente em vigor, revogou a Estratégia Local de Habitação de 2015 e iniciou, assim, este novo paradigma, estabelecendo seis Eixos com várias medidas. O Simplex do Licenciamento Urbanístico (designado de Simplex Urbanístico) constitui a Medida 23 do PNH, integrando o seu Eixo 6.

Em geral, o Simplex tinha como objetivo “*simplificar e tornar mais eficaz o licenciamento e a utilização do uso dos solos, sem pôr em causa a segurança, sustentabilidade e qualidade das habitações*”. Para 2024 estavam previstas duas metas para este efeito:

- › Implementar uma reforma de simplificação dos licenciamentos urbanísticos, através da eliminação de licenças, autorizações, atos e procedimentos dispensáveis ou redundantes, bem como de agilização dos procedimentos em matéria de ordenamento do território, criando condições para que existisse mais habitação disponível a custos acessíveis;

- › Implementar uma reforma no uso dos solos, que promovesse o alargamento dos solos passíveis de utilização para fins habitacionais e a consequente redução do custo associado ao solo. Ambas as medidas avançaram em 2024 em momentos distintos.

Primeira fase: menos licenças, licenciamentos mais simples

A primeira fase do Simplex Urbanístico foi associada a um pacote mais amplo: o Mais Habitação. As medidas do Mais Habitação colocadas em consulta pública⁷ anteviam a inversão da tendência anterior: da descentralização de alguma das competências em matéria de habitação passar-se-ia a uma proposta de redução do controlo municipal prévio à realização de obras (focando-se no autocontrolo dos particulares).

Esta primeira fase foi antecedida por um outro Simplex – o Ambiental –, que introduziu pertinentes simplificações em múltiplos regimes conexos com o urbanístico.

É nesta senda que o Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro de 2024, introduziu a primeira fase do Simplex Urbanístico. Nesta fase, vários diplomas foram alterados – com particular destaque para o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e para o Regulamento Geral das Edificações Urbanas –, tendo as alterações introduzidas entrado em vigor em momentos distintos (algumas, até, retroativamente).

No campo dos procedimentos urbanísticos, entre as novidades introduzidas, destaca-se a criação de novos casos de comunicação prévia e de isenção de controlo prévio (eliminando-se a necessidade de obtenção de licenças urbanísticas nessas situações); a previsão do deferimento tácito para as licenças de construção; a previsão de limitações aos elementos que as Câmaras Municipais poderiam solicitar e ao que os regulamentos municipais poderiam exigir; a (de)limitação dos poderes de cognição das Câmaras Municipais no âmbito dos procedimentos de licenciamento; a definição de prazos fixos para a emissão de licenças; a eliminação da necessidade de licença para ocupação do espaço público; a eliminação da licença de utilização e substituição da mesma por uma mera entrega de documentos; a substituição dos alvarás enquanto títulos para execução de obras por recibos de pagamento de taxas; e a eliminação da obrigatoriedade de apresentação da licença de utilização nos atos de transmissão de edifícios. Previram-se ainda procedimentos simplificados de

No campo dos procedimentos urbanísticos, entre as novidades introduzidas, destaca-se a criação de novos casos de comunicação prévia e de isenção de controlo prévio

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho
² Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio
³ Lei-Quadro da Transferência de Competências (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto) e o Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro.
⁴ Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro
⁵ Costa, A., Miranda, D., Afonso, R. & Magalhães, S. (2021). *Das estratégias locais de habitação aos planos territoriais de âmbito municipal*. AA.VV., *Atas do Encontro Anual da Ad Urbem*. Lisboa: Almedina
⁶ Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro

⁷ Cfr. os anexos da consulta pública disponível em <https://bit.ly/4nfzRMh>

Com o Simplex, os particulares passaram a assumir essa responsabilidade de num maior número de casos, sem que a Câmara Municipal emitisse qualquer aprovação, reduzindo-se o âmbito do seu controlo pré-construção e pré-utilização

reclassificação do solo rústico para solo urbano, para fins industriais, de armazenagem, de logística ou de habitação a custos controlados. O regime foi regulamentado com a introdução de modelos de utilização obrigatória de licença, de resposta pelas Câmaras Municipais e de termos a assinar pelos técnicos⁸.

Esta primeira fase foi inicialmente recebida com alguma apreensão, pese embora fosse claro o fito de racionalização dos processos de licenciamento⁹. A esta foram, assim, dirigidas críticas no sentido de apresentar “algumas imprecisões e lacunas” e no curto prazo não poder alcançar os objetivos pretendidos¹⁰. A multiplicidade de alterações introduzidas implicou ainda alguma divergência (que ainda se mantém) quanto à interpretação e ao modo de aplicação por parte dos Municípios das normas introduzidas.

