



Políticas de Habitação, Reclassificação de Solos e Realidade da Construção: Está Portugal no Caminho Certo?

Housing Policies, Land Reclassification,
and Construction Reality: Is Portugal
on the Right Path?

Carla Patrícia Dias

Arquiteta, Lisboa, Portugal

carlap.sdias@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-0744-0580>

RESUMO: O artigo analisa o direito à habitação em Portugal como um princípio estruturante do ordenamento do território, demonstrando que as políticas recentes – designadamente a reclassificação de solos e o Simplex Urbanístico – não asseguram a efetividade deste direito constitucional. Através de uma abordagem jurídico-comparada, confrontam-se os diplomas de 2024 com os princípios da função social da propriedade, da proporcionalidade e da coerência territorial, concluindo que a desarticulação normativa e a ausência de regulação económica comprometem a justiça habitacional. Os custos de construção e reabilitação são tratados como limites materiais do direito à habitação, impondo ao Estado o dever jurídico de intervir para garantir acessibilidade e equidade. A análise de experiências estrangeiras – Alemanha, Espanha e Irlanda – demonstra que a eficácia do direito à habitação depende da integração entre regulação pública, planeamento urbano e financiamento estável. O estudo propõe, por fim, uma política de habitação juridicamente integrada, baseada na cooperação pública e comunitária, na regulação do mercado e na prioridade da reabilitação urbana. O direito à habitação é, assim, entendido como condição de realização do Estado social e instrumento de justiça territorial.

Palavras-chave: habitação acessível, política de solos, planeamento urbano, função social da propriedade, justiça territorial.

ABSTRACT: This article analyses the right to housing in Portugal as a structuring principle of territorial planning, arguing that recent policies – notably rural land reclassification and urban simplification (“Simplex Urbanístico”) – fail to ensure the effective implementation of this constitutional right. Through a legal-comparative approach, the 2024 decrees are examined against the principles of the social function of property, proportionality, and territorial coherence. The study concludes that normative fragmentation and the absence of economic regulation undermine housing justice. Construction and rehabilitation costs are identified as material limits to the right to housing, imposing on the State a legal duty to intervene to ensure accessibility and fairness. Comparative analysis of Germany, Spain and Ireland demonstrates that the effectiveness of housing rights depends on the integration of public regulation, urban planning, and stable funding mechanisms. The article proposes a legally integrated housing policy based on public-community cooperation, market regulation, and the priority of urban rehabilitation. The right to housing is thus presented as a cornerstone of the welfare state and an essential instrument of territorial justice.

Keywords: affordable housing, land policy, urban planning, social function of property, territorial justice

1. O DIREITO À HABITAÇÃO E O ACESSO AO SOLO URBANO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

O direito à habitação, consagrado no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)¹, estabelece um dever positivo do Estado de “assegurar o direito à habitação para todos” e de “programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território”^{2 3 4}. Não se trata, portanto, de um mero ideal político, mas de um direito fundamental de natureza prestacional, cuja concretização exige uma articulação estreita entre políticas de solos, instrumentos de planeamento e mecanismos de regulação do mercado imobiliário.

Todavia, o percurso histórico das políticas públicas portuguesas têm revelado uma distância estrutural entre o texto constitucional e a realidade habitacional. A ausência de uma política nacional de habitação coerente, aliada à liberalização progressiva do mercado imobiliário⁵ e à fragilidade dos instrumentos de planeamento urbano, conduziu a um cenário em que o acesso ao solo urbano é determinado mais pela capacidade financeira dos agentes do que por critérios de justiça territorial ou interesse público. A crise habitacional contemporânea, que se intensificou após 2020, é o resultado visível dessa desarticulação.

A partir de 2022, o debate político e jurídico concentrou-se em duas medidas centrais: a reclassificação de solos rústicos para urbanos, prevista no Decreto-Lei n.º 117/2024, e o Simplex Urbanístico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2024. Ambos os diplomas foram apresentados como respostas urgentes à escassez de habitação e à lentidão dos processos administrativos, mas a sua eficácia e coerência jurídica têm sido alvo de contestação. A questão que se coloca não é apenas técnica

¹ Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional, Diário da República n.º 155/2005, Série I-A, 12 de agosto de 2005

² Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010

³ Oliveira, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2020.

⁴ Gomes Canotilho, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2018

⁵ Gonçalves, Pedro, “O direito à habitação e o Estado Social”, *Revista de Direito Público*, n.º 37, 2021, pp. 45-72

ou urbanística: é essencialmente jurídica e estrutural – saber se estas medidas respeitam os princípios constitucionais que regem o uso do solo e o direito à habitação.

Com efeito, o artigo 66.º da CRP consagra o princípio da sustentabilidade ambiental e impõe ao Estado o dever de “promover o ordenamento do território com vista a um desenvolvimento equilibrado e sustentável”. Este princípio, conjugado com o artigo 65.º, forma o núcleo do que se pode designar como constitucionalização do território habitável: o reconhecimento de que o acesso à habitação não pode ser dissociado da gestão racional do solo, da preservação dos recursos naturais e da coesão social. Assim, qualquer política de habitação deve ser juridicamente avaliada à luz dessa dupla exigência – acessibilidade e sustentabilidade.

O problema português reside precisamente na falta de integração entre estes dois domínios. O regime jurídico do solo urbano, previsto na Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014), define instrumentos claros de planeamento, como os planos diretores municipais e os programas de execução, que deveriam garantir a justa repartição de encargos e benefícios. A reclassificação de solos rústicos surge como medida excecional, mas tende a ser usada como atalho para suprir falhas no planeamento, sem assegurar a necessária coerência entre o interesse público, a função social da propriedade e os deveres de sustentabilidade territorial.

Neste contexto, o acesso equitativo ao solo urbano transforma-se numa questão de justiça constitucional. A especulação imobiliária, a valorização artificial dos terrenos e a ineficácia dos mecanismos de regulação comprometem o princípio da igualdade material no usufruto do território. O resultado é um sistema jurídico que formalmente reconhece o direito à habitação, mas materialmente o inviabiliza, deslocando o problema do plano normativo para o plano económico.

O objetivo deste artigo é precisamente examinar essa contradição. Propõe-se demonstrar que as recentes reformas legislativas, embora apresentadas como soluções para a crise habitacional, não resolvem o desequilíbrio estrutural entre o mercado e o direito, e, em alguns casos, podem até agravá-lo. A análise será feita em quatro dimensões:

- (i) o enquadramento jurídico das medidas recentes e a sua compatibilidade com os princípios constitucionais;
- (ii) os custos e limitações materiais da construção como obstáculo jurídico à efetivação do direito à habitação;
- (iii) a comparação com modelos internacionais que equilibram planeamento, regulação e acessibilidade; e
- (iv) a formulação de propostas normativas que assegurem um acesso justo e sustentável ao solo urbano.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem jurídico-comparada e interdisciplinar, cruzando a análise normativa com a experiência prática em legalização e reabilitação urbana. O estudo parte da premissa de que o direito à habitação deve ser compreendido como um princípio estruturante do Estado Social, e não como uma política setorial dependente das dinâmicas de mercado. Assim, discute-se o papel do Estado enquanto garante da função social da propriedade, promotor de uma regulação eficaz do solo e agente ativo na concretização do direito constitucional à habitação.

A reflexão que se segue, trata-se de uma análise jurídico-doutrinal e comparada, não empírica. Assim, os resultados devem ser lidos como contributos de reflexão normativa, não como levantamento estatístico ou estudo de caso. Não se pretende esgotar o tema, mas contribuir para a construção de uma doutrina jurídica da habitação acessível, capaz de integrar as dimensões económica, territorial e social da habitação num quadro normativo coerente. jurídico de concretização de direitos fundamentais, que exige uma leitura integrada do ordenamento do território e da justiça social.

2. MEDIDAS LEGISLATIVAS RECENTES E A SUA COERÊNCIA COM OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A crise habitacional portuguesa levou à adoção de dois diplomas legislativos centrais: o Decreto-Lei n.º 117/2024, que estabelece um regime excecional para a reclassificação de solos rústicos em urbanos, e o Decreto-Lei n.º 10/2024, que institui o chamado Simplex Urbanís-

tico. Ambos partem da premissa de que o problema do acesso à habitação reside na falta de solo disponível e na morosidade procedimental das operações urbanísticas. Contudo, ao analisar a sua estrutura normativa e a sua inserção no ordenamento jurídico, percebe-se que estes diplomas tratam sintomas em vez de causas e, em alguns pontos, fragilizam os princípios basilares do planeamento territorial.

2.1. A reclassificação de solos rústicos: exceção que ameaça tornar-se regra

O Decreto-Lei n.º 117/2024 cria um regime excecional que permite a construção em solo rústico⁶, desde que, pelo menos, 70% da área edificada se destine a habitação pública ou acessível. À primeira vista, o diploma parece alinhar-se com o princípio da função social da propriedade – concretizando a utilização do solo em prol de um fim social relevante. Porém, a análise jurídica revela contradições substanciais.

Em primeiro lugar, a medida altera o equilíbrio previsto na Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014)⁷, que estabelece que a classificação do solo deve basear-se em critérios de sustentabilidade, racionalidade e adequação aos instrumentos de gestão territorial. Ao permitir que os municípios deliberem a reclassificação de solos sem uma revisão prévia dos planos diretores municipais, o diploma cria uma via paralela ao planeamento, subvertendo o princípio da coerência e hierarquia dos instrumentos de gestão territorial.

Em segundo lugar, a norma carece de mecanismos de controlo jurídico e ambiental robustos. O diploma prevê que a reclassificação dependa de “fundamentação técnica e pareceres favoráveis”, mas omite critérios objetivos para a sua avaliação. O risco de decisões discricionárias é elevado, sobretudo em contextos de pressão imobiliária, onde os interesses económicos tendem a sobrepor-se ao interesse público. Esta lacuna contraria o princípio da proporcionalidade admi-

⁶ Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de setembro, Diário da República, Série I

⁷ Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo, Diário da República, Série I

nistrativa, consagrado no artigo 266.º da CRP⁸, e o princípio da prevenção ambiental, decorrente do artigo 66.º.

Em termos de jurisprudência, o Supremo Tribunal Administrativo (Acórdão n.º 01103/08) já advertira que qualquer decisão urbanística que envolva alteração de uso do solo deve ser devidamente fundamentada⁹, proporcional e compatível com os instrumentos de planeamento em vigor. A introdução de um regime excecional de reclassificação sem controlo judicial prévio ou critérios técnicos claros parece violar essa orientação, potenciando litigância futura e insegurança jurídica.

Além disso, a medida não resolve a verdadeira causa da inacessibilidade ao solo urbano – o preço e a especulação. O problema não é quantitativo, mas qualitativo: existe solo urbano suficiente, mas inativo, retido em mãos privadas ou sujeito a lógicas especulativas. A simples ampliação do perímetro urbano pode até aumentar a valorização artificial do solo, contrariando o objetivo de garantir habitação acessível. Assim, a exceção criada pelo Decreto-Lei n.º 117/2024 ameaça converter-se num instrumento de distorção do mercado, e não de correção social.

2.2. O Simplex Urbanístico: simplificação ou erosão das garantias públicas?

O Decreto-Lei n.º 10/2024 introduz uma reforma abrangente dos procedimentos administrativos no urbanismo¹⁰, prometendo reduzir prazos e eliminar entraves burocráticos. Em termos declarativos, visa reforçar a eficiência administrativa e promover o investimento, o que é coerente com o princípio da boa administração previsto no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Contudo, ao simplificar em excesso, o diploma compromete a densidade técnica e o controlo público das decisões urbanísticas.

⁸ Gomes Canotilho, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2018

⁹ Tribunal Administrativo Supremo, Acórdão n.º 01103/08, 19 de novembro de 2008

¹⁰ Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, Diário da República, Série I

Uma das alterações mais controversas é a substituição de pareceres vinculativos por pareceres meramente consultivos e a ampliação dos casos em que é possível submeter projetos mediante comunicação prévia, sem licenciamento formal. Na prática, o Simplex transfere o ónus da legalidade urbanística para o projetista ou o requerente, fragilizando o papel fiscalizador da administração pública. Esta transferência, ainda que apresentada como “descentralização de responsabilidade”, é contrária ao princípio da autotutela administrativa – que impõe à administração o dever de garantir a legalidade e proporcionaridade das suas decisões.

Além disso, o diploma omite uma questão central: a simplificação processual não altera a complexidade material do urbanismo. A redução de prazos e formalidades não cria capacidade técnica nem resolve carências estruturais nos serviços municipais. Ao contrário, pode agravar a vulnerabilidade das autarquias, que continuam sem recursos humanos qualificados e sem meios tecnológicos adequados para acompanhar a execução dos projetos. O resultado é uma falsa eficiência, que esconde o risco de decisões arbitrárias e de aumento de litigância administrativa¹¹.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, o Simplex suscita dúvidas de compatibilidade com o princípio da reserva de administração técnica. Este princípio, embora não expressamente formulado na CRP, decorre da própria natureza das competências administrativas: certas decisões exigem avaliação técnica especializada, não podendo ser reduzidas a atos meramente formais. A eliminação de pareceres vinculativos e a compressão dos prazos de análise podem configurar uma violação indireta do princípio da legalidade administrativa, ao reduzir a margem de apreciação técnica que o legislador deve preservar.

A retórica da desburocratização, embora sedutora, tende a confundir celeridade com simplificação e simplificação com desregulação. A doutrina urbanística tem sublinhado que o verdadeiro problema da morosidade não reside na existência de normas, mas na falta de coordenação e digitalização dos procedimentos. Sem um investimento

¹¹ Carvalho, Tiago, “A simplificação administrativa e os riscos da deslegalização urbanística”, *Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente*, n.º 12, 2024

estrutural em recursos humanos, plataformas integradas e interoperabilidade administrativa, qualquer tentativa de acelerar o licenciamento é meramente cosmética. Assim, o Simplex Urbanístico pode ser entendido não como instrumento de boa administração, mas como redução do Estado a mero gestor formal de processos, abdicando da função de garante da qualidade urbanística e ambiental

2.3. O conflito entre eficácia administrativa e coerência territorial

O que une os dois diplomas – reclassificação e simplificação – é uma visão reativa e fragmentada do ordenamento do território. Ambos respondem à urgência habitacional sem um quadro sistémico que articule planeamento, regulação e financiamento.

Do ponto de vista jurídico, isto traduz-se num conflito entre dois valores constitucionais: eficácia administrativa e coerência territorial.

O princípio da eficácia, derivado do artigo 266.º da CRP, impõe à administração o dever de atuar de forma célere e eficiente. Mas este princípio não é absoluto – deve ser equilibrado com o princípio da legalidade, da proporcionalidade e do interesse público. O ordenamento do território não é um campo onde a eficiência possa ser obtida à custa da racionalidade normativa. Pelo contrário, a eficácia administrativa deve servir a coerência territorial e não substituí-la.

O resultado das reformas recentes é a criação de instrumentos desarticulados, que operam fora do sistema de planeamento e sem mecanismos de avaliação de impacto territorial. A reclassificação de solos introduz incerteza quanto à integridade dos perímetros urbanos; o Simplex reduz o escrutínio técnico das operações. Em conjunto, ambos contribuem para desconstruir a ideia de planeamento como instrumento jurídico de coordenação – uma das pedras basilares do modelo português de gestão territorial desde 1998.

Do ponto de vista dogmático, esta fragmentação contraria o princípio da coerência normativa, que exige que as normas se integrem num sistema racional e previsível. Ao criar exceções sucessivas à regra do planeamento, o legislador promove um estado de exceção permanente no direito do urbanismo, enfraquecendo o valor jurídico dos planos e minando a confiança pública na previsibilidade do sistema. Tal tendên-

cia é perigosa, pois o planeamento urbano é, em última instância, um instrumento de realização de direitos fundamentais, e não um entrave à sua concretização¹²¹³.

2.4. Um direito à habitação sem território é um direito incompleto

O exame conjunto dos diplomas revela uma contradição de fundo: a tentativa de resolver a crise habitacional sem enfrentar o problema jurídico do solo. A habitação não é um bem que se possa dissociar do território; depende da existência de infraestruturas, acessibilidades, serviços e integração urbana. A reclassificação de solos sem planeamento e a simplificação administrativa sem capacidade técnica são expressões do mesmo erro: a redução da habitação a produto de mercado, e não a direito jurídico com suporte territorial.

O direito à habitação, enquanto direito social constitucionalmente protegido, exige políticas públicas coerentes e juridicamente fundamentadas, não medidas casuísticas. A função do direito urbanístico é precisamente garantir essa coerência – assegurar que cada intervenção no território contribua para um sistema urbano equitativo e sustentável. O desvio legislativo que se observa em 2024 representa, portanto, um retrocesso na concretização do modelo de Estado social delineado pela Constituição.

Em conclusão, as reformas de 2024 não são neutras. Elas redefinem, ainda que implicitamente, a relação entre o Estado, o território e o cidadão. Ao privilegiar a exceção sobre a regra e a rapidez sobre a ponderação, o legislador afasta-se do princípio fundamental segundo o qual o ordenamento do território é um instrumento de justiça social e não um obstáculo à economia.

O desafio jurídico que se coloca é restaurar o equilíbrio: garantir que a eficiência administrativa e a reclassificação territorial sirvam o direito à habitação, e não o contrário.

¹² Ferreira, António Cândido de Oliveira, *Direito Administrativo do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 2021

¹³ Comissão Europeia, *Pacto Ecológico Europeu*, Bruxelas, 2019.

3. OS CUSTOS DA CONSTRUÇÃO COMO OBSTÁCULO JURÍDICO E MATERIAL À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À HABITAÇÃO

A política de solos e a regulação urbanística são, por definição, instrumentos jurídicos orientados para o interesse público. No entanto, o direito à habitação, tal como consagrado no artigo 65.º da Constituição, não se concretiza apenas através da criação de solo urbano ou da simplificação administrativa. A sua efetividade depende de um conjunto de condições materiais – económicas, financeiras e técnicas – que determinam se a construção ou a reabilitação habitacional são viáveis. Estas condições não podem ser tratadas como fatores externos ao sistema jurídico, pois a inacessibilidade económica à habitação traduz-se numa ineficácia jurídica do direito constitucional¹⁴.

3.1. O custo como limite material do direito constitucional

A Constituição impõe ao Estado o dever de “adotar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território” (art. 65.º, n.º 2, alínea a)), mas não define o alcance material desse dever. A jurisprudência constitucional tem, tradicionalmente, entendido os direitos sociais como direitos de realização progressiva, dependentes de recursos disponíveis. Contudo, essa limitação orçamental não exonera o Estado da responsabilidade de garantir as condições estruturais mínimas para o exercício do direito – neste caso, assegurar que o solo urbano e a construção sejam acessíveis a preços justos.

A ausência de mecanismos de controlo e de regulação económica no setor da construção traduz-se num défice de efetividade normativa. Em termos jurídicos, trata-se de uma falha na execução do dever de proteção, uma dimensão do direito fundamental que obriga o Estado a impedir que fatores económicos ou privados anulem o exercício do direito social. O Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 509/2002, reconheceu que “a reserva do possível não pode justificar a omissão de políticas públicas adequadas à concretização progressiva dos direitos

¹⁴ Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 509/2002, 19 de dezembro de 2002

sociais”¹⁵. No domínio da habitação, essa obrigação inclui não apenas medidas legislativas, mas também intervenções estruturais no mercado e no financiamento da construção.

O custo de construção, portanto, não é uma variável neutra: é um parâmetro jurídico. Quando o preço do metro quadrado, os encargos fiscais e o custo do financiamento inviabilizam a criação de habitação acessível, o direito à habitação deixa de ter eficácia prática. A Constituição não se limita a reconhecer um direito formal – impõe a obrigação positiva de remover barreiras económicas que o tornem inatingível.

3.2. Estrutura de custos e ausência de instrumentos de regulação

Os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da Associação dos Industriais da Construção Civil mostram que, entre 2020 e 2024, o custo médio por metro quadrado de construção aumentou mais de 25%, com variações significativas entre regiões¹⁶. Este aumento não foi acompanhado por medidas eficazes de controlo de preços ou incentivos fiscais direcionados à habitação acessível.

Em paralelo, a escassez de mão de obra qualificada, a volatilidade dos materiais de construção e o aumento das taxas de juro criaram um ambiente em que a rentabilidade da construção depende quase exclusivamente de segmentos de mercado médio-alto, deixando de fora a habitação social e cooperativa.

Do ponto de vista jurídico, esta realidade revela uma lacuna regulatória. O regime jurídico da construção e reabilitação urbana, previsto no Decreto-Lei n.º 555/99 (RJUE), não contém instrumentos de controlo de custos ou de incentivos à moderação de preços¹⁷. O legislador tem confiado excessivamente na autorregulação do mercado e na atuação indireta do Estado através de programas pontuais, como o “1.º Direito” ou o “Mais Habitação”.

¹⁵ Ferreira, Rui, “A reserva do possível e a concretização dos direitos sociais”, *Revista de Direito Público*, n.º 21, 2015, pp. 59-78

¹⁶ Instituto Nacional de Estatística, Índice de Custos de Construção de Habitação Nova – Relatórios 2020-2024, Lisboa, INE, 2024

¹⁷ Marques, Ana Filipa, “Instrumentos Económicos no Direito do Urbanismo”, *Revista de Direito e Economia*, n.º 15, 2022, pp. 101-123

Esta abordagem contrasta com o princípio da função social da propriedade (art. 62.º, n.º 2, CRP), que exige uma utilização do solo e dos edifícios conforme o interesse coletivo. Quando os custos de construção tornam impossível a concretização da habitação acessível, o Estado tem o dever jurídico de corrigir os desequilíbrios de mercado – seja através da mobilização de solo público, da promoção de cooperativas ou da criação de regimes fiscais diferenciados.

3.3. A reabilitação urbana como instrumento jurídico de equidade territorial

A reabilitação urbana é uma das vias mais eficazes para aumentar a oferta habitacional sem expandir o perímetro urbano. Contudo, na prática, o regime jurídico da reabilitação tem-se revelado insuficiente.

O Decreto-Lei n.º 307/2009, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana, reconhece expressamente a importância da recuperação do edificado existente para fins habitacionais. No entanto, a sua aplicação tem sido travada por custos de intervenção elevados, exigências técnicas complexas e ausência de incentivos fiscais estruturantes.

A doutrina urbanística tem defendido que a reabilitação deveria ser tratada não como opção voluntária, mas como prioridade legal. Isso exigiria uma revisão da política fiscal associada à reabilitação – por exemplo, a aplicação de taxas reduzidas de IVA, isenções temporárias de IMT e IMI¹⁸ ou bonificações nos empréstimos à construção. A ausência desses mecanismos representa uma violação indireta do princípio da igualdade, pois favorece promotores com maior capacidade financeira e exclui famílias e entidades cooperativas que poderiam contribuir para a regeneração urbana.

A omissão de políticas robustas de reabilitação também fere o princípio da sustentabilidade territorial. Em vez de aproveitar o edificado existente e reforçar a coesão urbana, o legislador continua a apostar em regimes de expansão, como a reclassificação de solos rústicos. A contradição é evidente: o ordenamento jurídico reconhece a reabi-

¹⁸ Sousa, Ana Rita, *Política Fiscal e Reabilitação Urbana: Instrumentos de Incentivo e Limites Jurídicos*, Coimbra, Almedina, 2022.

litação como instrumento prioritário, mas as políticas públicas continuam a tratá-la como exceção. Essa dissonância mina a credibilidade do sistema e perpetua a ineficiência económica e social.

3.4. Financiamento público e dever de cooperação

O artigo 65.º, n.º 2, alínea c), da CRP impõe ao Estado a obrigação de “estimular e apoiar as iniciativas comunitárias e cooperativas de construção e gestão de habitação”. Trata-se de uma norma programática de grande alcance, que define um dever de cooperação entre Estado e sociedade civil.

No entanto, a ausência de instrumentos financeiros adequados transformou esse dever em mera declaração. O crédito habitacional continua concentrado na banca privada, com taxas de juro que inviabilizam a habitação cooperativa. O Estado, ao não criar linhas de financiamento próprias ou subsídios diretos à construção acessível, falha no cumprimento do dever constitucional de promoção ativa do direito à habitação.

O direito comparado oferece exemplos de como este dever pode ser concretizado. Na Alemanha, o sistema de cooperativas habitacionais é financiado através de fundos públicos regionais e beneficia de acesso preferencial a solo público. Em Espanha, os programas financiados pelo Plano Estatal de Acesso à Habitação 2022-2025 incluem incentivos fiscais e subsídios diretos à reabilitação. Em Portugal, as medidas existentes – como as linhas de crédito do Banco de Fomento – são limitadas, burocraticamente pesadas e insuficientes para assegurar um impacto significativo.

A doutrina constitucional portuguesa tem afirmado que a realização dos direitos sociais depende de políticas públicas consistentes e previsíveis. A intermitência e a fragmentação das políticas de habitação violam o princípio da proteção da confiança, que impõe ao Estado o dever de atuar de modo contínuo e previsível na concretização de direitos fundamentais. Assim, a ausência de financiamento estável e de apoio técnico permanente constitui, ela própria, uma omissão inconstitucional, por comprometer a exequibilidade prática do direito à habitação.

3.5. Síntese: o custo como critério de justiça territorial

A análise dos custos da construção e da reabilitação revela que a acessibilidade económica ao solo urbano é parte integrante do direito à habitação.

O Estado não cumpre o seu dever constitucional apenas ao classificar solos ou simplificar processos: cumpre-o quando garante que o custo de viver dignamente numa casa não ultrapassa a capacidade real das famílias. Isso implica repensar o papel do direito administrativo e urbanístico – não apenas como regulador do território, mas como instrumento de redistribuição e justiça social.

Em síntese, os custos da construção são um fator jurídico, não meramente técnico. Constituem o ponto de contacto entre a economia e o direito constitucional. Ignorá-los equivale a admitir que o direito à habitação é formalmente reconhecido, mas materialmente vazio.

Uma política de solos coerente exige, portanto, que o Estado internalize o custo na formulação jurídica do direito à habitação, assegurando instrumentos fiscais, financeiros e administrativos que tornem o solo e a construção verdadeiramente acessíveis, tal como considerado pelo CNADS, no seu Parecer n.º 117/2025, onde já advertira para a necessidade de alinhar a política de solos com a função social da propriedade e a sustentabilidade territorial¹⁹.

4. MODELOS ESTRANGEIROS E DOUTRINA COMPARADA: O QUE PORTUGAL PODE APRENDER

A crise habitacional que Portugal enfrenta não é um fenómeno isolado. Em diferentes escalas, todos os Estados europeus têm lidado com o mesmo dilema: como compatibilizar o direito à habitação com as dinâmicas do mercado imobiliário e com as restrições orçamentais do Estado social contemporâneo.

A análise comparada de três casos – Alemanha, Espanha e Irlanda – permite compreender como diferentes sistemas jurídicos operacio-

¹⁹ Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), Parecer n.º 117/2025 – Política de Solos e Ordenamento do Território, Lisboa, 2025

nalizam este equilíbrio. Os países selecionados foram escolhidos por apresentarem abordagens jurídicas contrastantes: a Alemanha como modelo cooperativo de regulação forte, a Espanha pela integração constitucional entre ordenamento e habitação, e a Irlanda como caso de liberalização excessiva. A comparação tem, portanto, valor crítico e ilustrativo.

Mais do que enumerar políticas públicas, interessa aqui perceber quais os princípios jurídicos que sustentam a efetividade do direito à habitação e como estes podem inspirar o contexto português.

4.1. Alemanha: o modelo cooperativo e o princípio da função social da propriedade

Na Alemanha, o direito à habitação não se encontra explicitamente consagrado na Constituição (Grundgesetz), mas deriva de dois princípios estruturantes: o princípio do Estado social (art. 20.º) e o direito à dignidade humana (art. 1.º). Estes princípios conferem fundamento normativo à atuação pública no domínio habitacional.

A principal característica do sistema alemão é a promoção de cooperativas habitacionais (Wohnungsbaugenossenschaften)²⁰, entidades sem fins lucrativos que possuem e gerem parques habitacionais em regime de arrendamento estável e acessível. Estas cooperativas são reconhecidas juridicamente como instrumentos de concretização da função social da propriedade, beneficiando de isenções fiscais, acesso prioritário a solo público e crédito subsidiado.

Do ponto de vista jurídico, o Estado não se limita a financiar; ele orienta o mercado através da regulação do uso do solo e da propriedade. A Lei Federal de Planeamento Urbano (Baugesetzbuch) estabelece que o planeamento municipal deve garantir a “equidade social no uso do território” e promover “condições de habitação adequadas para todos os grupos populacionais”. O solo urbano é tratado como recurso coletivo, cuja afetação deve servir fins sociais.

²⁰ Müller, Katrin, “The Social Function of Property in German Planning Law”, *European Journal of Housing Policy*, vol. 22, n.º 1, 2023, pp. 30-45

Esta conceção tem implicações jurídicas relevantes:

- O planeamento urbano é vinculativo, não apenas indicativo, e a sua violação pode ser judicialmente sindicada;
- O preço do solo pode ser administrativamente regulado, mediante mecanismos de expropriação e compensação justas;
- E o arrendamento cooperativo é reconhecido como forma legítima de concretização do direito à habitação.

O modelo alemão demonstra que o equilíbrio entre mercado e direito depende de uma base jurídica clara: a função social da propriedade, interpretada não como limitação, mas como condição de legitimidade da posse privada. O contraste com Portugal é evidente: aqui, a propriedade continua a ser vista como expressão quase absoluta de autonomia, e o solo urbano é valorizado como ativo financeiro.

A lição alemã é simples mas profunda: o direito à habitação só se torna efetivo quando o direito de propriedade é juridicamente reconduzido ao interesse público.

4.2. Espanha: a habitação como componente do ordenamento territorial

A Constituição espanhola de 1978 reconhece expressamente o direito à habitação digna e adequada (art. 47.º)²¹ e impõe aos poderes públicos o dever de “regular o uso do solo de acordo com o interesse geral, para impedir a especulação”.

Este princípio constitucional foi concretizado pela Ley de Suelo (Texto Refundido de 2015) e pelo Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025²², que associam o planeamento territorial à política de habitação de forma integrada.

Em Espanha, o solo é juridicamente concebido como um bem de função pública. Mesmo quando de titularidade privada, a sua valoriza-

²¹ Constitución Española, art. 47.º, Boletín Oficial del Estado, 29 de dezembro de 1978

²² Gobierno de España, Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025, Madrid, Ministerio de Vivienda, 2022

ção depende da afetação ao interesse coletivo. As comunidades autónomas e os municípios dispõem de instrumentos robustos, como:

- a reserva obrigatória de solo para habitação protegida (entre 30% e 40% nas operações de urbanização);
- a mobilização de solo público mediante concessões e arrendamentos de longa duração;
- e o controlo administrativo do uso efetivo do solo, com reversão em caso de inatividade prolongada (derecho de tanteo y retracto).

Do ponto de vista doutrinal, a experiência espanhola concretiza o princípio da solidariedade territorial. O ordenamento do território não é um mero instrumento técnico, mas um meio de redistribuição de riqueza e de equidade espacial.

A habitação é tratada como parte integrante do planeamento urbano, não como política setorial. A articulação entre o Plan General de Ordenación Urbana e os programas de habitação garante coerência entre o direito de construir e o dever de habitar.

Em Portugal, esta articulação ainda é frágil. A política de solos e a política de habitação coexistem, mas raramente se cruzam. A lição espanhola demonstra que a integração normativa – e não a criação de regimes excecionais – é a via mais eficaz para assegurar acessibilidade e reduzir a especulação.

O artigo 65.º da CRP e a Lei de Bases de 2014 oferecem o mesmo potencial, mas carecem de regulamentação coerente e de instrumentos operativos que transformem o princípio em prática.

4.3. Irlanda: os riscos da liberalização excessiva

A Irlanda constitui o exemplo inverso.

Após a crise financeira de 2008, o Estado irlandês adotou uma política de liberalização quase total do setor habitacional, apostando no investimento privado e reduzindo drasticamente a intervenção pública.

O resultado foi o que a doutrina local designa como housing paradox: a multiplicação da oferta de habitação de luxo coexistindo com um aumento drástico de sem-abrigo e de rendas incomportáveis.

Juridicamente, o problema decorre da ausência de instrumentos de regulação do mercado do solo e do arrendamento. A Planning and Development Act (2000) prevê mecanismos de planeamento, mas a sua execução depende de municípios subfinanciados e sem capacidade técnica.

O Estado renunciou, na prática, ao dever constitucional implícito de garantir habitação digna – uma omissão que, em 2019, levou o High Court a reconhecer que o direito à habitação é “justiciável enquanto componente do dever estatal de garantir condições mínimas de vida”²³.

A crise irlandesa demonstra que a desregulação urbanística e a dependência do investimento privado não produzem eficiência, mas exclusão.

A ausência de controlo público sobre o uso do solo e a falta de políticas de arrendamento acessível transformaram a habitação num bem de luxo.

A lição jurídica é clara: a liberdade de construir sem regulação é incompatível com o princípio da igualdade material, porque transfere para o mercado um dever que a Constituição atribui ao Estado.

Portugal, ao caminhar para a simplificação administrativa sem reforço do planeamento e da regulação, aproxima-se perigosamente deste modelo de desequilíbrio.

4.4. Síntese comparada: princípios jurídicos transversais

Da análise dos três modelos emergem princípios jurídicos comuns, que transcendem fronteiras e podem ser integrados no ordenamento português:

1. Função social da propriedade – Na Alemanha e em Espanha, a propriedade privada é subordinada ao interesse público e à justiça territorial. Em Portugal, o princípio existe (art. 62.º, n.º 2, CRP), mas a sua concretização legislativa permanece débil.
2. Integração entre habitação e ordenamento do território – A Espanha demonstra que o planeamento é o espaço natural de concre-

²³ Irish High Court, *Friends of the Environment v. Ireland*, 2019, IEHC 365

tização do direito à habitação. Em Portugal, a política de solos e a política habitacional ainda atuam de forma paralela.

3. Regulação do mercado e mobilização de solo público – Os três casos mostram que a acessibilidade depende de instrumentos jurídicos fortes: limites ao preço do solo, reservas obrigatórias e financiamento público direto.
4. Previsibilidade e continuidade das políticas públicas – A Alemanha e Espanha mantêm políticas habitacionais plurianuais e estáveis, juridicamente vinculadas a planos territoriais. Em Portugal, a volatilidade legislativa compromete a confiança dos agentes económicos e dos cidadãos.

Estes princípios refletem uma conclusão doutrinal essencial: o direito à habitação é inseparável do regime jurídico do solo²⁴. Sem regulação pública forte, o mercado conduz à exclusão. Sem planeamento coerente, o território fragmenta-se. E sem instrumentos de redistribuição, o direito constitucional permanece abstrato.

4.5. Lições para o contexto português

A comparação que se segue não pretende descrever políticas estrangeiras, mas identificar princípios jurídicos aplicáveis à realidade portuguesa.

Portugal não precisa de importar modelos, mas de reinterpretar os seus próprios princípios constitucionais à luz destas experiências.

A função social da propriedade (art. 62.º, n.º 2), o dever de ordenamento racional do território (art. 66.º, n.º 2, alínea c)) e o direito à habitação (art. 65.º) já contêm os elementos necessários para uma doutrina moderna de habitação acessível.

O que falta é articulação institucional e densificação legislativa.

O exemplo alemão demonstra que a cooperativa habitacional pode ser reconhecida como entidade de interesse público, com regime jurídico próprio e acesso preferencial a solo público.

²⁴ UN-Habitat, World Cities Report 2024: Cities and Climate Action, Nairobi, United Nations, 2024

O exemplo espanhol mostra que os planos municipais podem impor quotas obrigatórias de habitação acessível e mecanismos de controlo do uso efetivo do solo.

E o exemplo irlandês adverte contra a tentação da desregulação sob o pretexto da eficiência.

O ordenamento jurídico português pode – e deve – integrar estas lições²⁵²⁶ sob a forma de interpretação em conformidade com a Constituição, reforçando a ideia de que o direito à habitação não é apenas prestacional, mas também estrutural e organizador do território.

A habitação, em termos jurídicos, é o elo entre o direito à cidade, a função social da propriedade e a sustentabilidade territorial.

Negligenciar esta interdependência significa renunciar à concretização prática do Estado social.

5. CONCLUSÃO: POR UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO JURIDICAMENTE INTEGRADA E SOCIALMENTE JUSTA

A análise das medidas legislativas recentes, dos obstáculos materiais à construção e dos modelos internacionais evidencia uma tensão central no ordenamento jurídico português: a distância entre o reconhecimento formal do direito à habitação e a sua efetivação prática.

Portugal dispõe de um quadro constitucional sólido – artigo 65.º (direito à habitação), artigo 62.º (função social da propriedade) e artigo 66.º (sustentabilidade e ordenamento do território) –, mas a concretização desses princípios tem sido fragmentada, casuística e frequentemente subordinada à lógica do mercado.

O resultado é um sistema jurídico em que a habitação é proclamada como direito fundamental, mas tratada, na prática, como mercadoria.

O Decreto-Lei n.º 117/2024, ao permitir a reclassificação excecional de solos rústicos, e o Decreto-Lei n.º 10/2024, ao simplificar procedimentos urbanísticos, representam a tentativa de responder à urgência habitacional através da exceção e da desregulação.

²⁵ Canotilho, J. J. e Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010

²⁶ UN-Habitat, Nova Agenda Urbana (New Urban Agenda), Quito, United Nations, 2016

Contudo, ambos os diplomas, ao privilegiarem a rapidez e o investimento privado em detrimento da coerência territorial e da equidade social, fragilizam o sistema de planeamento e afastam-se do modelo constitucional do Estado social.

O ordenamento do território deixa de ser um instrumento de justiça e torna-se um espaço de gestão de oportunidades.

A habitação, que deveria concretizar a dignidade humana e a igualdade material, transforma-se em ativo financeiro, sujeito às flutuações especulativas do mercado imobiliário.

A doutrina comparada demonstra que nenhum ordenamento jurídico europeu bem-sucedido na área da habitação prescinde de regulação pública forte.

A Alemanha concretiza o princípio da função social da propriedade através de cooperativas e de planeamento vinculativo; a Espanha garante o direito à habitação mediante integração normativa entre ordenamento e política social; a Irlanda, ao abdicar da regulação, mostrou os riscos de submeter o território ao investimento privado sem salvaguardas.

A conclusão é inequívoca: sem instrumentos de controlo público sobre o solo e sem financiamento estruturado, o direito à habitação torna-se letra morta²⁷.

No plano interno, esta constatação impõe uma revisão do modo como o legislador e a administração concebem o território.

A política de habitação não pode ser excecional nem conjuntural; deve ser juridicamente integrada.

Isso significa assumir que o direito à habitação tem valor normativo próprio e atua como parâmetro de validade das políticas de solos, urbanismo e planeamento.

A Constituição não delega este dever ao mercado, nem o reduz à capacidade orçamental: impõe ao Estado a obrigação de programar, regular e financiar²⁸.

²⁷ OECD, *Housing Affordability and Public Policy*, Paris, OECD Publishing, 2023

²⁸ UN-Habitat, *Nova Agenda Urbana*, Quito, United Nations, 2016.

Essa obrigação é vinculante e continuada, sujeita ao princípio da proteção da confiança e à proibição de retrocesso social²⁹.

A transposição deste entendimento exige um conjunto de reformas jurídicas estruturais:

- Reforçar o caráter vinculativo dos instrumentos de planeamento, garantindo que qualquer reclassificação de solo obedeça a critérios objetivos e a avaliação ambiental prévia;
- Criar mecanismos legais de regulação do preço do solo e da habitação, através de reservas obrigatórias de habitação acessível, mobilização de solo público e tributação diferenciada sobre a inatividade;
- Instituir um regime jurídico próprio para as cooperativas de habitação, reconhecendo-as como entidades de interesse público e concedendo-lhes prioridade no acesso a crédito e terrenos;
- Revisitar o regime fiscal da reabilitação urbana, transformando-a de exceção política em dever jurídico de interesse coletivo.

Estas propostas não são apenas instrumentos de política pública; são condições jurídicas necessárias para a efetividade do direito à habitação e para a concretização dos princípios da igualdade e da função social da propriedade.

O Estado não cumpre a Constituição quando legisla para facilitar a construção; cumpre-a quando assegura que todos possam habitar dignamente.

A crise habitacional, mais do que um desafio económico, é um teste à coerência do Estado de direito.

Se o ordenamento jurídico português pretende ser fiel ao seu modelo constitucional – um Estado social fundado na dignidade, na solidariedade e na justiça territorial –, então deve abandonar a lógica de exceção e reafirmar a centralidade do planeamento como instrumento de equidade.

Urbanizar não é construir mais; é construir melhor, em coerência com o território, o ambiente e as pessoas.

²⁹ Moreira, Vital, “O princípio da proibição do retrocesso social”, Estudos de Direito Constitucional, Coimbra, 2017

Em última análise, a efetivação do direito à habitação depende da capacidade do direito de reconquistar o seu papel regulador e redistributivo.

Enquanto o acesso ao solo urbano continuar determinado pela especulação e pela desigualdade de rendimentos, o direito à habitação permanecerá retórico.

Somente quando o planeamento urbano for reinterpretado como expressão concreta da Constituição – e não como obstáculo ao mercado – será possível garantir que o solo urbano, em Portugal, sirva o bem comum e não o lucro privado.