Um dos princípios fundamentais introduzidos foi o da autorresponsabilização dos particulares para a construção e utilização de edifícios. Se, anteriormente, a Câmara Municipal deveria emitir uma licença, atestando a conformidade do que foi construído com o que foi licenciado e com as normas aplicáveis, com o Simplex, os particulares passaram a assumir essa responsabilidade num maior número de casos, sem que a Câmara Municipal emitisse qualquer aprovação, reduzindo-se o âmbito do seu controlo pré-construção e pré-utilização.

Várias ordens profissionais (dos Arquitetos, dos Engenheiros e dos Notários) apontaram as potenciais problemáticas das medidas introduzidas, nomeadamente pelo relevo acrescido que os seguros de responsabilidade civil passariam a assumir e a consequente necessidade de reformas nessa sede¹¹, mas também pela corrida à venda de imóveis sem licença de utilização que passou a ser admitida com este regime.

Verificou-se uma dificuldade inicial de adaptação dos municípios ao novo regime, considerando a pouca clareza das novas regras (em particular, relativamente à aplicação aos processos que já estavam em curso) – tanto que, no início de 2024, o número de licenciamentos aprovados abrandou. Mas não só: houve uma necessidade de adaptação por parte das instituições bancárias, inicialmente relutantes em conceder financiamento sem licenças emitidas pelas Câmaras Municipais.

No meio jurídico, foi ainda apontada a falta de articulação das alterações inseridas com outros regimes (gerais e sectoriais relevantes), na medida em que as alterações introduzidas não foram acompanhadas da devida articulação com os regimes aplicáveis aos contratos-promessa de venda de imóveis, aos arrendamentos ou aos empreendimentos turísticos.

Segunda fase: do uso dos solos para o uso habitacional

O Simplex Urbanístico assumiu renovado protagonismo no final de 2024 com a publicação do Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, conhecido vulgarmente como Lei dos Solos. Este diploma introduziu alterações relevantes no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, flexibilizando o procedimento excecional de reclassificação de solo rústico para urbano, prevendo uma alteração do regime de reclassificação do solo rústico para urbano para fins habitacionais e suspendendo as normas relativas às áreas urbanizáveis ou de urbanização programada.

Contudo, também este diploma não foi isento de críticas – estas, de resto, com mais impacto mediático e imediato.

Estas críticas ocorreram, a montante, no âmbito da promulgação pelo Presidente da República do diploma, referindo que esta alteração seria “um entorse significativo em matéria de regime genérico de ordenamento e planeamento do território, a nível nacional e local”¹². Em janeiro de 2025, uma carta subscrita por 600 académicos e especialistas subscrevia estas críticas e apelava à revisão das soluções preconizadas¹³. Entre as críticas apontadas por várias quadrantes da sociedade destaca-se o potencial de criação de espaços urbanizados dispersos e fragmentados, urbanizando-se sem criar cidade; o potencial impacto em áreas abrangidas pela Reserva Agrícola Nacional e pela Reserva Ecológica Nacional; e a finalidade prevista para a reclassificação de construir “habitação de valor moderado”, o que, sendo um conceito novo, poderia gerar uma subida de preços e/ou não contribuir para a disponibilização de fogos compatíveis com a capacidade financeira das famílias¹⁴.

Nesta senda, o diploma foi sujeito a apreciação parlamentar e veio a sofrer alterações por via da Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril. Destas alterações consta a previsão de mecanismos de salvaguarda para o interesse público e de prazos mais apertados para os particulares no âmbito da reclassificação de solo rústico para solo urbano e, em concreto, na reclassificação para uso habitacional, o foco na construção de habitação pública, de arrendamento acessível e de habitação a custos controlados – conceitos já estabilizados na prática – e já não na construção de habitação de valor moderado.

Os impactos desta segunda fase, a eventual reforma da primeira e as medidas subsequentes estarão dependentes da configuração parlamentar e governamental que se seguirá, antevendo-se momentos de incerteza e futuras alterações legislativas e regulamentares. ▶

Prevendo uma alteração do regime de reclassificação do solo rústico para urbano para fins habitacionais e suspendendo as normas relativas às áreas urbanizáveis ou de urbanização programada

⁸ Portarias n.ºs 71-A/2024 e 71-B/2024, de 27 de fevereiro.

⁹ Banco Mundial (2024). *Business Ready Subnacional na União Europeia: 2024, 2024*. Washington, DC: Banco Mundial.

¹⁰ Ordem dos Arquitectos (2024). *“Simplex” Urbanístico – Questões Críticas*. Retirado de <https://bit.ly/4nfA5TD>

¹¹ Ordem dos Engenheiros (2024). *Simplex Urbanístico – Contributo – Ordem dos Engenheiros*. Retirado de <https://bit.ly/4piaP0g>

¹² Cfr. <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2024/12/presidente-da-republica-promulgados-diplomas-do-governo-204135/>

¹³ Rede H – Rede Nacional de Estudos sobre Habitação (2025). *Urbanização em solos rústicos. Um retrocesso de décadas, assente em falsos alibis*. Retirado de <https://bit.ly/47DWx3Q>

¹⁴ Esboçando críticas e sugerindo reponderações, cfr. CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2025). *Parecer sobre o Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro*