

# CARTA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE LAGOS

FASE 2 | VISÃO | JANEIRO 2024



FACULDADE DE ARQUITETURA  
LISBON SCHOOL OF ARCHITECTURE  
UNIVERSIDADE DE LISBOA



**CIAUD**  
Centro de Investigação  
em Arquitetura  
Urbanismo e Design



Os trabalhos no âmbito da *Visão* - Fase 2 da Carta Municipal de Habitação de Lagos – foram concluídos em janeiro de 2024. Deste modo, alguns registos e/ou dados estatísticos e/ou situações/acometimentos enunciados nesta Fase 2 podem não ter total adesão ao momento da conclusão da Carta, setembro de 2024

## ÍNDICE GERAL

<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	<b>IV</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS</b>	<b>VI</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b>	<b>VII</b>
<b>INTRODUÇÃO, ENQUADRAMENTO E ESTRUTURA</b>	<b>1</b>
<b>1 I Do enquadramento</b>	<b>3</b>
1.1 I Nota prévia	3
1.2 I Posicionamento da Visão no contexto do processo de elaboração da <i>Carta</i>	4
1.3 I O horizonte territorial e o horizonte temporal da Visão	4
<b>2 I Da estrutura</b>	<b>6</b>
<b>PARTE 1 I SITUAÇÃO DE PARTIDA E TENDÊNCIAS</b>	<b>9</b>
<b>3 I Reconhecimento da situação de partida</b>	<b>11</b>
3.1 I Nota prévia	11
3.2 I Diagnóstico prospetivo dos Estudos de Base: as variáveis-chave e os fatores críticos	12
3.2.1 I Enquadramento	12
3.2.1 I Descritivo dos fatores críticos	16
3.2.2 I Registo dos indicadores: da situação de partida	21
3.2.3 I Territorialização do registo dos indicadores	23
3.3 I Reconhecimento dos diferentes perfis das carências habitacionais	33
3.3.1 I Enquadramento	33
3.3.2 I Carências habitacionais	33
3.3.3 I Desagregação da carências por perfis	36
3.3.4 I Estimativa da quantificação das carências por perfis	40
3.4 I Reconhecimento das características do mercado habitacional	42
3.4.1 I Enquadramento	42
3.4.2 I Caracterização do mercado habitacional	43
<b>4 I Reconhecimento das tendências prospetivas (para o horizonte temporal, 2035)</b>	<b>58</b>
4.1 I Nota prévia	58
4.2 I Projeção tendencial dos indicadores-chave do diagnóstico prospetivo e dos indicadores complementares dos fatores críticos	59
4.3 I Projeção tendencial dos indicadores complementares das carências	63
4.4 I Projeção tendencial do mercado habitacional: Da oferta e da procura	66
<b>PARTE 2 I CONCEPÇÃO DA VISÃO E VIAS PARA A SUA OPERACIONALIZAÇÃO</b>	<b>69</b>

<b>5 I Introdução</b>	<b>71</b>
5.1 I Modelo conceptual	71
5.2 I Implicações metodológicas para a proposta da Visão	73
<b>6 I Proposta de Visão</b>	<b>75</b>
6.1 I Visão	75
6.2 I Objetivos estratégicos e específicos	76
6.2.1 I Enquadramento global	76
6.2.2 I OE1. Promover a dignidade habitacional	77
6.2.3 I OE2. Fixar a população residente	79
6.2.4 I OE3. Fomentar um habitat equilibrado e qualificado	83
6.2.5 I Síntese da estruturação da Visão	86
<b>7 I Vias para a operacionalização</b>	<b>88</b>
7.1 I Nota preliminar	88
7.2 I Pressupostos	89
7.3 I Linhas de atuação e proposta de medidas a implementar	90
7.3.1 I LA1.1A Aumentar a oferta pública de habitação em arrendamento apoiado	90
7.3.2 I LA1.1B Assegurar a boa gestão e a plena ocupação do parque habitacional municipal existente	91
7.3.3 I LA1.1C Criar respostas de alojamento urgente e temporário	92
7.3.4 I LA1.2A Apoiar a população em risco de perder a habitação por incapacidade financeira de suportar as rendas ou as prestações do crédito à habitação	93
7.3.5 I LA1.2B Apoiar a população sem condições de habitabilidade por incapacidade financeira de suportar as obras de conservação ou reabilitação da sua habitação	94
7.3.6 I LA2.1A Criar uma oferta sem fins lucrativos de habitação permanente para arrendamento acessível	95
7.3.7 I LA2.1B Criar uma oferta sem fins lucrativos de habitação de transição para apoio à emancipação	97
7.3.8 I LA2.2A Fomentar o surgimento de oferta habitacional privada a preços inferiores aos de mercado	98
7.3.9 I LA2.2B Apoiar o arrendamento no mercado	99
7.3.10 I LA3.1A Definir o adequado equilíbrio entre habitação permanente e alojamento local	100
7.3.11 I LA3.1B Definir as regras e os limites de utilização de frações habitacionais para Alojamento Local	101
7.3.12 I LA3.2A Criar uma oferta para habitação temporária para profissionais externos ao município	102

7.3.13	ILA3.3A Viabilizar o surgimento de oferta habitacional a custos acessíveis	103
7.3.14	ILA3.3B Desincentivar a persistência de edifícios devolutos e em ruínas e de terrenos expectantes com aptidão habitacional	104
7.3.15	ILA3.4A Promover a diversificação da oferta habitacional e a miscigenação social	105
7.3.16	ILA3.4B Promover a qualidade do espaço público e do edificado	105
7.4	I Instrumentos disponíveis passíveis de mobilização	106
7.4.1	I Nota prévia	106
7.4.2	I Instrumentos de financiamento [IDF]	109
7.4.3	I Instrumentos fiscais [IF]	118
7.4.4	I Instrumentos de disponibilização de habitação pública [IDHP]	128
7.4.5	I Apoios diretos aos arrendatários e proprietários [ADAP]	130
7.4.6	I Instrumentos de política de solos [IPS]	133
7.4.7	I Outros instrumentos de regulação territorial [OIRT]	142
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>148</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1   Identificação das freguesias e das seções estatísticas do município de Lagos _____	23
Figura 2   Proporção da população residente com mais de 65 anos, por seção _____	24
Figura 3   N.º de candidaturas ao concurso de habitação da CML, 1ª. Fase, outubro 2023: rendimentos anuais inferiores a 5.000€, por seção _____	25
Figura 4   Proporção de edifícios clássicos com mais de 40 anos (em 2021), em relação ao total de edifícios clássicos, por seção _____	26
Figura 5   Média anual de construção de alojamentos familiares clássicos; período 2016-2021, por freguesia _____	27
Figura 6   Proporção dos alojamentos locais em relação ao total dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual, por seção _____	28
Figura 7   Proporção dos alojamentos locais em relação ao total dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual, por seção _____	29
Figura 8   Património público imobiliário existente _____	30
Figura 9   Valor mediano das vendas por m <sup>2</sup> de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (2.º Trimestre de 2023), por freguesia _____	31
Figura 10   Bacias de Emprego: Localização das áreas empresariais, empresas com mais de 50 trabalhadores, empreendimentos turísticos com mais de 100 camas e equipamentos de utilização coletiva de grande atratividade _____	32
Figura 11   Alojamentos familiares clássicos vagos à venda ou para arrendamento _____	49
Figura 12   Total de transações e contratos de arrendamento de alojamentos familiares clássicos de residência habitual (média anual 2016-2021) _____	50
Figura 13   Património público habitacional existente e previsto (localização precisa) _____	51
Figura 14   Processos urbanísticos habitacionais em curso (localização precisa) _____	52
Figura 15   Localização das áreas de intervenção dos planos de urbanização, dos planos de pormenor e das ARU _____	53
Figura 16   Construção de novos alojamentos de promoção privada, processos urbanísticos a empreender esgotando a capacidade de edificação prevista no PDM em vigor (localização precisa) _____	54
Figura 17   Construção de novos alojamentos de promoção privada, processos urbanísticos a empreender esgotando a capacidade de edificação prevista no PDM em vigor (por seção) _____	55

Figura 18   Construção de novos alojamentos de promoção privada, processos urbanísticos a empreender esgotando a capacidade de edificação prevista nos IGT em vigor (localização precisa) _____	56
Figura 19   Construção de novos alojamentos de promoção privada, processos urbanísticos a empreender esgotando a capacidade de edificação prevista nos IGT em vigor (localização por seção) _____	57
Figura 20   Esquema conceptual do desenho da Visão _____	72
Figura 21   Visão, objetivos estratégicos e objetivos específicos _____	77
Figura 22   Relação entre perfis de carência, objetivos específicos, regimes de arrendamento e setores _____	81

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura de conteúdos da Fase 2: Visão	7
Quadro 2 - Do diagnóstico prospetivo dos Estudos de Base e do reconhecimento dos fatores críticos: indicadores chave e indicadores complementares	14
Quadro 3 - Do diagnóstico prospetivo dos Estudos de Base e do reconhecimento dos fatores críticos: dimensões do diagnóstico e da identificação dos fatores	15
Quadro 4 - Reconhecimento da ‘Situação de partida’ e comparação territorial	22
Quadro 5 - Quadro síntese de identificação da desagregação das carências habitacionais por perfis	39
Quadro 6 - Estimativa do número de agregados presentemente em situação de carência habitacional por perfis	41
Quadro 7 – Esquema de reconhecimento da ‘Situação de partida’: oferta e procura	45
Quadro 8 - Esquema síntese de reconhecimento do mercado habitacional na última década	47
Quadro 9 - Indicadores de caracterização da ‘Situação de partida’ do mercado habitacional	48
Quadro 10 – Situação de partida (+ variação ‘passado-presente’) e Projeção tendencial ‘presente – futuro’ (2024-2035)	61
Quadro 11 – Situação de partida (+ variação ‘passado-presente’) e Projeção tendencial ‘presente – futuro’ (2024-2035): ‘Micro cenários’	62
Quadro 12 - Estimativa de ‘Projeção tendencial’ do número de agregados em situação de carência habitacional por perfis: total entre 2024 e 2035	65
Quadro 13 – Indicadores de projeção tendencial do mercado habitacional: Parque habitacional a mobilizar para alojamentos familiares clássicos de residência habitual, 2024 – 2035 (1.ª parte)	67
Quadro 14 – Indicadores de projeção tendencial do mercado habitacional: Parque habitacional a mobilizar para alojamentos familiares clássicos de residência habitual, 2024 – 2035 (2.ª parte)	68
Quadro 15 - Estruturação global da Visão: Objetivos estratégicos, objetivos específicos e linhas de atuação	87



## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ARU</b>	Área de Reabilitação Urbana
<b>CMH</b>	Carta Municipal de Habitação
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>DFCH</b>	Declaração Fundamentada de Carência Habitacional
<b>DHD</b>	Direito Real de Habitação Duradoura
<b>ELH</b>	Estratégia Local de Habitação
<b>HCC</b>	Habitações a Custos Controlados
<b>IAS</b>	Indexante dos Apoios Sociais
<b>IFRRU</b>	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
<b>IGT</b>	Instrumentos de Gestão Territorial
<b>IHRU, I.P.</b>	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
<b>IMI</b>	Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>IMT</b>	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
<b>IRC</b>	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
<b>IS</b>	Imposto de Selo
<b>IVA</b>	Imposto sobre Valor Acrescentado
<b>LBGPPSOTU</b>	Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo
<b>LBH</b>	Lei de Bases da Habitação
<b>NRAU</b>	Novo Regime de Arrendamento Urbano
<b>ORU</b>	Operação de Reabilitação Urbana
<b>PAICD</b>	Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas
<b>PARU</b>	Planos de Ação de Regeneração Urbana
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>PRR</b>	Programa de Recuperação e Resiliência
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
<b>ZPU</b>	Zona de Pressão Urbanística

*Página propositadamente deixada em branco*



## INTRODUÇÃO, ENQUADRAMENTO E ESTRUTURA

*Página propositadamente deixada em branco*

## 1 | DO ENQUADRAMENTO

### 1.1 | NOTA PRÉVIA

Nos Estudos de Base da Carta Municipal de Habitação (CMH) de Lagos (adiante designada por Carta) foram desde logo abordados os aspetos relativos ao contexto, ao âmbito e aos objetivos da Carta Municipal de Habitação. Nessa primeira abordagem – que se considera absolutamente essencial para o entendimento da Carta - foram destacados os aspetos relacionados com o direito à habitação (assumido como objetivo central das políticas públicas de habitação) e as obrigações, competências e meios de atuação das políticas públicas de habitação. Na esteira dessa abordagem – e ainda no arranque dos Estudos de Base da Carta – foram igualmente tratadas as questões relacionadas com o enquadramento das CMH no sistema de gestão do território (tanto no plano jurídico como no plano procedimental e no plano programático), com especial incidência na relação entre os seus conteúdos e os conteúdos dos instrumentos de gestão do território nomeadamente os que se referem ao Plano Diretor Municipal (PDM).

Neste sentido importa reiterar duas assunções já referidas nos Estudos de Base:

- Assumir que a CMH não é a sede para se gravar doutrina, mas, dado o pioneirismo deste instrumento de planeamento, tornava-se imperativo abrir os estudos com uma reflexão sobre o que é e qual o papel de uma CMH. Essa ‘reflexão imperativa’ – e as ilações que dela decorrem - consideram-se absolutamente essenciais para o entendimento do carácter da *Carta* e constituem-se, assumidamente, como os pilares sobre os quais se desenvolvem todos os trabalhos da mesma, nomeadamente os que integram esta segunda fase, da Visão;
- Assumir que, apesar do conteúdo de uma CMH se encontrar balizado pelo cumprimento do disposto no art. 22.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro (Lei de Bases da Habitação), reconhece-se que o pioneirismo deste instrumento de planeamento implica alguma dose de experimentalismo metodológico.

Para uma melhor perceção do âmbito desta fase da *Carta* explicitam-se de seguida duas componentes essenciais: i) Posicionamento da Visão no contexto do processo de elaboração da *Carta*; ii) O Horizonte territorial e o horizonte temporal da Visão.

## 1.2 I POSICIONAMENTO DA VISÃO NO CONTEXTO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA CARTA

Considera-se pertinente recuperar o disposto na proposta técnica a propósito do faseamento global da *Carta* e do posicionamento da Visão nessa sequência programática. Recorde-se que segundo essa proposta, a Carta tem duas grandes etapas cada uma com duas fases.

---

### Etapa 1 – Estudos de base e Visão

A primeira etapa da Carta Municipal de Habitação de Lagos integra duas fases:

- **1.ª Fase** - fase inicial, que corresponde aos estudos de levantamento das carências e dos recursos e ao diagnóstico da situação de referência (e que corresponde os Estudos de Base) – *Fase já executada, apresentada e discutida em novembro de 2023*;
- **2.ª Fase** – fase que encerra a primeira etapa, correspondendo à determinação dos objetivos e das metas a alcançar e à construção de uma Visão de futuro para Lagos em matéria de habitação – *Presente fase, a apresentar e discutir em janeiro de 2024*.

---

### Etapa 2 – Programa de ação e Carta

A segunda etapa da Carta Municipal de Habitação de Lagos consiste na corporização dos estudos traduzidos:

- **3.ª Fase** - Numa primeira instância, no **Programa de Ação** que incorpora as propostas de atuação no âmbito da Carta, mas também, as revisões das fases anteriores dos Estudos de Base e da Visão; e
- **4.ª Fase** - Numa segunda instância, que corresponde à conclusão dos estudos, no **Relatório Final da Carta**, a elaborar após o período de consulta pública, incorporando os contributos desse período, e que se assume como o documento de fecho de todo o processo, a apresentar pela Câmara Municipal de Lagos à aprovação da Assembleia Municipal de Lagos.

## 1.3 I O HORIZONTE TERRITORIAL E O HORIZONTE TEMPORAL DA VISÃO

Percebe-se a urgência e o apelo a uma atuação imediata, todavia, o tempo do planeamento implica momentos de trabalhos fundacionais e de reflexão que, no caso da *Carta*, são absolutamente necessários tendo em conta o papel e o posicionamento de uma CMH no contexto no sistema de planeamento territorial. Os **Estudos de Base** corresponderam a esses trabalhos fundacionais que são essenciais para o momento crucial de reflexão – que corresponde, precisamente, à presente fase da **Visão** – e que terá como consequência a determinação do **Programa de Ação** (segunda etapa).

Nos Estudos de Base foram desde logo justificados e determinados os seus horizontes: tanto o territorial como o temporal<sup>1</sup>. Para essa primeira fase da *Carta* tornava-se imperativo cumprir, em simultâneo, uma dupla necessidade: a de alargar a área a estudar a uma lógica inter-concelhia e a de reconhecer a grande diversidade intra-concelhia. Assim, os Estudos de Base tiveram como horizonte territorial de referência o concelho, mas – na esmagadora maioria dos temas abordados - este horizonte de referência foi alargado e/ou estreitado no seu grau de resolução: i) Horizonte territorial alargado: o Algarve e/ou o ‘Território de Estudo’, que abrange 5 municípios - Lagos e os 4 envolventes: Aljezur, Vila do Bispo, Monchique e Portimão; ii) Horizonte territorial restrito: as 4 freguesias integrantes do município e as suas subseções estatísticas.

Cumprindo o propósito de melhor desenhar a Visão e o Programa de Ação tornava-se necessário ajustar o horizonte territorial para cumprir os propósitos da Visão: determinação dos objetivos e das metas a alcançar para construir o futuro de Lagos em matéria de habitação. Neste sentido, **o horizonte territorial de referência da Visão coincide com a totalidade do território municipal** (no qual a autarquia exerce a sua legitimidade) sendo que, a maior parte dos indicadores – referente às variáveis base e aos fatores críticos identificados - são tratados num grau de resolução ao nível da freguesia ou (maioritariamente) ao nível da seção estatística<sup>2</sup>.

Note-se que, em termos de horizonte temporal, não existe uma determinação precisa acerca do prazo de vigência da uma CMH. Assumindo o caráter operacional, mas essencialmente estratégico da *Carta*, entende-se que a Visão e o correspondente Programa de Ação devem ser desenhados tendo em conta um horizonte temporal que permita: por um lado, atravessar não só diversos ciclos eleitorais, mas também diversos ciclos de programação comunitária; por outro lado, que não se estenda de uma forma que não permita a sua cabal avaliação. Conjugando essas premissas, e considerando que a aplicação da Visão e do Programa da Carta se iniciará em 2024, estabelece-se um prazo de vigência de 12 anos, marcando assim **o ano de 2035 como horizonte temporal da Visão**, com a possibilidade de programar 3 etapas cada uma com 4 anos: 1.<sup>a</sup> Etapa entre 2024 e 2027 (neste caso coincidindo com o ciclo de programação comunitária); 2.<sup>a</sup> etapa entre 2028 e 2031; 3.<sup>a</sup> etapa entre 2032 e 2035.

---

<sup>1</sup> Justificação detalhada do horizonte territorial e do horizonte temporal da *Carta*: ver Capítulo 3 dos Estudos de Base.

<sup>2</sup> Na Parte 2 do presente documento são identificadas, registadas e caracterizadas as variáveis base e os fatores críticos.

## 2 | DA ESTRUTURA

Como atrás referido, foram já empreendidos os trabalhos dos Estudos de Base e decorridos os momentos de apresentação e discussão dos mesmos. Desse modo, e feito já o ‘reconhecimento da realidade’ importa então passar do tempo da análise e do diagnóstico para o momento da proposta. Proposta essa que, para se tornar plausível, consistente e operacional, tem de ser alicerçada pela determinação dos objetivos e das metas a alcançar e que permitam, então, a construção de uma Visão de futuro para Lagos em matéria de habitação<sup>3</sup>.

Neste sentido, a presente fase dos trabalhos pretende seguir este relacionamento entre o ‘reconhecimento da realidade’ e a ‘antevisão de um futuro’. Decorrentes dessa lógica, o documento da Visão integra duas partes<sup>4</sup> (breve descrição abaixo). O quadro que se apresenta na página seguinte pretende ilustrar a estrutura descrita.

---

### Parte 1

Parte relativa ao reconhecimento da ‘**Situação de partida e das tendências**’, e que integra três componentes (*2 essenciais +1 complementar*):

- **Essenciais:**
  - i) identificação e caracterização das variáveis-chave e dos fatores críticos de reconhecimento da ‘realidade’;
  - ii) perceção, caracterização e tipificação das carências habitacionais existentes;
- **Complementar:** verificação das características do mercado habitacional.

Estas componentes – denominem-se, para facilidade de discurso: fatores críticos, carências e mercado – são abordadas tendo em conta dois compassos temporais que correspondem, em termos de estrutura, a dois capítulos distintos e que têm, necessariamente, pressupostos metodológicos distintos<sup>5</sup>:

- Primeiro compasso (capítulo 3) - dedicado ao reconhecimento da ‘**Situação de partida**’, do presente: 2024.
- Segundo compasso (capítulo 4) - dedicado a perceber quais as ‘**Tendências**’, ou seja, à antevisão de uma ‘realidade provável’ no horizonte temporal da Carta: 2035.

---

### Parte 2

Parte relativa à ‘**construção da Visão**’ e que, partindo da diferenciação entre a ‘ambição’ e a ‘visão’, enuncia os **objetivos estratégicos** e os **objetivos específicos** que consubstanciam a **Visão**,

---

<sup>3</sup> Recorde-se que essas metas e objetivos devem ter em consideração o horizonte territorial de referência – o território municipal – e o horizonte temporal da Carta – 2035.

<sup>4</sup> O presente documento integra ainda uma parte com Anexos: um relativo à apresentação de notas explicativas detalhadas do método aplicado para estimar as carências habitacionais; um outro que se apresentam quadros estatísticos detalhados demonstrativos dos registos dos indicadores e figuras (mapas) que ilustram territorialmente esses registos.

<sup>5</sup> Sendo que esses pressupostos metodológicos são apresentados em cada um dos capítulos da Parte 2 deste documento.



bem como os **pressupostos** subjacentes a um trabalho preliminar de identificação de **linhas de atuação** e respetivas **medidas**, que podem constituir as vias para operacionalizar a Visão, bem como possíveis **instrumentos** que podem ser mobilizados ou criados para sua implementação.

**Quadro 1 - Estrutura de conteúdos da Fase 2: Visão**

<b>CARTA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE LAGOS   FASE 2   VISÃO</b>	
<b>INTRODUÇÃO: ENQUADRAMENTO E ESTRUTURA</b>	
<b>Parte 1</b>	<b>SITUAÇÃO DE PARTIDA E TENDÊNCIAS</b>
<b>CAPÍTULO 3: RECONHECIMENTO DA SITUAÇÃO DE PARTIDA</b>	Diagnóstico Prospetivo dos Estudos de Base: as Variáveis [indicadores-chave] e os Fatores Críticos [indicadores complementares] Reconhecimento dos diferentes Perfis das Carências Habitacionais [indicadores complementares] e Reconhecimento das características do Mercado Habitacional
<b>CAPÍTULO 4: RECONHECIMENTO DAS TENDÊNCIAS (PARA O HORIZONTE TEMPORAL, 2035)</b>	Projeção Tendencial dos indicadores-chave das Variáveis e dos indicadores complementares dos Fatores Críticos Projeção Tendencial dos indicadores complementares das Carências e Projeção Tendencial do Mercado Habitacional: da Oferta e da Procura
<b>Parte 2</b>	<b>CONCEPÇÃO DA VISÃO E VIAS PARA A SUA OPERACIONALIZAÇÃO</b>
<b>CAPÍTULO 5: INTRODUÇÃO</b>	Modelo conceptual e Implicações metodológicas para a proposta de Visão
<b>CAPÍTULO 6: PROPOSTA DE VISÃO</b>	Visão Objetivos estratégicos e específicos e Pressupostos
<b>CAPÍTULO 7: VIAS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO</b>	Linhas de atuação e proposta de medidas a implementar e Instrumentos disponíveis passíveis de mobilização
<b>ANEXOS</b>	
<b>ANEXO I</b>	<b>Notas explicativas da desagregação e quantificação das carências habitacionais</b>
<b>ANEXO II</b>	<b>Mapas e quadros estatísticos complementares</b>

São de enunciar ainda duas notas operacionais que marcam estes estudos:

- **Base cartográfica:** os registos dos diversos indicadores (das variáveis-chave e dos fatores críticos) são ilustrados por mapas que, na sua esmagadora maioria, têm uma resolução ao nível da seção estatística<sup>6</sup>. Ainda assim, alguns mapas têm uma resolução territorial ao nível da freguesia enquanto outros apresentam registos de localizações precisas. Note-se que os mapas apresentados neste documento têm, necessariamente, a resolução própria de um relatório que deve obedecer a um formato padronizado (normal e maioritariamente em tamanho A4). No entanto, todas as matérias abordadas têm a sua expressão numa base cartográfica (construída num sistema de informação geográfica) de elevada resolução, que já foi usada nos Estudos de Base e nesta fase da construção da Visão, e que será igualmente aplicada na definição do Programa de Ação.
- **Base informativa:** nos vários capítulos deste documento é apresentado um conjunto muito significativo de dados e de informações que são representados em diversos quadros e figuras. Reconhece-se que esta ‘quantidade informativa’ é deveras substancial, podendo complexificar a leitura dos conteúdos. Não obstante, considerou-se que uma leitura eventualmente menos eficaz do relatório era largamente compensada pela abrangência, amplitude e diversidade dos temas, bem como pela profundidade da sua abordagem, o que permite responder ao propósito de assumir a *Carta* como documento basilar de planeamento municipal, integrando todas as dimensões conexas e relevantes para a habitação, e que extravasam o seu domínio estrito<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Para efeitos de identificação os mapas tomam a denominação de Figuras.

<sup>7</sup> Em todo o caso, nos Anexos ao presente documento, são apresentadas e ilustradas – em quadros e mapas – um significativo conjunto de informação complementar. Note-se ainda que, como é óbvio, os trabalhos de planeamento têm, necessariamente, de ‘cristalizar’ o tempo na sua área de intervenção e como tal, a Visão não apresenta dados absolutamente atuais: apresentam dados de 2021 (quando se recorre aos resultados dos Censos 2021) ou diversos dados, de diversas temáticas, de 2022 ou ainda do 1.º Semestre de 2023.



## PARTE 1 | SITUAÇÃO DE PARTIDA E TENDÊNCIAS

*Página propositadamente deixada em branco*

## 3 I RECONHECIMENTO DA SITUAÇÃO DE PARTIDA

### 3.1 I NOTA PRÉVIA

Empreendidos, apresentados e discutidos os Estudos de Base – a primeira fase da *Carta* relativa à análise e diagnóstico da ‘realidade’ – tornava-se imperioso passar à tradução desse momento de análise e diagnóstico num momento propositivo que se assuma como base para a construção da Visão.

Como referido na introdução deste documento este primeiro capítulo da Parte 2 integra duas componentes essenciais e uma componente complementar:

- Essenciais: i) identificação e caracterização das **variáveis-chave** e dos **fatores críticos** de reconhecimento da ‘realidade’; ii) perceção, caracterização e tipificação das **carências habitacionais** existentes;
- Complementar: caracterização do **mercado habitacional**.

A sequência destas três componentes na estrutura do documento está associada ao próprio desenvolvimento dos estudos no âmbito desta fase da *Carta* – a da construção da Visão. Assim sendo, torna-se necessário explicitar a metodologia que suporta o reconhecimento da situação de partida e a passagem do momento analítico para o momento propositivo.

Assume-se como pressuposto basilar dos estudos desta carta que *“a relevância da habitação ultrapassa o domínio estrito relativo às condições de vida de um agregado habitacional, para se tornar, na atualidade, num elemento central para: a economia, incluindo o desenvolvimento das atividades económicas e a economia privada e familiar; as finanças, abarcando a fiscalidade, as finanças públicas e o sistema financeiro; a ocupação do território e o planeamento urbano e territorial; o desenvolvimento sustentável; e, nunca esquecendo, os direitos humanos, sociais e culturais”*<sup>8</sup>.

Seguindo este pressuposto, os Estudos de Base abordaram 10 grandes temas que se alargaram para além das questões específicas da habitação<sup>9</sup>, entendida num sentido estrito. Adicionalmente, no final desses Estudos, consta um quadro de síntese para o município (e para cada uma das suas quatro freguesias) em que se apresenta um conjunto de indicadores – também estes não se restringindo a domínios estritamente ligados à habitação –, e que procuram cumprir dois propósitos:

- ilustrar algumas das principais características do território (reconhecer a ‘realidade’); e
- empreender uma primeira aproximação a um painel de indicadores de monitorização da *Carta*.

<sup>8</sup> Câmara Municipal de Lagos, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa – Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design (2023), p.3.

<sup>9</sup> Os 10 grandes temas abordados nos Estudos de Base: 1. População e núcleos familiares; 2. Parque edificada e alojamentos familiares; 3. O caso especial do alojamento turístico; 4. As bacias de emprego e os movimentos pendulares; 5. Os rendimentos das famílias e os encargos com a habitação; 6. O Mercado Habitacional; 7. A acessibilidade habitacional; 8. Os programas e instrumentos das políticas municipais; 9. Os programas de apoio, execução e destinatários; 10. Perceção do Potencial Habitacional.

Acerca desse propósito – da construção do painel de indicadores - foi desde logo referido que *“esse painel final de monitorização só deve ser fechado no momento da Visão já que pode ser necessário/importante incorporar outras variáveis que sejam decisivas para acompanhar o cumprimento da Visão e do correspondente desenho das políticas públicas”*<sup>10</sup>.

O processo de desenvolvimento dos trabalhos no âmbito da *Carta* torna mesmo necessário e importante incorporar não só outras variáveis, como, fundamentalmente, identificar e caracterizar: quais as **variáveis-chave**, quais os **fatores críticos**, quais as **carências habitacionais**, quais as características do **mercado habitacional**, que moldam a **‘Situação de partida’**.

## 3.2 I DIAGNÓSTICO PROSPETIVO DOS ESTUDOS DE BASE: AS VARIÁVEIS-CHAVE E OS FATORES CRÍTICOS

### 3.2.1 I ENQUADRAMENTO

Dos Estudos de Base – e dos 10 grandes temas abordados - emergiram 6 variáveis que mantêm a sua plena validade como elementos fundamentais de reconhecimento da ‘realidade’, pelo que devem ser assumidas como **variáveis-chave** para o reconhecimento da ‘Situação de partida’ e, consequentemente, para a construção da Visão. Essas variáveis-chave são:

- 1I Indivíduos residentes
- 2I Agregados domésticos privados
- 3I Edifícios
- 4I Alojamentos familiares clássicos
- 5I Alojamento turístico
- 6I Valor das vendas e do arrendamento

Para caracterizar cada uma dessas variáveis-chave foi identificado um conjunto de indicadores, definidos nos Estudos de Base, mas que, como já referido, foram sujeitos nesta fase a um processo de aferição e otimização, por forma a assegurar uma perceção simultaneamente mais abrangente e robusta da situação de partida.

Desse processo de passagem dos Estudos de Base para a Visão, e na persecução desse objetivo de alargamento e robustecimento do reconhecimento da ‘realidade’, emerge a identificação de um conjunto de **fatores críticos** cujo entendimento e ponderação se demonstram como cruciais para a construção de uma Visão de futuro para Lagos no domínio da habitação.

Isto é, dos Estudos de Base e conseqüente diagnóstico efetuado da situação habitacional de Lagos, emerge um conjunto de fatores críticos específicos das dinâmicas e do contexto territorial

---

<sup>10</sup> Câmara Municipal de Lagos, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa – Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design (2023), p. 246

do município, que tanto têm fortes implicações na situação habitacional presente, como têm de ser tidos em conta na aferição e no desenho das vias para as soluções.

Concretizando, a compreensão alargada e robusta da situação de partida é garantida com o cruzamento entre as variáveis-chave acima identificadas e os fatores críticos que emergem como resultado da dimensão prospetiva do diagnóstico, constituindo este um primeiro passo na metodologia de elaboração dos estudos da Visão.

Os referidos **fatores críticos** identificados são:

- A | Mudança de perfil da população residente;
- B | Carências habitacionais estruturais;
- C | Situação do parque habitacional;
- D | Dinâmica urbanística vs transações
- E | Alojamentos secundários e turísticos
- F | Património público
- G | Rendimento vs valores de venda e de arrendamento
- H | Mobilidade residencial vs mobilidade profissional

**Complementar I** Promoção habitacional privada recente<sup>11</sup>

Como é óbvio, existe um estreito relacionamento entre as variáveis-chave e os fatores críticos, sendo o mesmo, e o seu alinhamento pelas dimensões de análise (pessoas, parque edificado, alojamentos e mercado), ilustrado pelo Quadro 2, que se apresenta seguidamente.

O **cruzamento entre as variáveis-chave e os fatores críticos** assume-se assim como o **primeiro pilar fundamental para o entendimento da situação de partida**. Entendimento esse que tem de ser corporizado pela identificação dos indicadores ilustrativos de cada uma destas variáveis e fatores. A base para essa definição é, como é óbvio, a listagem de indicadores que deriva dos Estudos de Base. No entanto, essa listagem tem de ser necessariamente ajustada, complementada, atualizada e otimizada tendo em conta, precisamente, a emergência dos fatores críticos.

Neste sentido, ao conjunto de indicadores-chave que derivaram dos Estudos de Base – ainda assim ajustados e aferidos – foi adicionado um conjunto de indicadores complementares. Da conjugação desses dois conjuntos resulta uma lista de 21 indicadores que ilustram de forma abrangente e robusta a situação de partida (ver Quadro 3).

---

<sup>11</sup> Fator crítico complementar que conjuga os fatores críticos G e H.

**Quadro 2 - Do diagnóstico prospetivo dos Estudos de Base e do reconhecimento dos fatores críticos: indicadores chave e indicadores complementares**

DIMENSÕES E VARIÁVEIS DO DIAGNÓSTICO		FATORES CRÍTICOS
DAS PESSOAS	Indivíduos residentes	A) Mudança de perfil da população residente
	Agregados domésticos privados	B) Carência Habitacional Estrutural
DO PARQUE EDIFICADO	Edifícios	C) Situação do Parque Habitacional
		D) Dinâmica Urbanística vs Transações
DOS ALOJAMENTOS	Alojamentos Familiares Clássicos	E) Peso dos Alojamentos Secundários e Turísticos
	Alojamento Turístico	F) Património Público
DO MERCADO	Valores das Vendas e das Rendas	G) Rendimentos vs Valores de Venda e Arrendamento
		H) Mobilidade residencial e Profissional



**Quadro 3 - Do diagnóstico prospetivo dos Estudos de Base e do reconhecimento dos fatores críticos: dimensões do diagnóstico e da identificação dos fatores**

DIMENSÕES / VARIÁVEIS	INDICADORES CHAVE QUE DERIVAM DA SÍNTESE DOS ESTUDOS DE BASE		FATORES CRÍTICOS
	INDICADORES COMPLEMENTARES CARATERIZADORES DOS FATORES CRÍTICOS		
DAS PESSOAS	Indivíduos residentes	Total da População Residente	A) Mudança de perfil da população residente
		Proporção de população estrangeira com autorização de residência	
		Proporção da população residente com mais de 65 anos	
	Agregados domésticos privados	Total de Agregados Domésticos Privados	B) Carência Habitacional Estrutural
Proporção de Agregados com 1 ou 2 pessoas			
		Famílias em Situação de Indignidade Habitacional	B) Carência Habitacional Estrutural
		Candidaturas ao Concurso de Habitação, 1ª. Fase, outubro 2023	
		Candidaturas ao Concurso de Habitação, 1ª. Fase, outubro 2023; rendimento abaixo de 5.000€	
DO PARQUE EDIFICADO	Edifícios	Total de Edifícios Clássicos	C) Situação do Parque Habitacional
		Proporção de Edifícios com mais de 40 anos (construídos antes de 1980 para o ano de 2021 e antes de 1995 para a ano de 2035)	
		Proporção de Edifícios com necessidades de reparação	
			Média anual de Construção de Alojamentos familiares clássicos
		Média Anual de transações de aquisição e dos contratos de arrendamento de Alojamentos familiares clássicos	
		Proporção das transações de aquisição e dos contratos de arrendamento de alojamentos familiares clássicos novos	
DOS ALOJAMENTOS	Alojamentos Familiares Clássicos	Total de Alojamentos Familiares Clássicos	E) Peso dos Alojamentos Secundários e Turísticos
		Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos de Residência Habitual (no total dos alojamentos)	
	Alojamento Turístico	Total de camas em empreendimentos turísticos	F) Património Público
		Proporção dos Alojamentos Locais no Total dos Alojamentos Familiares Clássicos de Residência Habitual	
		Área (em m2) dos terrenos do Património Público passíveis de mobilização (com capacidade de edificação)	F) Património Público
		Número de Alojamentos Familiares Clássicos integrantes do património público habitacional	
DO MERCADO	Valores das Vendas e das Rendas	Valor mediano das vendas por m2 de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€) Trimestral	G) Rendimentos vs Valores de Venda e Arrendamento
		Valor mediano das rendas por m2 de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€);	
		Ganho médio mensal	
			Proporção de Agregados Fiscais com escalão de rendimento abaixo de 13.500€
		Taxa de Esforço de um Professor do Ensino Básico para arrendar um alojamento com 70 m2	
		Taxa de Esforço de um Médico Assistente para arrendar um alojamento com 90 m2	

### 3.2.1 I DESCRITIVO DOS FATORES CRÍTICOS

Apresenta-se seguidamente a enumeração dos Fatores críticos (FC) identificados, bem como um breve descritivo dos mesmos, ilustrados, desde logo, com os registos de alguns dos indicadores relevantes, já anteriormente identificados, e que se apresentam de forma sistematizada e detalhada na parte final deste ponto.

---

#### **Fator crítico A: Aumento da procura residencial externa de estrato social alto, a par com uma perda de população anteriormente residente no município**

Em 2021, a população estrangeira totalizava mais de um terço dos residentes do município de Lagos, sendo Lagos o 4.º município no que se refere ao peso da população estrangeira no conjunto do território nacional. Esta tendência, embora não seja nova, tem-se acentuado significativamente em anos recentes, verificando-se, entre 2011 e 2021, um acréscimo de 70% de população estrangeira a residir no município.

Dos cerca de 12.000 estrangeiros residentes em Lagos, mais de dois terços (quase 8 mil), são considerados como imigrantes de ‘elite’, com rendimentos superiores à média dos residentes

A par com este fortíssimo aumento da população estrangeira, tem-se verificado uma dinâmica de perda da população anteriormente residente no município uma vez que, entre 2011 e 2021, deixaram de residir no município mais de 2.000 habitantes. A esta dinâmica não será alheio o forte aumento dos custos habitacionais.

Com efeito, o aumento da procura residencial por população com rendimentos mais elevados, a par com a utilização de alojamentos habitacionais para atividades mais rentáveis do que a habitação permanente, são fatores que exercem pressão sobre o mercado pela via da procura, pressão essa mais relevante ainda quando há escassez de nova oferta. Essa pressão tem levado à subida dos preços e ao conseqüente aumento da dificuldade da população com rendimentos mais modestos em aceder ao mercado habitacional. Em consequência, tem-se verificado uma progressiva substituição desta população por população com rendimentos mais elevados (fenómeno denominado de ‘gentrificação’) ou da função habitacional por usos mais rentáveis, como o turístico.

---

#### **Fator crítico B: Persistência de carências habitacionais estruturais, sem solução por via do mercado**

Sem prejuízo da atual crise de acesso à habitação ser muito grave, podendo até estender-se, pela evolução recente das taxas de juro e da inflação, a quem até agora tinha já acedido a uma habitação adequada, esta não deve obscurecer nem relegar para segundo plano a existência de pessoas e agregados no município cuja situação de forte vulnerabilidade os exclui do mercado habitacional, mesmo em contextos menos gravosos, e aos quais é necessário dar resposta.

---

### **Fator crítico C: Envelhecimento significativo do parque habitacional e consequente agravamento do seu estado de conservação**

Cerca de 60% do parque habitacional de Lagos é anterior ao ano 2000, sendo que somente 5% deste foi construído na última década.

Tendo em conta o natural envelhecimento dos imóveis, bem como a fraca dinâmica urbanística verificada, em particular, relativa à reabilitação (menos de 20% dos já poucos licenciamentos), o estado de conservação deste parque habitacional vai sendo progressivamente deteriorado. Prevê-se assim que, num futuro próximo, muitos destes edifícios estejam a necessitar de obras de reabilitação com algum significado.

Esta situação pode vir a colocar novos desafios à habitação, tendo em conta que parte da população pode não ter os recursos necessários para a realização das obras em causa, devido a incapacidade financeira estrutural, agravamento dos encargos com a habitação face à subida das taxas de juros, envelhecimento e consequente perda de rendimentos e de capacidade de empreender as obras necessárias, entre outros fatores.

Neste sentido, nos Estudos de Base foi estimado o ‘índice de risco potencial’, que cruza a proporção de edifícios clássicos com necessidades de reparação com os edifícios clássicos construídos antes de 1980, tendo-se verificado que esse índice era elevado no caso de Lagos. Considera-se que este é um aspeto que não pode ser descurado na perspetiva da evolução da situação habitacional do município.

---

### **Fator crítico D: Fraca dinâmica urbanística recente, apesar da forte dinâmica de transações imobiliárias**

Os dados recolhidos nos estudos de base demonstraram a existência de uma fraca dinâmica urbanística recente no município, sendo que na última década o número de alojamentos construídos não atingiu os 1.400 alojamentos (menos de 5% do atual parque habitacional), o que resulta numa média de perto de 140 alojamentos/ano.

Desde o final da primeira década do século até ao presente, a dinâmica urbanística teve uma forte quebra como consequência da crise financeira e, mais tarde, da pandemia de COVID-19, fenómenos que tiveram um forte impacto na indústria da construção civil e na promoção imobiliária.

Nos últimos anos observou-se uma ligeira recuperação da dinâmica urbanística e de edificação no município de Lagos, particularmente incidente no tipo de obra relativo à construção nova, que correspondeu, nos últimos cinco anos, a cerca de 4/5 do total dos licenciamentos.

Por outro lado, a dinâmica imobiliária relativa às transações (arrendamentos e vendas), tem-se mantido forte, tendo em conta que o número de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares em Lagos, entre o 1.º semestre de 2019 e o primeiro semestre de 2023,

foi superior a 36%, acima da média nacional (cerca de 30%) e da média regional (cerca de 29%). Em termos médios, entre 2019 e 2023, o número total de transações e contratos de arrendamento de alojamentos familiares clássicos foi superior a 1.600, sendo que, desse total, cerca de 1.000 corresponderam a aquisições e pouco mais de 600 a contratos de arrendamento.

---

### **Fator crítico E: Forte peso das residências secundárias e do alojamento local na globalidade do parque habitacional existente**

O parque habitacional do município de Lagos caracteriza-se por somente metade dos alojamentos ser ocupada como residência habitacional, uma média muito inferior à do país (cerca de 70%). Com efeito, cerca de 40% do parque habitacional de Lagos é de residência secundária.

O rácio entre população residente em Lagos e alojamentos de residência habitual é de 2,4 residentes por alojamento, ligeiramente abaixo do rácio da região do Algarve e do País (continente), apesar do grande número de alojamentos por habitante (por ex., na freguesia da Luz existem mais alojamentos que residentes).

Paralelamente, o alojamento local tem também um forte peso no município, sendo que, em 2023, estavam identificadas em Lagos cerca de 5.800 unidades de alojamento local a que correspondem quase 30.400 camas, ou seja, quase tantas camas como residentes (cerca de 33.500).

Em dez anos (entre 2010 e 2020), o número de unidades de alojamento local multiplicou-se 19 vezes (de cerca de 300 para mais de 5.800) e o número de camas multiplicou-se 17 vezes (de aproximadamente 1.800 para cerca de 30.000), sem prejuízo de parte deste aumento pode ter ficado a dever-se a regularização de situações que já operavam informalmente. Desde 2021 verifica-se uma (quase) estagnação desta dinâmica.

Não obstante, o número total de unidades de alojamento local corresponde (em 2023) a cerca de 1/5 do número total de alojamentos familiares e a mais de metade do total de alojamentos de residência secundária do concelho, o que é demonstrativo da sua importância no município e no peso na ocupação do parque habitacional existente.

---

### **Fator crítico F: Escassez de património público, tanto habitacional como em termos de edificado e terrenos com aptidão habitacional**

Tendo em conta as carências habitacionais do município já identificadas verifica-se que o património imobiliário público atualmente existente e que pode ser mobilizado para responder a essas carências é bastante limitado, a saber:<sup>12</sup>:

---

<sup>12</sup> Todas as situações referidas neste fator crítico se encontram devidamente territorializadas e expressas em quadros e figuras que constam tanto dos Estudo de Base como do presente documento (incluindo os seus anexos).

- **Habitações municipais** –385 habitações;
- **Habitações de outras entidades públicas** – 69 habitações, propriedade do IHRU, I.P.;
- **Edifícios municipais com aptidão habitacional** – 1 edifício, com capacidade estimada para 10 habitações;
- **Edifícios de outras entidades públicas com aptidão habitacional** – presentemente, desconhece-se a sua existência;
- **Terrenos de propriedade municipal com aptidão habitacional** - 23.998 m<sup>2</sup>, capacidade estimada para 202 habitações;
- **Terrenos de propriedade de outras entidades públicas com aptidão habitacional** – presentemente, desconhece-se a sua existência.

Do acima exposto, resulta clara a escassez de recursos imobiliários passíveis de mobilização para responder às necessidades derivadas das carências habitacionais em presença, aspeto que é fundamental ser tido em conta na aferição e no desenho das vias para as soluções.

---

### **Fator critico G: Muito forte desalinhamento entre os rendimentos da população residente e os preços da habitação**

Os estudos de base demonstraram que existe, atualmente, em Lagos um muito forte desalinhamento entre os rendimentos da população residente e os preços da oferta habitacional no mercado, quer para venda quer para arrendamento.

Com efeito, quase três quartos dos agregados fiscais encontram-se num escalão de rendimentos abaixo dos 19.000€ e mais de 40% dos agregados têm um rendimento inferior a 10.000€. Paralelamente, o valor mediano das vendas por m<sup>2</sup> de alojamentos familiares no município, no 1.º trimestre de 2023, ultrapassou os 2.800€, sendo quase o dobro da mediana nacional e também superior à da região do Algarve, tendo-se verificado uma subida de 40% nos últimos 3 anos. Panorama similar verifica-se no arrendamento, onde o valor mediano das rendas por m<sup>2</sup> relativas aos novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (últimos 12 meses), no 1.º semestre de 2023, ultrapassa os 9€ em Lagos, valor muito superior à mediana nacional e ligeiramente superior à da região do Algarve, tendo-se registado um aumento de quase 75% em 6 anos.

Reflexo desta situação, estima-se que quase três quartos dos agregados com residência fiscal em Lagos teriam de despender mais de 40% do seu rendimento com custos habitacionais se tivesse de recorrer ao mercado, um valor superior ao que se estima para a região do Algarve, e ainda mais distante do estimado para o País.

Este fator reveste-se de ainda maior relevância quando se tem em conta que, a manterem-se as dinâmicas atuais de subida das taxas de juro, da inflação, dos preços da construção e da habitação em geral, a situação pode continuar a agravar-se.

---

### **Fator crítico H: Dificuldade de suprir as necessidades de recursos humanos por parte de serviços públicos e atividades económicas relevantes para o concelho, por dificuldade de acesso à habitação**

Tendo em conta i) os elevados preços habitacionais e a escassez de oferta de habitações e alojamentos no mercado de arrendamento habitacional; ii) os rendimentos médios de profissionais de setores de serviços essenciais (por ex., professores, médicos, enfermeiros e outros trabalhadores da administração pública), parte dos quais pode estar temporariamente deslocado (caso dos professores durante o ano letivo e dos necessários reforços do pessoal médico e hospitalar nos meses de verão); iii) os rendimentos médios de setores de atividade económica com forte carácter de sazonalidade e relevância particular para o município de Lagos, como o turismo; fica desde logo clara a dificuldade em encontrar disponibilidade no município de habitações ou alojamentos com valores compatíveis com estes rendimentos.

Esta realidade é considerada como crítica, dado que pode colocar em causa o bom funcionamento dos serviços públicos essenciais à população residente, afetando a qualidade e condições de vida globais do município, bem como o desejável desenvolvimento económico local, do qual depende também parte significativa do tecido económico e rendimentos das famílias de Lagos, podendo vir a afetar o desenvolvimento equilibrado e adequado do território na sua globalidade.

---

### **Fator crítico complementar: Promoção habitacional privada recente essencialmente dirigida a escalões financeiros elevados**

Como já foi referido, o valor mediano das vendas por m<sup>2</sup> de alojamentos em Lagos tem vindo a subir consideravelmente. Com efeito, em 3 anos – entre o 1.º trimestre de 2020 e o 1.º trimestre de 2023 - o valor mediano das vendas por m<sup>2</sup> de alojamentos familiares subiu quase 40%, sendo que no último ano essa subida foi a maior dos últimos 3 anos: mais de 17%.

Desagregando estes valores por alojamentos existentes e novos, verifica-se que, nos últimos 3 anos, o valor mediano das vendas por m<sup>2</sup> de alojamentos familiares novos tem sido sempre superior (entre 11% e 26%) ao valor para os alojamentos existentes nos vários trimestres.

Tendo em conta que a mediana dos valores de venda da habitação em Lagos é já muito elevada, levando a que, como explicitado na estimativa de acessibilidade à habitação efetuada nos Estudos de Base, quase três quartos dos agregados com residência fiscal em Lagos tivessem de dispendir mais de 40% do seu rendimento com custos habitacionais se precisassem de recorrer ao mercado, e sendo que os valores para os alojamentos novos são ainda superiores, facilmente se conclui que a nova oferta habitacional que tem vindo a ser produzida no município tem servido, essencialmente, para suprir as necessidades de população com rendimentos bastante mais elevados do que a média da população residente.

### 3.2.2 I REGISTO DOS INDICADORES: DA SITUAÇÃO DE PARTIDA

Tendo sido i) confirmada a validade das variáveis-chave que derivam dos Estudos de Base, evidenciando-se a emergência de um conjunto de fatores críticos cuja ponderação se considera fundamental; e ii) identificados os indicadores que, de forma conjugada, melhor ilustram as variáveis-chave e os fatores críticos; importa, então, demonstrar os registos desses indicadores para ter uma perceção abrangente e robusta de um dos pilares em que se reconhece a ‘realidade’ e a situação de partida.

No Quadro 4 todos esses registos são sintetizados. Na elaboração do referido quadro:

- Procedeu-se ao alinhamento dos indicadores pela sequência das dimensões (pessoas, parque edificado, alojamentos e mercado), e na conjugação temática ordenada entre variáveis-chave e fatores críticos;
- Considerou-se, por defeito, que os registos do presente (‘situação de partida’) são de 2023. Não obstante, estão assinalados os indicadores (6) que recorrem aos dados dos Censos de 2021 e assinaladas as diversas situações em que os dados são relativos a 2022 (5 indicadores);
- Assinalaram-se sempre as principais fontes dos dados, sem prejuízo de em algumas situações de recorrerem a fontes complementares;
- Considerou-se como horizonte territorial de todos os registos o município, e, para cada um dos indicadores, efetuou-se a comparação territorial com: a) a média do ‘Território de estudo’<sup>13</sup>; b) a média da Região do Algarve; c) a média nacional.

---

<sup>13</sup> Integra, para além de Lagos, os concelhos de Aljezur, Monchique, Portimão e Vila do Bispo.

**Quadro 4 - Reconhecimento da 'Situação de partida' e comparação territorial**

INDICADORES			SITUAÇÃO DE PARTIDA					
DIMENSÕES / VARIÁVEIS	INDICADORES CHAVE QUE DERIVAM DA SÍNTESE DOS ESTUDOS DE BASE		FATORES CRÍTICOS	Registo 2023	Data & Fonte	COMPARAÇÃO TERRITORIAL		
	INDICADORES COMPLEMENTARES CARACTERIZADORES DOS FATORES CRÍTICOS					com a média do Território de Estudo	com a média regional (Algarve)	com a média nacional
DAS PESSOAS	Indivíduos residentes	Total da População Residente (2)	A) Mudança de perfil da população residente	33 494	INE, Censos 2021	na	na	na
		Proporção de população estrangeira com autorização de residência (1)		34,8%	SEF, 2023	Em Linha	Acima	Muito acima
		Proporção da população residente com mais de 65 anos (2)		24,7%	INE, Censos 2021	Em Linha	Em Linha	Em Linha
	Agregados domésticos privados	Total de Agregados Domésticos Privados (2)		14 115	INE, Censos 2021	na	na	na
		Proporção de Agregados com 1 ou 2 pessoas (2)		63,5%	INE, Censos 2021	Em Linha	Em Linha	Acima
		Famílias em Situação de Indignidade Habitacional (1)		399	C.M. Lagos, 2023	na	na	na
B) Carência Habitacional Estrutural	Candidaturas ao Concurso de Habitação, 1ª. Fase, outubro 2023	1 260	C.M. Lagos, 2023	na	na	na		
	Candidaturas ao Concurso de Habitação, 1ª. Fase, outubro 2023; rendimento abaixo de 5.000€	348	C.M. Lagos, 2023	na	na	na		
DO PARQUE EDIFICADO	Edifícios	Total de Edifícios Clássicos (2)	C) Situação do Parque Habitacional	13 347	INE, Censos 2021	na	na	na
		Proporção de Edifícios com mais de 40 anos (2)		33,9%	INE, Censos 2021	Abaixo	Abaixo	Muito abaixo
		Proporção de Edifícios com necessidades de reparação (2)		23,0%	INE, Censos 2021	Abaixo	Abaixo	Muito abaixo
	D) Dinâmica Urbanística vs Transações	Média anual de Construção de Alojamentos familiares clássicos (AFC) (1)		153	INE, Censos 2021	Em Linha	Em Linha	Acima
		Média Anual de transações de aquisição e dos contratos de arrendamento de AFC (1)		1 326	INE, 2023	Em Linha	Em Linha	Acima
		Proporção das transações de aquisição e dos contratos de arrendamento de AFV novos (1)		11,6%	INE, 2023	Em Linha	Em Linha	Acima
DOS ALOJAMENTOS	Alojamentos Familiares Clássicos	Total de Alojamentos Familiares Clássicos (2)	E) Peso dos Alojamentos Secundários e Turísticos	27 933	INE, Censos 2021	na	na	na
		Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos de Residência Habitual (no total dos alojamentos) (2)		50,2%	INE, Censos 2021	Em Linha	Em Linha	Abaixo
	Alojamento Turístico	Total de camas em empreendimentos turísticos (2)		7 898	Turismo Portugal, 2023	na	na	na
		Proporção dos Alojamentos Locais no Total dos AFC de Residência Habitual		41,4%	TP, 2023 e INE, 2021	Em Linha	Acima	Muito Acima
	F) Património Público	Área (em m <sup>2</sup> ) dos terrenos do Património Público passíveis de mobilização (com capacidade de edificação)		23 998	C.M. Lagos, 2023	na	na	na
		Número de Alojamentos Familiares Clássicos integrantes do património público habitacional		454	C.M. Lagos, 2023	na	na	na
DO MERCADO	Valores das Vendas e das Rendas	Valor mediano das vendas por m2 de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€) Trimestral	G) Rendimentos vs Valores de Venda e Arrendamento	2 837 €	INE, 2023	Acima	Acima	Muito acima
		Valor mediano das rendas por m2 de novos contratos de arrendamento de AFC nos últimos 12 meses (€)		9,2 €	INE, 2023	Acima	Acima	Acima
		Ganho médio mensal das famílias (2)		1 057 €	INE, 2023 e MTSSS/GEP, 2023	Em Linha	Em Linha	Abaixo
	H) Mobilidade residencial e Profissional	Proporção de Agregados Fiscais com escalão de rendimento abaixo de 13.500€ (2)		59,5%	Autoridade Tributária, 2023	Em Linha	Em Linha	Abaixo
		Taxa de Esforço de um Professor do Ensino Básico para arrendar um alojamento com 70 m2		43,9%	DGAEP, 2023 e INE, 2023	Acima	Acima	Muito acima
		Taxa de Esforço de um Médico Assistente para arrendar um alojamento com 90 m2		39,0%	DGAEP, 2023 e INE, 2023	Acima	Acima	Muito acima

Observações: (1) Indicadores com dados de 2022; (2) Indicadores com dados de 2021;



### 3.2.3 I TERRITORIALIZAÇÃO DO REGISTO DOS INDICADORES

Neste ponto são apresentados 8 mapas, realizados com base numa seleção dos 8 indicadores que, dos 21 indicadores identificados, se considera melhor ilustrarem a territorialização da situação de partida. Em todo o caso, no Anexo II são apresentados mapas complementares, relativos aos outros indicadores. Note-se que alguns indicadores têm registos ao nível do município pelo que não têm uma expressão territorial precisa (seja ao nível da freguesia ou ao da seção). Os 8 mapas referentes aos indicadores selecionados são antecedidos por um outro mapa onde se identificam os limites das 4 freguesias e respetivas seções estatísticas.

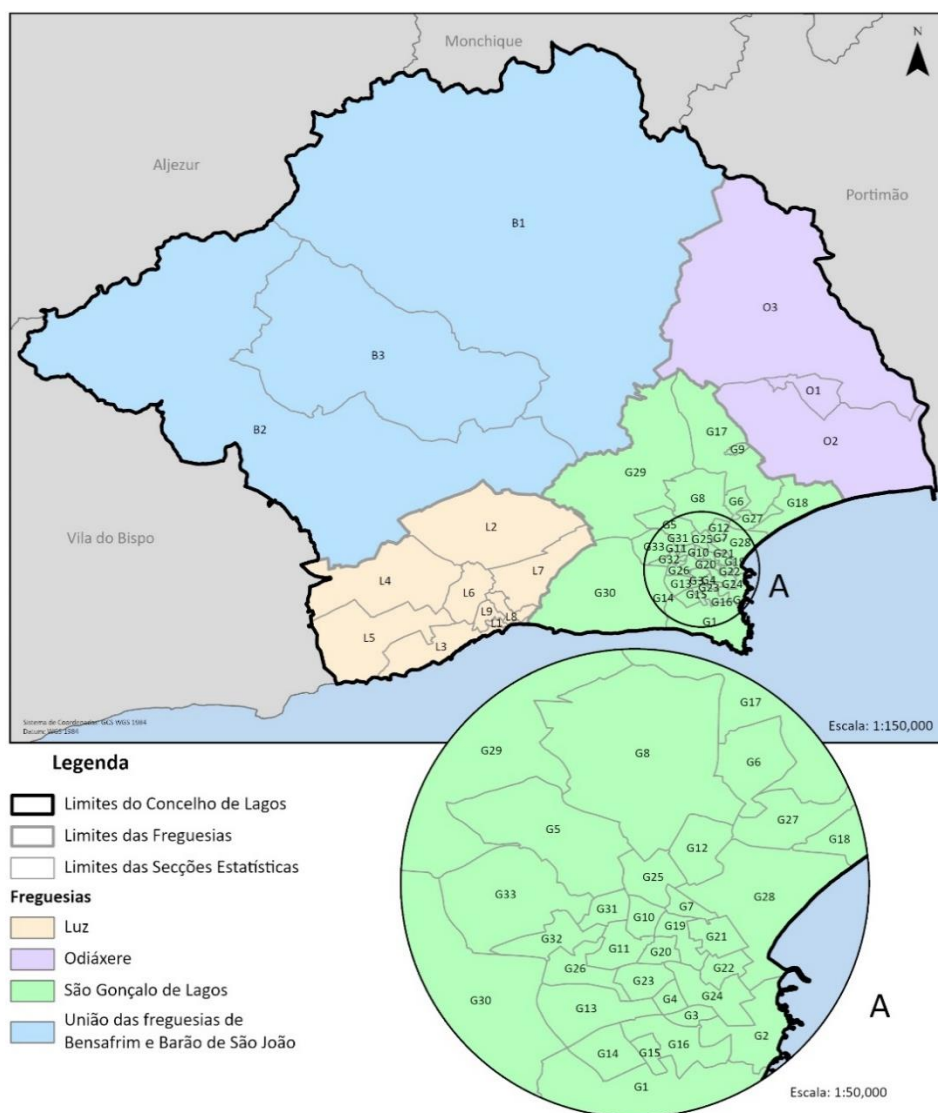
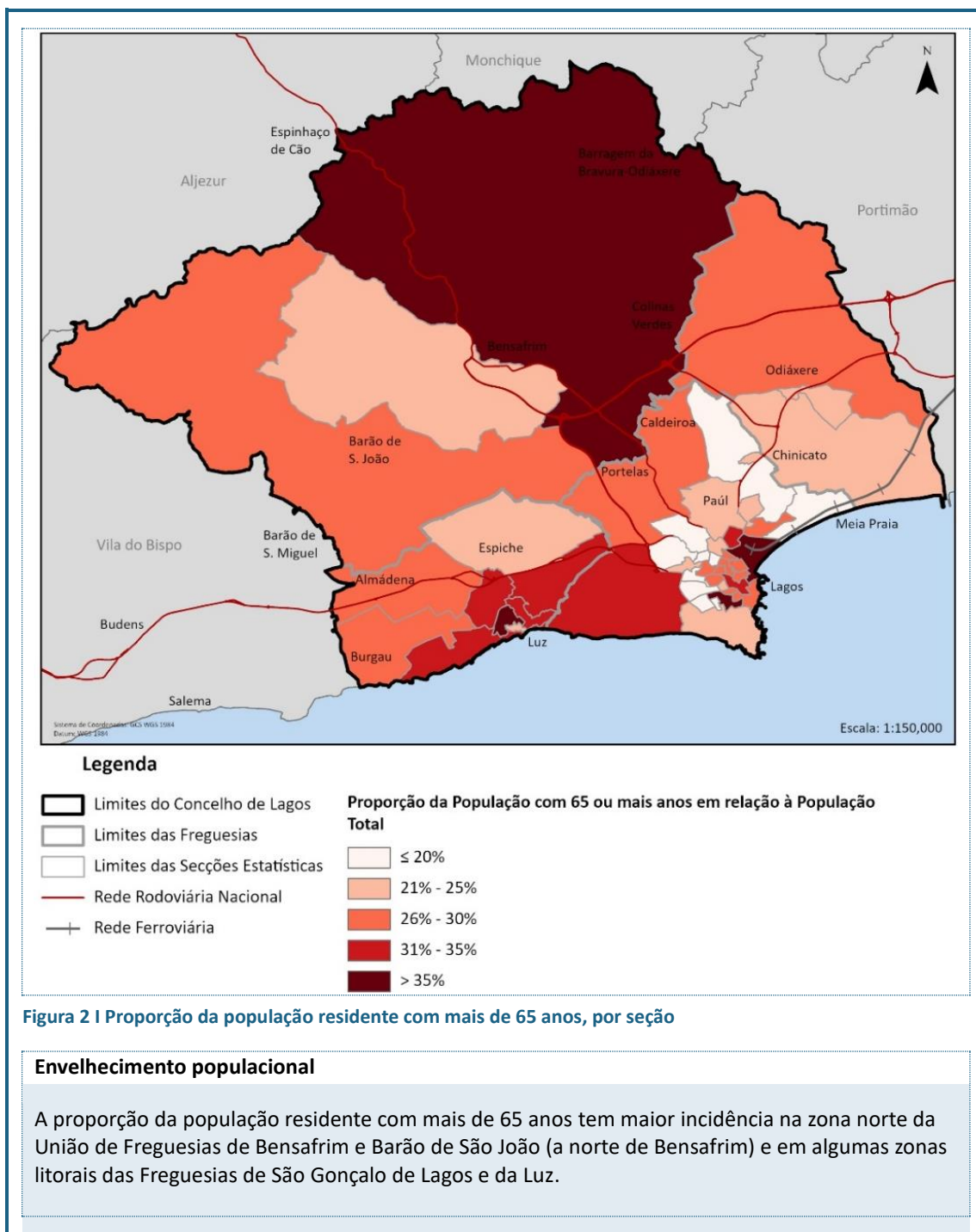
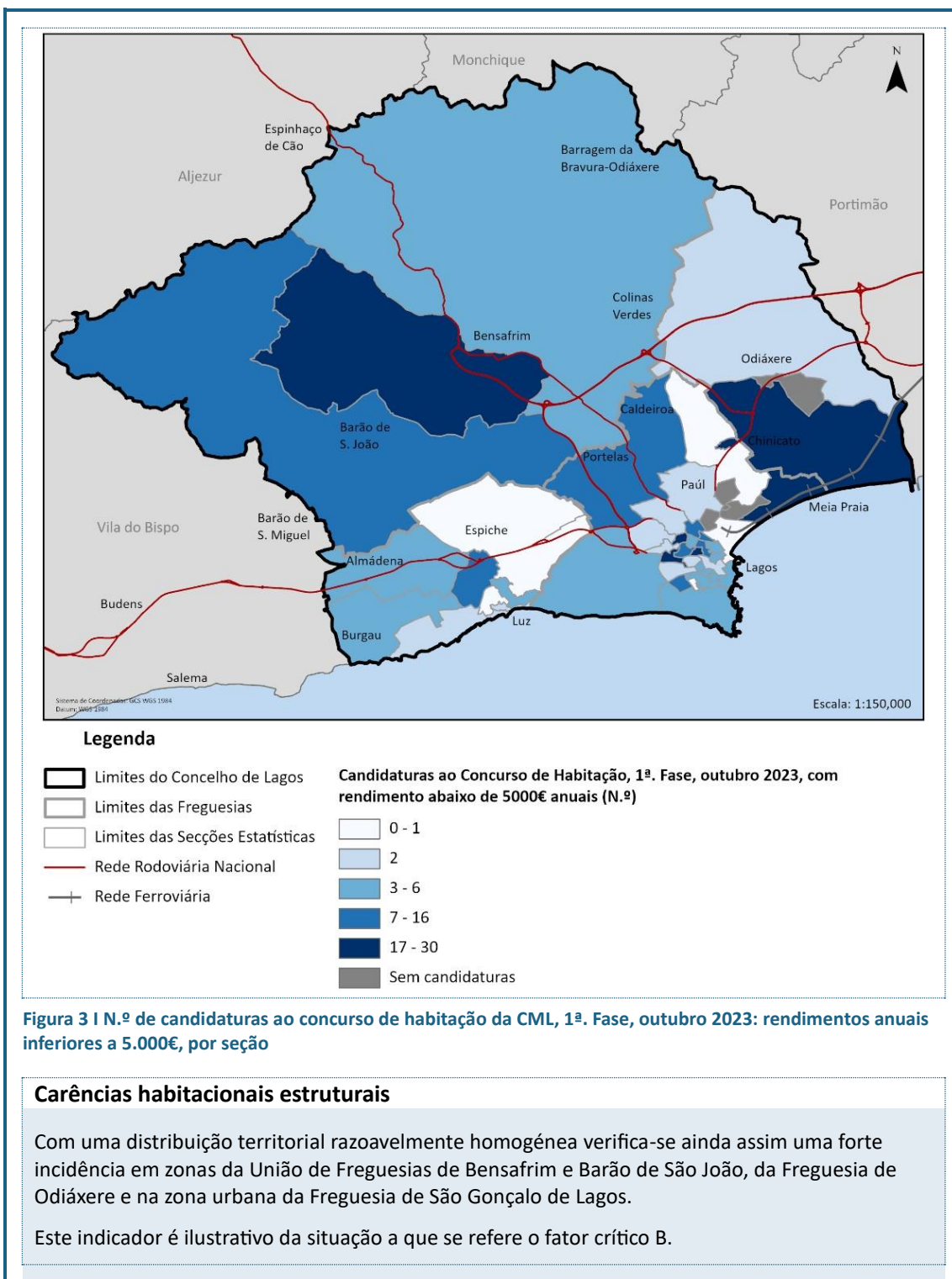
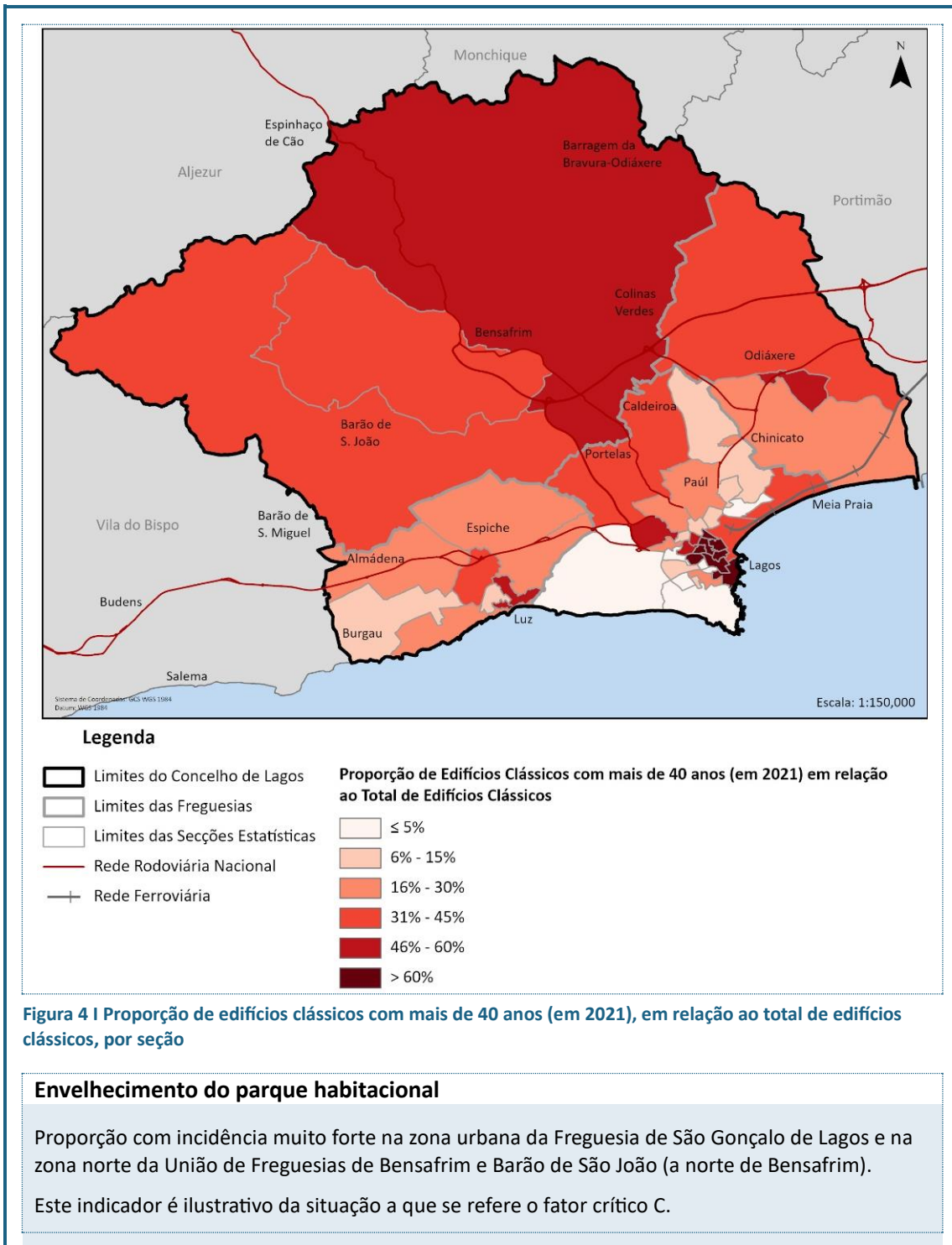
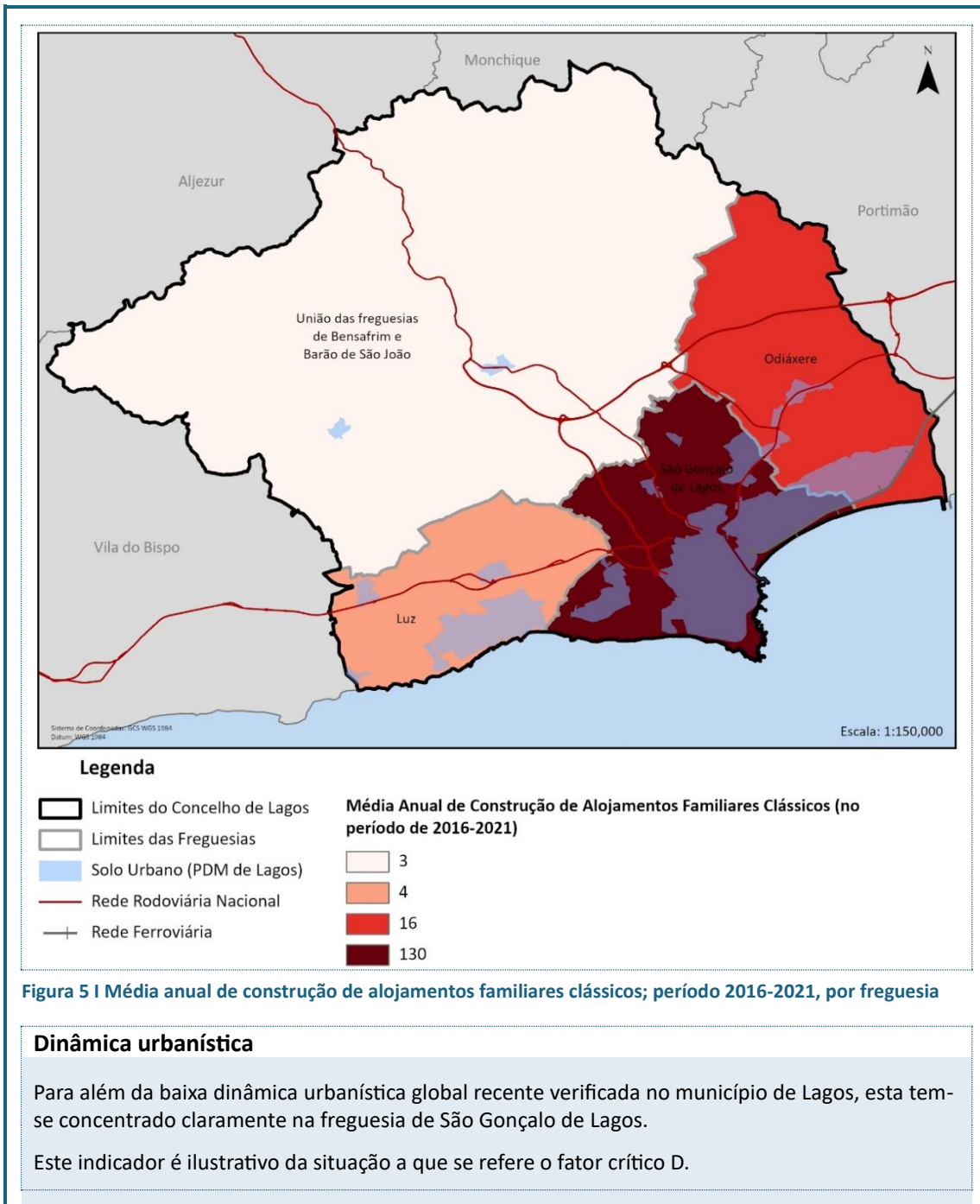


Figura 1 | Identificação das freguesias e das seções estatísticas do município de Lagos

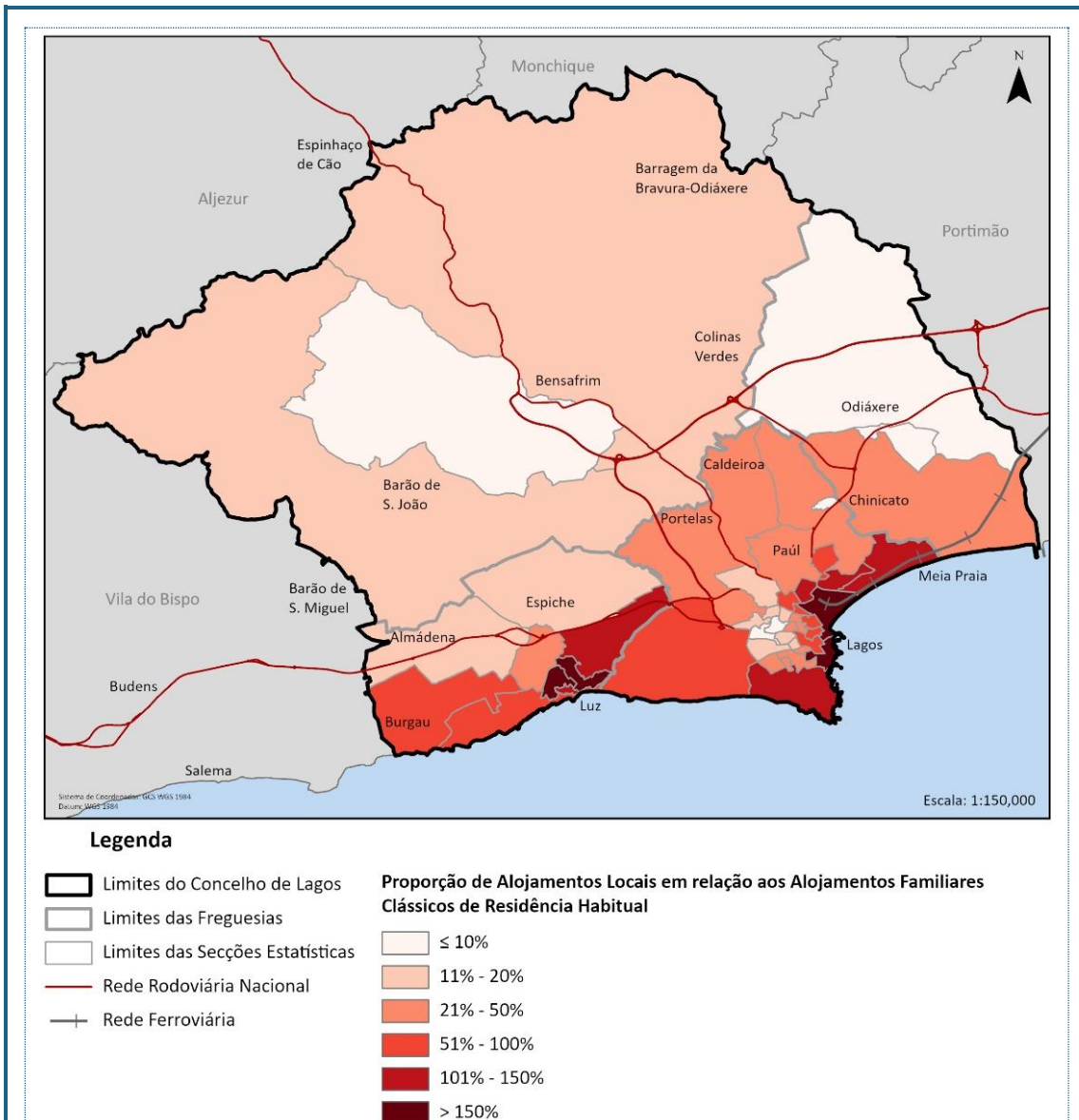










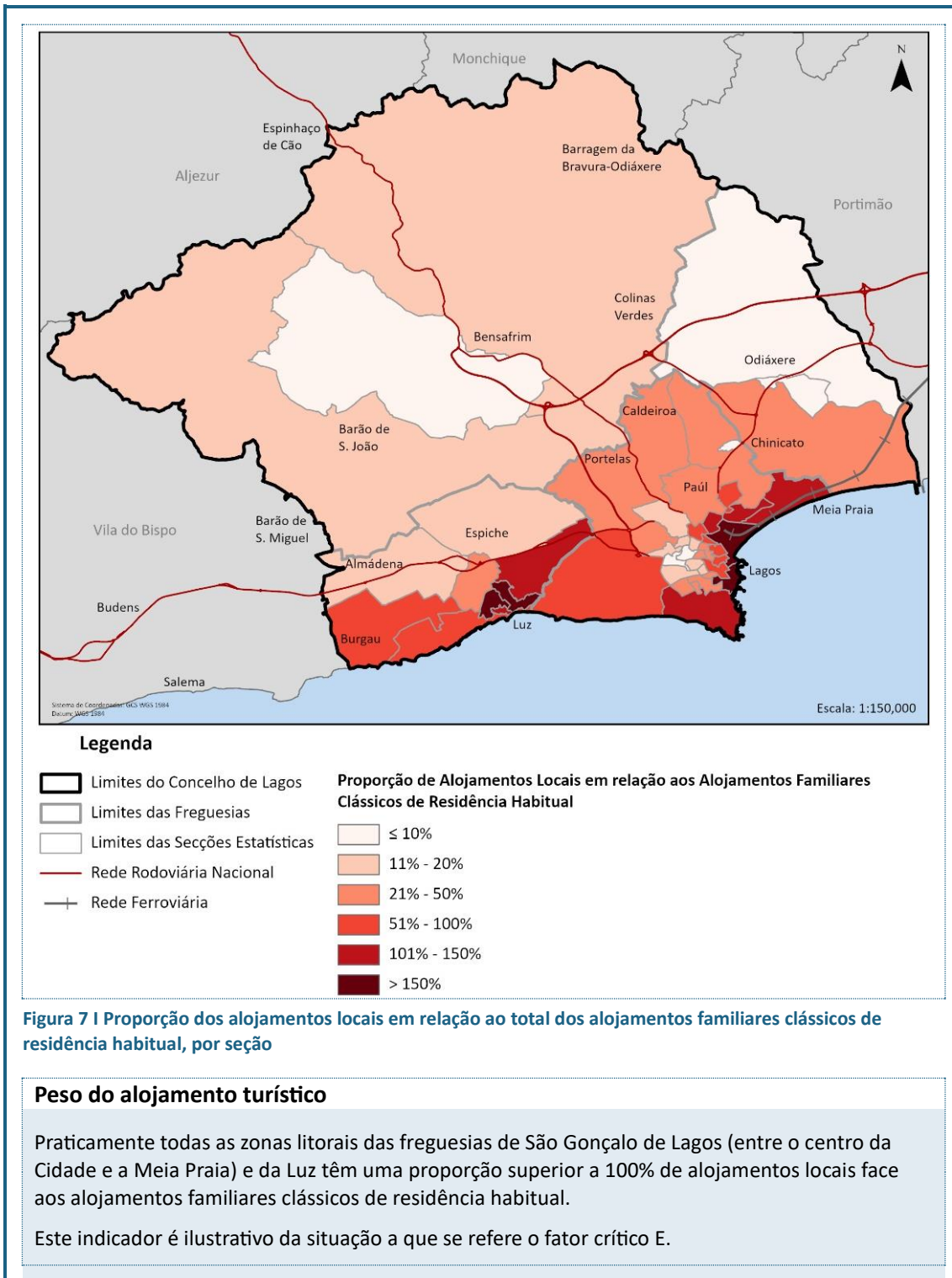


**Figura 6 | Proporção dos alojamentos locais em relação ao total dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual, por seção**

**Peso do alojamento turístico**

Praticamente toda as zonas litorais das freguesias de São Gonçalo de Lagos (entre o centro da Cidade e a Meia Praia) e da Luz têm uma proporção superior a 100% de alojamentos locais face aos alojamentos familiares clássicos de residência habitual.

Este indicador é ilustrativo da situação a que se refere o fator crítico E.



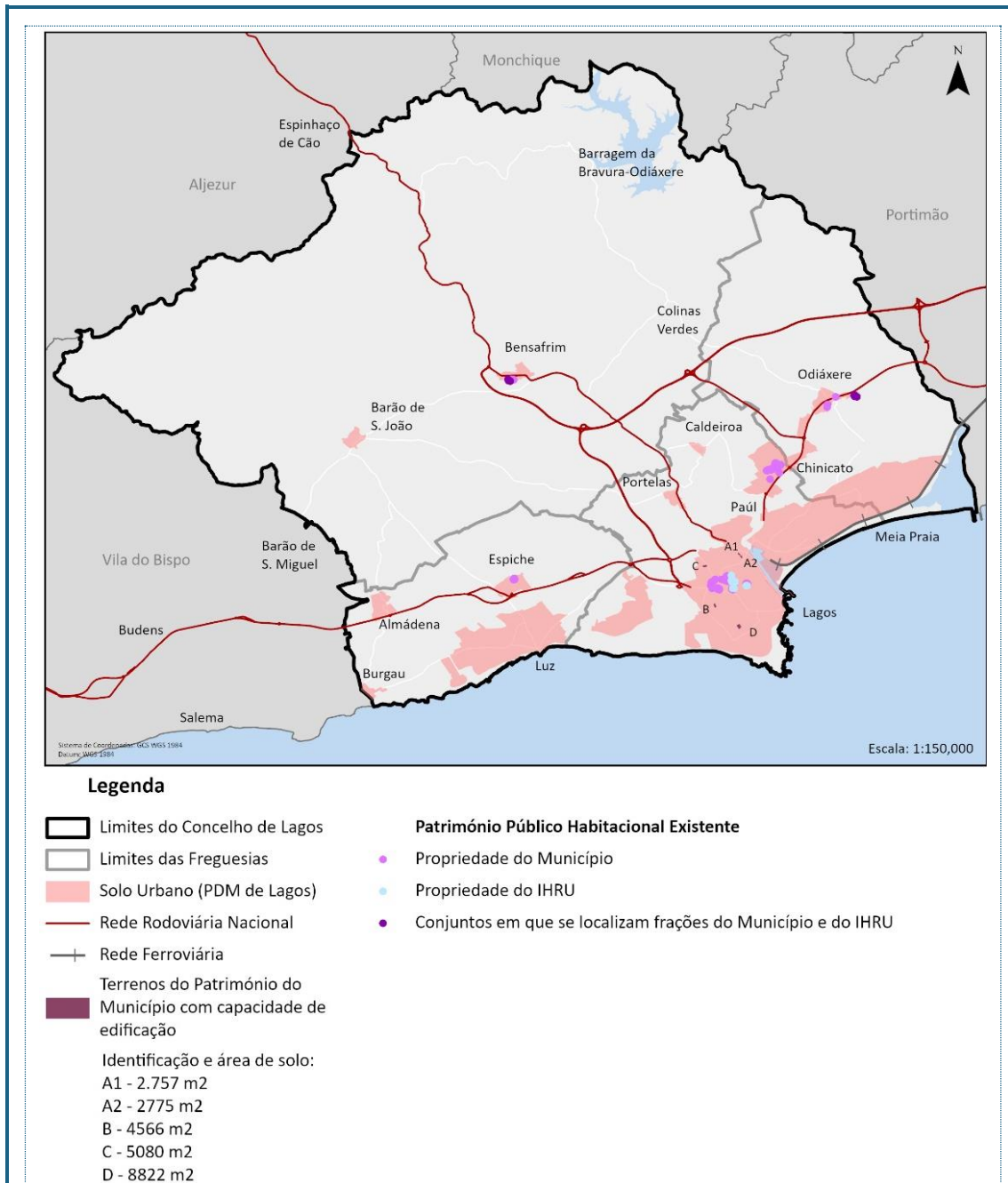


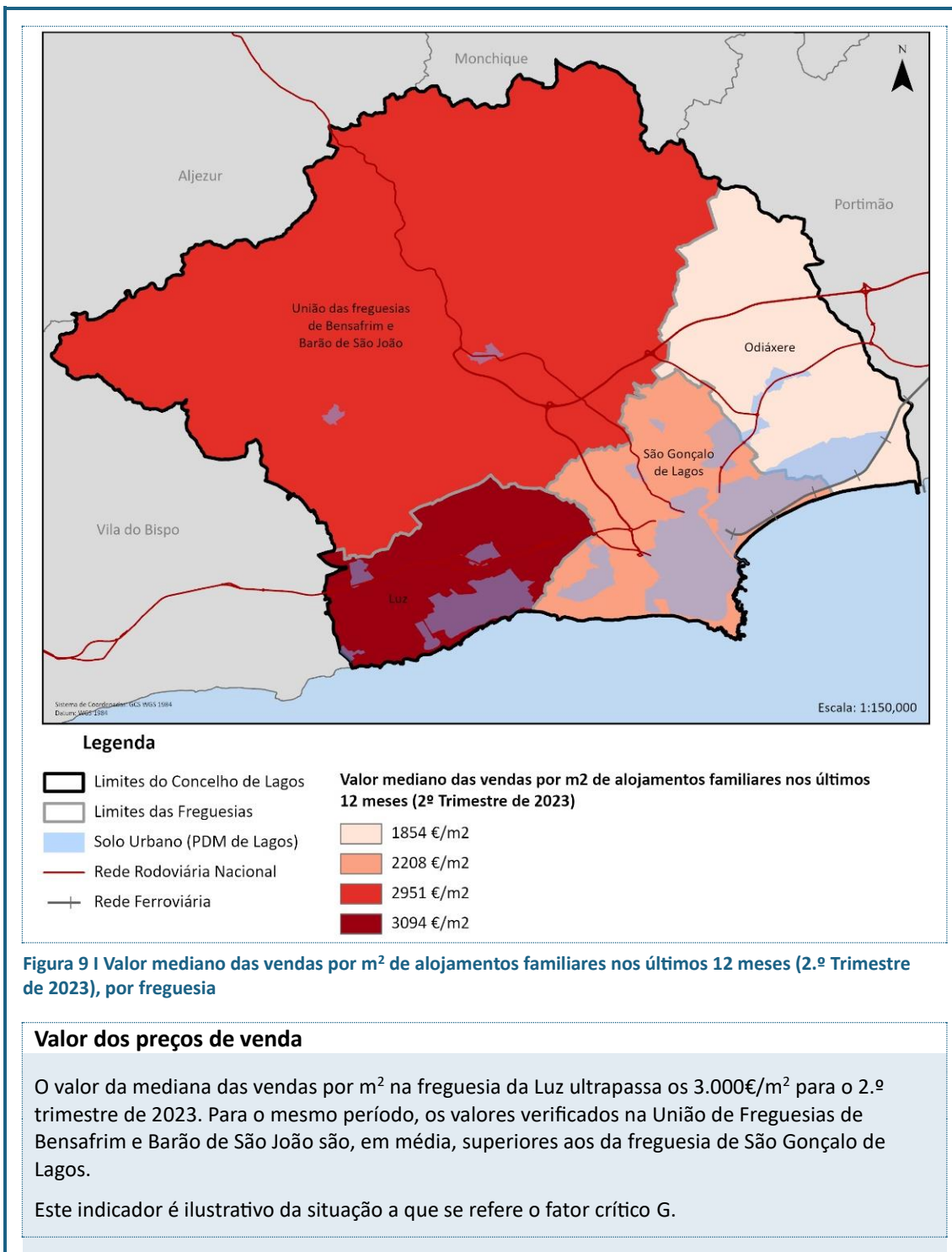
Figura 8 | Património público imobiliário existente

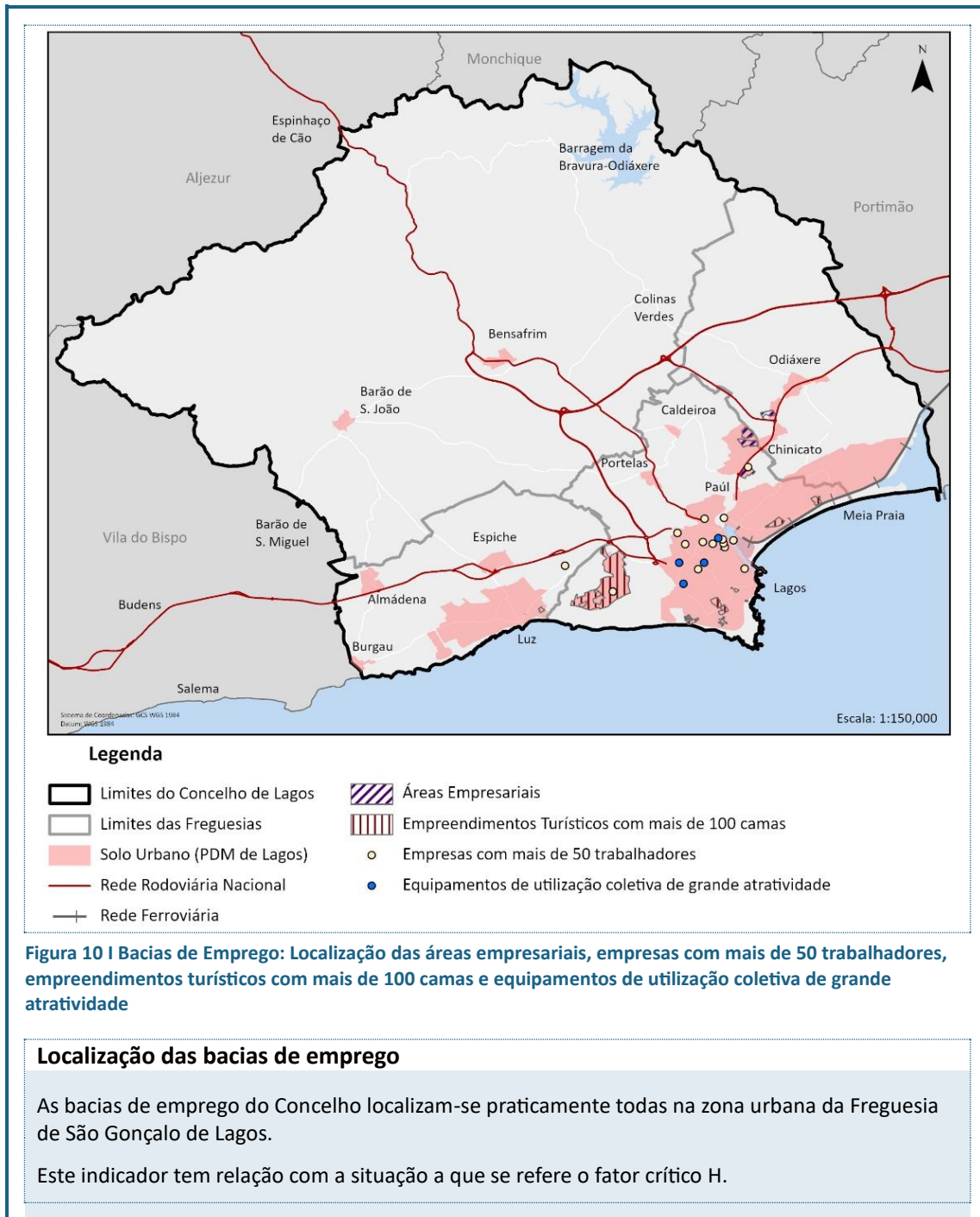
### Escassez de património público

O escasso património imobiliário público, incluindo habitações e terrenos, está praticamente todo concentrado na zona urbana da freguesia de São Gonçalo de Lagos.

Este indicador é ilustrativo da situação a que se refere o fator crítico F.







### 3.3 I RECONHECIMENTO DOS DIFERENTES PERIFIS DAS CARÊNCIAS HABITACIONAIS

#### 3.3.1 I ENQUADRAMENTO

Como referido na introdução deste documento, o primeiro capítulo da Parte 2 integra duas componentes essenciais: a referente à identificação dos fatores críticos da ‘realidade’ (tratada no ponto anterior) e a que se refere à identificação, caracterização e tipificação das carências habitacionais, componente que se aborda no presente ponto. Recorde-se ainda que este primeiro capítulo integra igualmente uma componente complementar relativa à caracterização do mercado habitacional.

A abordagem às questões relativas ao reconhecimento dos diferentes perfis das carências habitacionais considera três momentos sequenciais:

- i) enquadramento do conceito de carência habitacional;
- ii) desagregação dessas carências por distintos perfis;
- iii) estimativa da quantificação dos agregados integrantes de cada um dos perfis.<sup>14</sup>

#### 3.3.2 I CARÊNCIAS HABITACIONAIS

Considera-se, para efeitos do presente documento, como estando em situação de carência habitacional as pessoas e agregados que não têm assegurado o direito a uma habitação adequada, ou seja, que não conseguem aceder ou manter uma habitação adequada no município de Lagos sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais face aos seus rendimentos.<sup>15</sup>

No entanto, esta não é uma realidade homogénea, ou seja, as pessoas ou agregados em situação de carência habitacional não têm todos o mesmo grau de dificuldade de acesso à habitação nem têm todas as mesmas necessidades habitacionais. Com efeito, há um conjunto de diferenças relevantes em termos de:

- **Situação perante o mercado** – na segunda década do século XXI, a dificuldade de aceder ao mercado habitacional em Lagos afeta um amplo espectro da população, com níveis e tipos de rendimento muito diferenciados. Se nos escalões de rendimentos mais baixos o diferencial entre rendimentos e preços é tão elevado que se pode considerar que esses agregados estão excluídos do mercado (pela total incapacidade de poder comportar os custos habitacionais), já para os agregados com dificuldade de acesso à habitação com rendimentos mais elevados a questão coloca-se, sobretudo, em termos de sobrecarga de custos. Ou seja, para aceder a uma habitação adequada têm de despende uma parte significativa do seu rendimento, dificultando o suprimento de outras necessidades,

<sup>14</sup> No Anexo I do presente documento incluem-se as notas metodológicas explicativas e justificativas dessa estimativa.

<sup>15</sup> De notar que, para efeitos de base informativa, a expressão que conjuga ‘pessoas e agregados’ se considera sempre associada ao conceito de ‘agregado’ (integrando esse conceito ‘agregados’ constituídos por 1 só pessoa).

entrando, por isso, em sobrecarga de custos habitacionais. Importa a este respeito ressaltar ainda que, mesmo o conceito de sobrecarga de custos habitacionais é variável consoante os rendimentos dos agregados. Sendo comumente utilizada a taxa de esforço de 30% como a recomendada, convém não esquecer que esta é uma taxa média. Isto é, se para uma pessoa ou agregado com rendimentos muito baixos prescindir de 30% desses rendimentos pode já pôr em causa o suprimento de outras necessidades básicas, sendo, por tal, necessário garantir uma taxa de esforço inferior<sup>16</sup>, para pessoas e agregados com rendimentos mais elevados pode até ser possível despendir mais de 30% do rendimento sem que tal implique que outras necessidades básicas fiquem por suprir (razão pela qual, a estimativa da acessibilidade habitacional elaborada no âmbito dos Estudos de Base da presente CMH foi considerada uma taxa de esforço de 40%). Em resumo, embora todas as pessoas ou agregados em situação de carência habitacional não consigam aceder a uma habitação no mercado sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais, a dificuldade de acesso tem uma graduação diferenciada, podendo ir desde a total inviabilidade até ao comprometimento da adequada satisfação de outras necessidades;

- **Natureza da carência** – embora a necessidade de acesso a uma habitação permanente seja central, deve ser tido em conta que existem várias situações em que a natureza da carência é, ou pode ser, de carácter transitório ou temporário. Por exemplo, casos em que é necessário assegurar um alojamento urgente, de transição, até a pessoa ou agregado ter as condições para aceder a uma habitação permanente, podendo esta ser apoiada (casos de violência doméstica, pessoas em situação de sem-abrigo, pessoas ou agregados cuja habitação foi afetada por alguma catástrofe – incêndio, inundação, etc. - , refugiados, entre outros). São ainda de ter em conta os casos em que a carência habitacional pode estar associada a uma fase transitória do percurso de vida da pessoa ou agregado, como por exemplo jovens que se querem autonomizar ou situações de divórcio, e que podem alterar-se num período não muito longo. Relevam ainda para este efeito os casos de pessoas ou agregados que, por motivos profissionais, de trabalho temporário ou sazonal, necessitam de aceder a uma habitação por um período determinado. Em todas estas situações, a carência imediata tem um carácter transitório ou temporário, sem prejuízo de entre estes existirem casos para os quais a dificuldade de acesso a uma habitação permanente se poderá manter no futuro;
- **Situação perante o território** – embora seja central a resposta às carências habitacionais da população residente no município de Lagos, não deve ser esquecido que, até para assegurar uma habitação adequada aos residentes, que é necessário garantir o desenvolvimento local bem com o acesso a serviços públicos de qualidade, nos quais se

---

<sup>16</sup> Razão pela qual, por exemplo, o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação considera, na vertente de apoio direto aos beneficiários, uma taxa de esforço de 25%, podendo a mesma ser reduzida para 12,5%, e, mesmo assim, garantindo que o rendimento disponível nunca é inferior ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS).

inclui, por exemplo, a saúde e a educação. Neste contexto, é preciso ter em conta as carências habitacionais de pessoas e agregados que, não residindo atualmente em Lagos, necessitam, por motivos profissionais, de residir - de forma temporária ou permanente - no município. No atual contexto a dificuldade de acesso à habitação pode pôr em causa o adequado desenvolvimento do território e as condições habitacionais adequadas - entendidas no sentido amplo de habitat - aos que residem ou pretendam/necessitam residir em Lagos;

- **Situação perante a habitação** – sendo que a falta de acesso a uma habitação adequada é um problema com uma dimensão e uma gravidade consideráveis, o risco de pessoas e agregados não terem capacidade de manter a habitação adequada em que residem presentemente não deve ser negligenciado. Com efeito, a subida das taxas de juro, a inflação e a renovação dos contratos de arrendamento (com subida de rendas), tem impactos nos custos mensais das prestações dos créditos à habitação e das rendas, podendo, nos casos de agregados com taxas de esforço mais elevadas, comprometer a sua capacidade de arcar com esses custos e de manter a sua habitação atual. Por outro lado, nos casos dos agregados com casa própria, mas rendimentos mais baixos, o envelhecimento das habitações e as consequentes necessidades de reparação e/ou reabilitação para garantir as condições adequadas de habitabilidade, podem requerer uma despesa superior à sua capacidade financeira, comprometendo, por essa via, a adequação (ou mesmo a permanência) da habitação.

Ter em conta estas diferenças “qualitativas” das carências habitacionais contribui para a caracterização das necessidades, mas também é fundamental para a aferição e o desenho das vias para as soluções. Com efeito, diferentes tipos de carências requerem diferentes respostas, podendo ter implicações na dimensão dos apoios necessários, no tipo de apoio a mobilizar, ou mesmo nas características físicas das soluções habitacionais.

Neste contexto, neste ponto apresenta-se a diferenciação das carências por perfis qualitativos, de modo a melhor caracterizar as mesmas, a par com a sua quantificação, sempre que possível, total ou estimada. Embora existam perfis para os quais não existem dados que permitam sequer uma estimativa aproximada, a presença de indícios que a situação em causa se verifica (embora não seja quantificável), justifica que estes sejam tidos em conta nos presentes estudos.

### 3.3.3 I DESAGREGAÇÃO DA CARÊNCIAS POR PERFIS

---

#### Perfil A I Pessoas e agregados habitacionais sem habitação adequada e excluídos do mercado

##### A1. Pessoas e agregados mais vulneráveis com carência de habitação permanente

Neste perfil incluem-se as pessoas e agregados em condição habitacional indigna e em situação de carência financeira, nos termos definidos no âmbito do 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação<sup>17</sup>. Estes são os agregados habitacionais com um grau de carência mais grave, estando excluídos do acesso ao mercado habitacional, e correspondem ao universo central de beneficiários finais das Estratégias Local de Habitação.

Neste perfil incluem-se todas as pessoas e agregados em condição habitacional indigna e em situação de carência financeira que necessitam de uma habitação permanente. As condições habitacionais abrangidas podem ser variadas – insalubridade, sobrelotação, inadequação ou, em alguns casos, de precariedade<sup>18</sup> -, bem como os fatores de vulnerabilidade das pessoas ou agregados (pobreza, exclusão social, famílias monoparentais, idosos, etc.), sendo que em todos os casos é necessária uma resposta de carácter permanente.

##### A2. Pessoas e grupos específicos com necessidade de alojamento urgente ou temporário

Neste perfil incluem-se as pessoas e agregados em situação de carência financeira e que necessitam de uma resposta urgente e/ou temporária devido à uma situação de precariedade habitacional que requeira uma resposta rápida de emergência (por ex., situações de violência doméstica, despejo, refugiados, etc.), ou de transição (ex., pessoas em processo de desinstitucionalização, em situação de sem-abrigo, etc.), até serem reunidas as condições de autonomização mediante o acesso a uma habitação permanente.

Incluem-se ainda neste perfil pessoas ou agregados em situação de carência financeira e que necessitam de uma resposta urgente e/ou temporária por se verem privados, de forma temporária ou definitiva, da habitação ou do local onde mantinham a sua residência permanente ou que estejam em risco iminente de ficar nessa situação, em resultado de acontecimento imprevisível ou excecional (catástrofes naturais, movimentos migratórios, pandemias, etc.).

---

#### Perfil B I Pessoas e agregados habitacionais de baixos rendimentos que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em forte sobrecarga de custos habitacionais

##### B1. Sem habitação adequada

---

<sup>17</sup> Decreto-lei n.º 37/2018, de 4 de junho, na sua redação atual.

<sup>18</sup> Utilizam-se aqui os conceitos definidos no art. 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, na sua redação atual.

Incluem-se neste perfil as pessoas e agregados que, apesar de poderem não cumprir os requisitos para acesso ao 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, não têm uma habitação adequada e têm um nível de rendimentos que não lhes permite aceder a uma habitação no mercado sem entrar em forte sobrecarga de custos habitacionais, mesmo tendo em conta os valores previstos para o arrendamento acessível privado (nos termos do Programa de Apoio ao Arrendamento<sup>19</sup>), os limites de preços para venda para o setor privado do regime da Habitação a Custos Controlados<sup>20</sup>.

## **B2. Que pretendem emancipar-se/mudar de habitação**

Neste perfil incluem-se as pessoas e agregados com um nível de rendimentos similar ao do perfil anterior e que, podendo residir numa habitação adequada, pretendem emancipar-se (por ex., jovens) ou mudar de habitação (por ex., divórcio) e não conseguem aceder ao mercado sem entrar em forte sobrecarga de custos habitacionais, mas cuja situação se pode revestir de um carácter relativamente transitório/temporário, devido à fase de vida em que se encontram (mudança profissional ou familiar, aumento de rendimentos, etc.).

---

### **Perfil C | Pessoas e agregados habitacionais de rendimentos médios, que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais**

Neste perfil incluem-se as pessoas e agregados que, tradicionalmente, teriam acesso a uma habitação no mercado, mas que, dado o atual desalinhamento entre os rendimentos e os preços habitacionais de mercado, não conseguem aceder a uma habitação sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais, a não ser que os valores da mesma observem os limites de renda do Programa de Apoio ao Arrendamento e de venda do regime de Habitação a Custos Controlados. Neste perfil podem ser considerados duas situações-tipo:

- Ca. Agregados domésticos que deixaram de residir no município de Lagos;
- Cb. Agregados habitacionais que se encontram num escalão de rendimento em que podem não aceder a uma habitação adequada (tanto no regime de aquisição como de arrendamento).

---

### **Perfil D | Pessoas e agregados que pretendem residir no município por razões profissionais e que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais**

#### **D1. Temporariamente, em atividades com algum carácter de sazonalidade**

Incluem-se neste perfil as pessoas e agregados que residem fora do município de Lagos, mas que necessitam de neste habitar por um período de tempo determinado, devido a especificidades

---

<sup>19</sup> Decreto-lei n.º 68/2019, de 22 de maio, na sua redação atual.

<sup>20</sup> Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro, na sua redação atual.



da sua atividade profissional (por ex., professores deslocados, trabalhadores de atividades sazonais, etc.), mas que não conseguem aceder a uma habitação ou alojamento adequados sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais, podendo esta situação derivar em situações habitacionais indignas ou na incapacidade de certas atividades e serviços públicos essenciais serem desenvolvidos com normalidade.

## **D2. De forma permanente**

Incluem-se neste perfil as pessoas e agregados que residem fora do município de Lagos, mas que necessitam de mudar para o município por motivos profissionais, em particular, os de serviço público (por ex., serviços de saúde, administração pública, etc.), mas que não conseguem aceder a uma habitação permanente no mercado sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais, podendo esta situação derivar na incapacidade de certos serviços públicos essenciais serem desenvolvidos com normalidade.

Neste perfil – e antecipadamente - pode considerado como uma situação específica (D2a) ou “Agregados que não residem no município de Lagos e que se candidataram ao Concurso de Outubro de 2023”.

---

## **Perfil E | Pessoas e agregados em risco de ficar sem habitação adequada**

### **E1. Por incapacidade de arcar com os custos da aquisição/arrendamento**

Incluem-se neste perfil as pessoas e agregados que estão ou podem vir a ficar em risco de perder a sua habitação por incapacidade financeira de arcar com os custos da prestação bancária ou da renda, em consequência da subida das taxas de juro (casa própria), da inflação ou renovação do contrato de arrendamento com estipulação de nova renda (arrendamento).

### **E2. Por incapacidade de arcar com os custos de conservação e reabilitação**

Incluem-se neste perfil as pessoas e agregados que residem em casa própria, mas que, derivado do envelhecimento da habitação e da escassez de recursos, podem ver comprometidas as condições de habitabilidade da mesma por não conseguirem comportar os custos das obras de conservação e/ou reabilitação necessárias.



**Quadro 5 - Quadro síntese de identificação da desagregação das carências habitacionais por perfis****Perfil A. Pessoas e agregados habitacionais sem habitação adequada e excluídos do mercado**

A1- Pessoas e agregados mais vulneráveis com carência de habitação permanente

A2. Pessoas e grupos específicos com necessidade de alojamento urgente ou temporário

**Perfil B. Pessoas e agregados habitacionais de baixos rendimentos que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em forte sobrecarga de custos habitacionais**

B1. Sem habitação adequada

B2. Que pretendem emancipar-se/mudar de habitação

**Perfil C. Pessoas e agregados habitacionais de rendimentos médios que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais**

*Situações-tipo:*

Ca. Agregados domésticos que deixaram de residir no município de Lagos

Cb. Agregados habitacionais que se encontram num escalão de rendimentos em que podem não aceder a uma habitação adequada (aquisição ou arrendamento)

**Perfil D. Pessoas e agregados que pretendem residir no município por razões profissionais e que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais**

D1. Temporariamente, em atividades com algum carácter de sazonalidade

D2. De forma permanente

*Situação específica:*

D2a. Agregados que não residem no município de Lagos e que se candidataram ao Concurso de outubro de 2023

**Perfil E. Pessoas e agregados em risco de ficar sem habitação adequada**

E1. Por incapacidade de arcar com os custos da aquisição/arrendamento

E2. Por incapacidade de arcar com os custos de conservação e reabilitação

### 3.3.4 I ESTIMATIVA DA QUANTIFICAÇÃO DAS CARÊNCIAS POR PERFIS

Como referido no ponto 3.3.2 Enquadramento, sempre que possível foi empreendida a quantificação - total ou estimada – dos agregados que, em cada um dos perfis, se encontram em situação de carência habitacional. Reitere-se que para alguns perfis não existem dados precisos que permitam efetuar, sequer, uma estimativa aproximada. No entanto, e tendo em conta as análises efetuadas nos Estudos de Base e/ou nos estudos desenvolvidos no âmbito da Visão, identificam-se alguns indicadores que justificam a consideração qualitativa de alguns dos perfis das carências. Ou seja, havendo inícios que demonstram claramente a sua existência, a impossibilidade de uma quantificação exata não deve ser razão omitir um dado perfil do diagnóstico das carências.

No Quadro 6 apresenta-se uma síntese das estimativas dos agregados em situação de carência habitacional tendo em conta os diversos perfis anteriormente identificados e caracterizados. Em relação a esta estimativa devem ser enunciadas as seguintes referências:

- Reiterando a dificuldade de – para alguns perfis - se estimar o número de agregados em carência – deve-se igualmente adiantar que grande parte das estimativas partiram de premissas e assunções que, obviamente, podem ser sempre discutíveis e têm algum grau de subjetividade;
- Essas premissas e assunções encontram-se todas enunciadas na coluna das ‘observações’ que acompanha cada um dos registos dos diferentes perfis;
- Para além do enunciada destas observações, constam no Anexo I do presente documento as notas explicativas e justificativas específicas acerca da metodologia aplicada na estimativa das carências para alguns dos perfis identificados;
- Os registos das estimativas apresentados no Quadro 6 referem-se à situação de partida, ou seja, ao ‘presente’ entendendo como ‘presente’ os dados de final de 2023 (tempo de elaboração desta fase da *Carta - a Visão*)<sup>21</sup>;
- Os registos prospetivos das carências que – tendencialmente – venham a subsistir para a totalidade do tempo horizonte da Carta (12 anos, de 2024 a 2035), são apresentados no capítulo 4.

---

<sup>21</sup> Sendo preciso pode-se entender que os valores registados estimam o número de agregados em carência habitacional no dia 31/12/2023.

**Quadro 6 - Estimativa do número de agregados presentemente em situação de carência habitacional por perfis**

Perfis	Agregados	Fonte	Observações
<b>Perfil A. Pessoas e agregados habitacionais sem habitação adequada e excluídos do mercado</b>			
<b>A1. Pessoas e agregados mais vulneráveis com carência de habitação permanente</b>	<b>399</b>		Agregados identificados em condição habitacional indigna e em situação de carência financeira no âmbito da Estratégia Local de Habitação de Lagos.
<b>A2. Pessoas e grupos específicos com necessidade de alojamento urgente ou temporário</b>	<i>na</i>	C.M. Lagos (2021). ELH	Parte dos agregados integrantes deste perfil de carência podem estar integrados no âmbito da Estratégia Local de Habitação de Lagos (pessoas em situação de precariedade). Não obstante, este perfil caracteriza-se, exatamente, pelo seu alto grau de imponderabilidade dado que, pela sua própria natureza, enquadra as situações excecionais e imprevisíveis que possam ocorrer, o que obstaculiza qualquer quantificação apriorística.
<b>Perfil B. Pessoas e agregados domésticos de rendimentos médios-baixos, que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em forte sobrecarga de custos habitacionais</b>			
<b>B1. Sem habitação adequada</b>	<b>793</b>	C.M. Lagos (2023)	Agregados que se candidataram ao Concurso de Habitação, 1ª. Fase, outubro 2023; Premissa 1: considerar que cada candidatura corresponde a um agregado; Premissa 2: são consideradas todas as candidaturas independentemente da sua avaliação no âmbito do concurso; Premissa 3: assumindo que os Agregados identificados em situação de indignidade habitacional se candidataram todos ao Concurso (399); note-se que 68 dos candidatos/agregados não são residentes no Município pelo que são considerados no perfil tipo D
<b>B2. Que pretendem emancipar-se/mudar de habitação</b>			
<b>Subtotal dos Agregados dos Perfis A + B</b>		<b>1 192</b>	
<b>Perfil C. Pessoas e agregados domésticos de rendimentos médios que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais</b>			
<b>Situações-tipo:</b>			
<b>Ca. Agregados domésticos que deixaram de residir no Município de Lagos</b>	<b>50</b>	INE, CENSOS 2011 e 2021	Número total de agregados que saíram do Município de Lagos em 10 anos, entre 2011 e 2021 foi de 499; Premissa 1: assume-se um valor anual constante nesse período pelo que todos os anos saíram (em média) cerca de 50 agregados; Premissa 2: assume-se que, no limite, 100% desses agregados deixaram o Município por incapacidade de aceder a uma habitação adequada; Premissa 3: assume-se que no horizonte temporal da Carta se mantêm as condições que determinam o número de Agregados que saem de Lagos; <b>NOTA IMPORTANTE:</b> considerado o valor só para o momento presente (ano 1 do horizonte temporal da carta, 2024); <u>ver Quadro com notas explicativas (em Anexo)</u>
<b>Cb. Agregados habitacionais que se encontram num escalão de rendimento em que podem não aceder a uma habitação adequada (aquisição ou arrendamento)</b>	<b>427</b>	AT (2021)	Agregados que, no presente, se encontram num escalão de rendimento em que podem não aceder a uma habitação adequada e que - em 2023 - têm ou pretendem aceder a uma habitação; <u>ver Quadro com notas explicativas em Anexo</u>
<b>Perfil D. Pessoas e agregados que pretendem residir no município por razões profissionais e que não consegue aceder ao mercado sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais:</b>			
<b>D1. Temporariamente, em atividades com algum carácter de sazonalidade</b>	<i>na</i>	INE (20023) e DGAEP (2023)	Nota: assume-se que não se consegue identificar ou estimar com efetiva fiabilidade o número de Pessoas/Agregados que se encontram neste perfil; em todo o caso ilustra-se a dimensão dos agregados deste perfil tendo em conta a dissonância entre rendimentos dos agregados e os valores de arrendamento; <u>ver Quadro com notas explicativas</u>
<b>De forma permanente</b>	<i>na</i>	INE (20023) e DGAEP (2023)	
<b>Situação específica:</b>			
<b>D2a. Agregados que não residem no município de Lagos e que se candidataram ao Concurso de outubro de 2023</b>	<b>68</b>	C.M. Lagos (2023)	Reiterando uma nota anterior: 68 dos candidatos/agregados que se candidataram ao Concurso de outubro de 2023 não são residentes no município pelo que devem ser considerados dentro do perfil D2.
<b>Perfil E. Pessoas e agregados em risco de ficar sem habitação adequada</b>			
<b>E1. Por incapacidade de arcar com os custos da aquisição/arrendamento (subida das prestações do crédito/rendas)</b>	<b>791</b>	INE, CENSOS 2021 e INE, 2023	Nota 1: assume-se que não se consegue identificar ou estimar com total rigor o número de Pessoas/Agregados que se encontram neste perfil; em todo o caso empreendeu-se uma estimativa da dimensão dos agregados deste perfil tendo em conta o aumento dos encargos financeiros com a aquisição ou a renda entre 2021 para 2023; nota 2: considerado o valor para o presente mas carência tende a aumentar até 2035 <u>ver Quadro com notas explicativas</u>
<b>E2. Por incapacidade de arcar com os custos de conservação e reabilitação</b>	<b>152</b>	INE, CENSOS 2021 e INE, 2023	Nota 1: assume-se que não se consegue identificar ou estimar com total rigor o número de Pessoas/Agregados que se encontram neste perfil; em todo o caso empreendeu-se uma estimativa da dimensão dos agregados deste perfil tendo em conta o cruzamento entre as necessidades de reparação e a vetustez do parque edificado; nota 2: considerado o valor para o presente mas carência tende a aumentar significativamente até 2035; <u>ver Quadro com notas explicativas</u>
<b>Total</b>	<b>2 629</b>		<b>Considerando as limitações metodológicas referidas e que não foi estimada a quantificação dos agregados integrantes dos perfis A2, D1 e D2 (a não ser os candidatos ao concurso de outubro de 2023).</b>

## 3.4 I RECONHECIMENTO DAS CARACTERÍSTICAS DO MERCADO HABITACIONAL

### 3.4.1 I ENQUADRAMENTO

No presente documento foi já referido – e reiterado – que a perceção da situação de partida assenta em duas grandes componentes - i) a identificação e caracterização das variáveis-chave e dos fatores críticos; ii) a identificação e tipificação das carências habitacionais -, e que, para a total perceção da situação de partida era igualmente incorporada uma componente complementar acerca do mercado habitacional, que se aborda no presente ponto.

A qualificação de ‘complementar’ pode dar a entender uma menor importância das questões do mercado habitacional no âmbito dos estudos da Visão. No entanto, essa qualificação não tem subjacente qualquer lógica de diminuição da importância das questões do mercado, mas advém de duas circunstâncias, aparentemente dissonantes: por um lado, a noção de que muitos dos indicadores de caracterização do mercado habitacional de Lagos já se encontram integrados nas componentes essenciais (dos fatores críticos e das carências); mas, por outro lado, as especificidades e complexidades de funcionamento do mercado imobiliário habitacional e a sua relevância no contexto da *Carta*, obrigam a uma abordagem autónoma desta matéria.

Ainda assim, note-se que não se deve confundir a dinâmica do mercado imobiliário habitacional com a profundidade e a diversidade das carências habitacionais. Como já ficou patente pelos registos dessas carências, mas, também pelo registo de vários indicadores dos fatores críticos (pontos 3.2 e 3.3 deste capítulo) prova-se, de forma inequívoca, que existe uma adesão entre estes registos e evidência empírica detetada diariamente no ‘terreno’ acerca das carências habitacionais e da (não) acessibilidade habitacional de grande parte das famílias residentes no município de Lagos ou dos profissionais que nele trabalham.

No entanto, reitera-se a importância que tem de ser dada ao estudo do mercado habitacional (esmagadoramente privado) tanto mais que - mesmo se se vier a verificar uma aceleração da promoção pública de habitação - a componente privada continuará a deter, durante o horizonte temporal da *Carta*, bem mais de 90% do total do parque habitacional do município de Lagos.

### 3.4.2 I CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO HABITACIONAL

Tendo em conta o carácter dinâmico e a complexidade do mercado habitacional, considera-se que a sua caracterização é melhor ilustrada através de esquemas de síntese, que se apresentam e analisam no presente ponto.

---

#### Reconhecimento da ‘Situação de partida’: oferta e procura

Reconhece-se que a as dinâmicas da oferta e da procura no mercado imobiliário raramente convergem numa lógica de equilíbrio sendo que, em muitas ocasiões, escapam até a um entendimento aparentemente racional do seu funcionamento.

Feito este reconhecimento, entende-se que a CMH não é a sede para apreciar e discutir os modelos de funcionamento do mercado habitacional pelo que, a abordagem no âmbito deste *Carta* limita-se a constatar e compreender a ‘realidade’ de Lagos e, num momento subsequente (no capítulo 4), antever como se poderá antever essa ‘futura realidade’ no horizonte temporal da *Carta*, até 2035.

Nessa lógica, o Quadro 7 procura, esquematicamente, e como a própria legenda enuncia, fazer o reconhecimento da ‘Situação de partida’, identificando as várias componentes em presença tanto ao nível da oferta como ao nível da procura, mas também ao nível da (in)capacidade de manutenção de uma habitação adequada. Note-se que neste quadro não se registam valores, sendo que essa dimensão da quantificação fica expressa nos Quadros 8 e 9.

---

#### Reconhecimento do mercado habitacional na última década

Partindo da identificação e tipificação das várias componentes integrantes da oferta e da procura o Quadro 8 intenta perceber – ainda que de forma resumida e esquemática - o funcionamento do mercado habitacional no município de Lagos nos últimos anos. Dessa perceção ressalta:

- i) o enorme peso que tem o mercado afeto a residências secundárias;
- ii) a enorme predominância das aquisições em relação ao mercado de arrendamento;
- iii) a pouca relevância dos alojamentos novos no mercado.

---

#### Indicadores de caracterização da ‘Situação de partida’ do mercado habitacional

Tendo em conta o reconhecimento da situação de partida da oferta e da procura, no Quadro 9 procede-se à identificação das várias tipologias de ‘oferta’ presentes no território e à verificação da quantidade de alojamentos que correspondem a cada uma dessas tipologias.

Note-se que, neste quadro, se procede ao registo em absoluto dos alojamentos em cada uma das tipologias, não se fazendo juízos de valor sobre a possibilidade e/ou a previsibilidade de esses

alojamentos virem a fazer parte do mercado habitacional. Essa possibilidade/previsibilidade é ponderada no capítulo 4 deste documento.

São ainda de referir, a propósito do Quadro 9, os seguintes aspetos:

- A tipologia '**oferta instalada**' corresponde aos alojamentos familiares clássicos que, efetivamente, e no presente, se encontram à venda ou para arrendamento<sup>22</sup>;
- A tipologia '**oferta eminente**' corresponde aos alojamentos que, num futuro próximo, podem vir a fazer parte da oferta. Integra três subtipologias:
  - i) os alojamentos familiares clássicos vagos por outros motivos;
  - ii) as operações de construção nova previstas na ELH;
  - iii) as operações de reconversão em uso residencial de património não habitacional previstas na ELH;
- A tipologia '**oferta eventual**' corresponde aos alojamentos que, num futuro mais longínquo (mas ainda assim no horizonte temporal da *Carta*, até 2035), podem vir a integrar a oferta habitacional. Esta tipologia integra cinco subtipologias:
  - i) os alojamentos locais<sup>23</sup>;
  - ii) os alojamentos familiares clássicos de residência secundária (excluindo os alojamentos locais que se consideram na subtipologia anterior);
  - iii) os alojamentos previstos nos processos urbanísticos presentemente em curso;
  - iv) os novos alojamentos de promoção privada (processos urbanísticos a empreender esgotando a capacidade de edificação prevista no PDM em vigor, excluindo os processos urbanísticos que já se encontram em curso);
  - v) os novos alojamentos de promoção pública (excluindo os processos que já se encontram em curso no âmbito das operações da ELH).

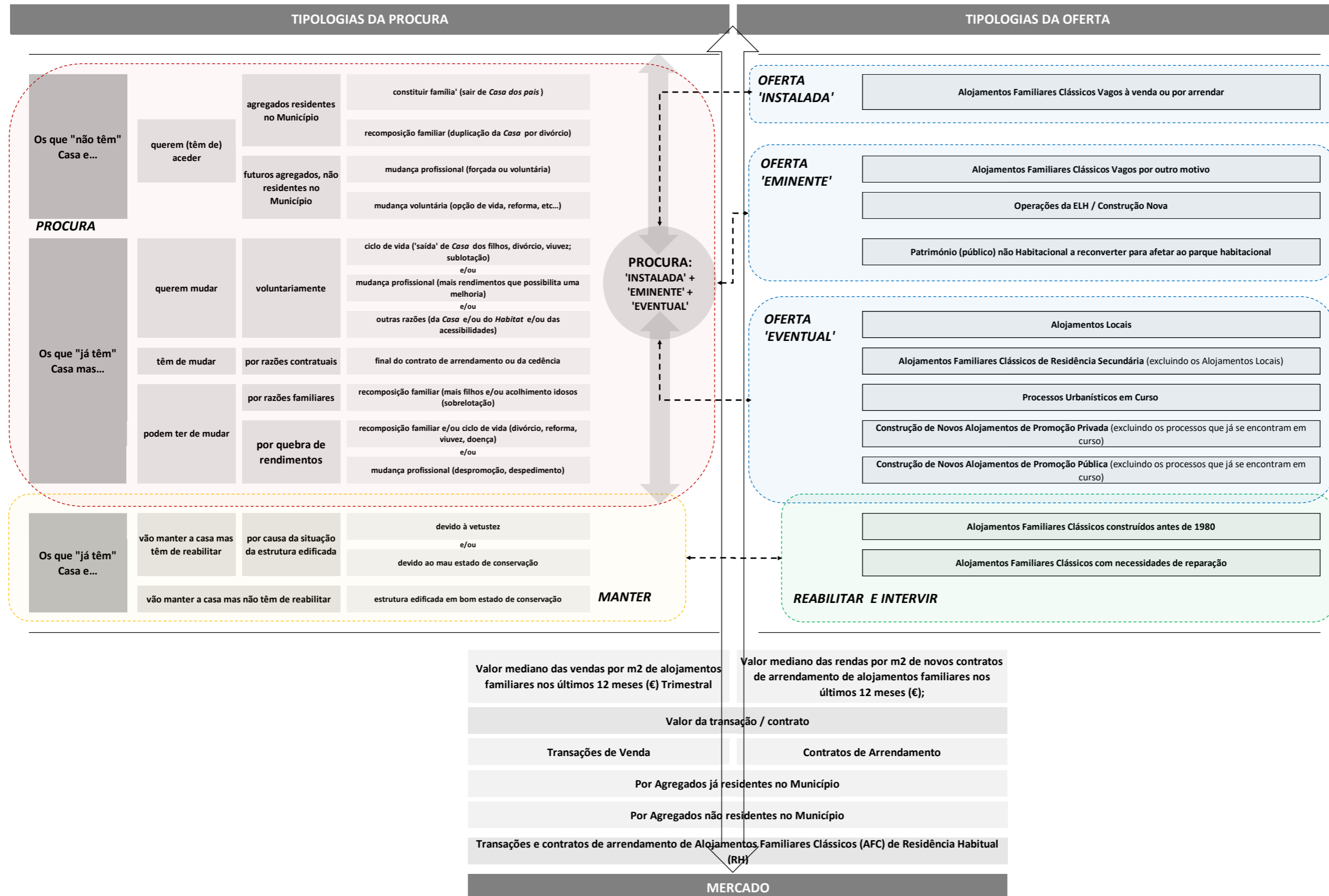
Após a apresentação dos Quadros 7 a 9, é ainda apresentado um conjunto de mapas que ilustram a territorialização de algumas das componentes essenciais de reconhecimento do funcionamento do mercado habitacional no passado recente e no presente no município de Lagos.

---

<sup>22</sup> O registo tem como fonte os Censos 2021 (INE) e pode-se considerar que é um registo pouco atualizado. Ainda assim e consultando diversas bases de dados comerciais de mediação imobiliária verifica-se que o quantitativo global à venda e/ou para arrendamento se aproxima do valor registado nos Censos 2021.

<sup>23</sup> O valor que consta é o número total de estabelecimentos de alojamento local registados no sítio público do Turismo de Portugal, em novembro de 2023. Ou seja, não foram ponderadas as situações de inatividade ou qualquer outra situação que determine a suspensão e/ou cancelamento do registo do estabelecimento de alojamento local.

Quadro 7 – Esquema de reconhecimento da ‘Situação de partida’: oferta e procura

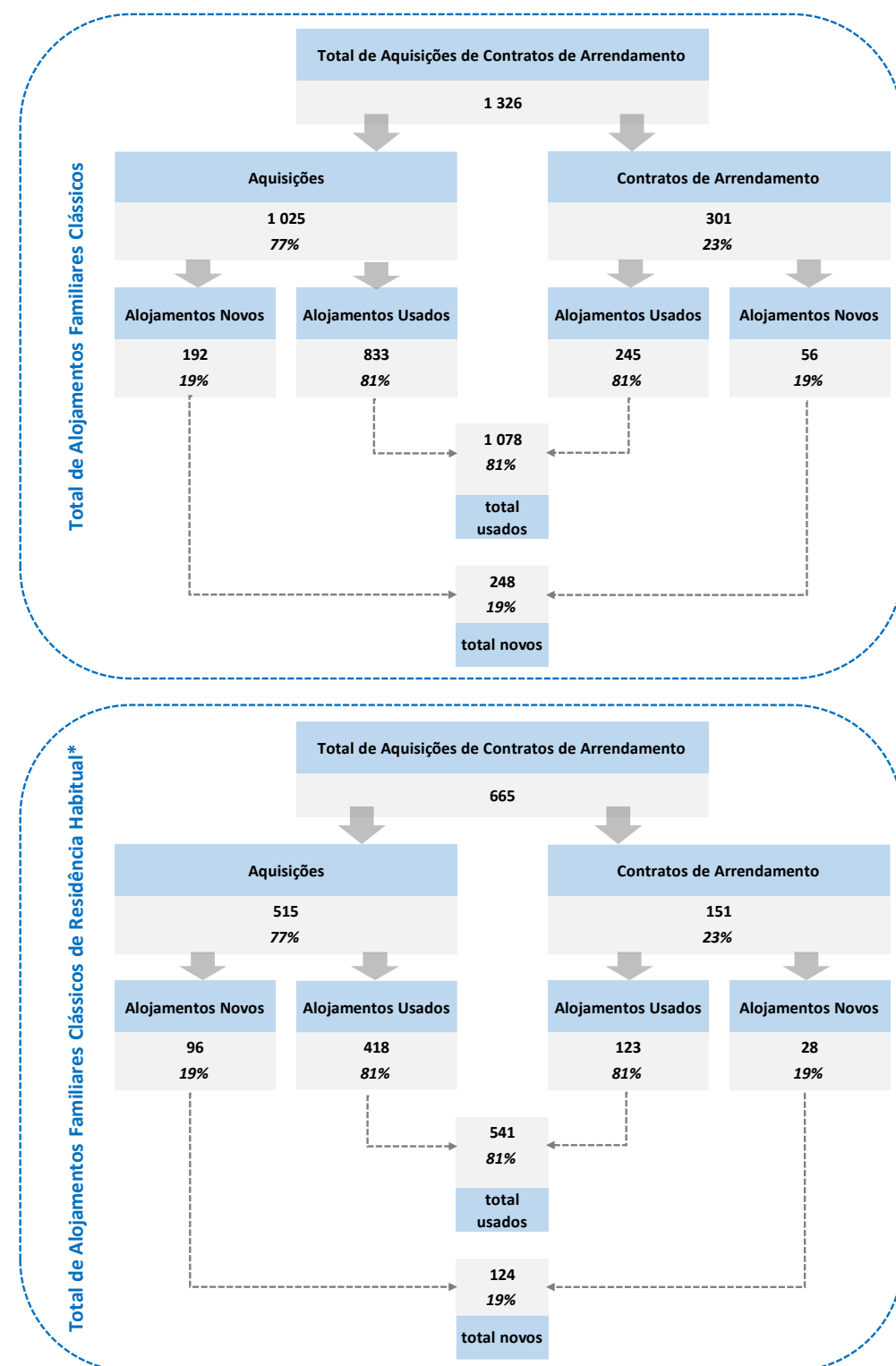


*Página propositadamente deixada em branco*



Quadro 8 - Esquema síntese de reconhecimento do mercado habitacional na última década

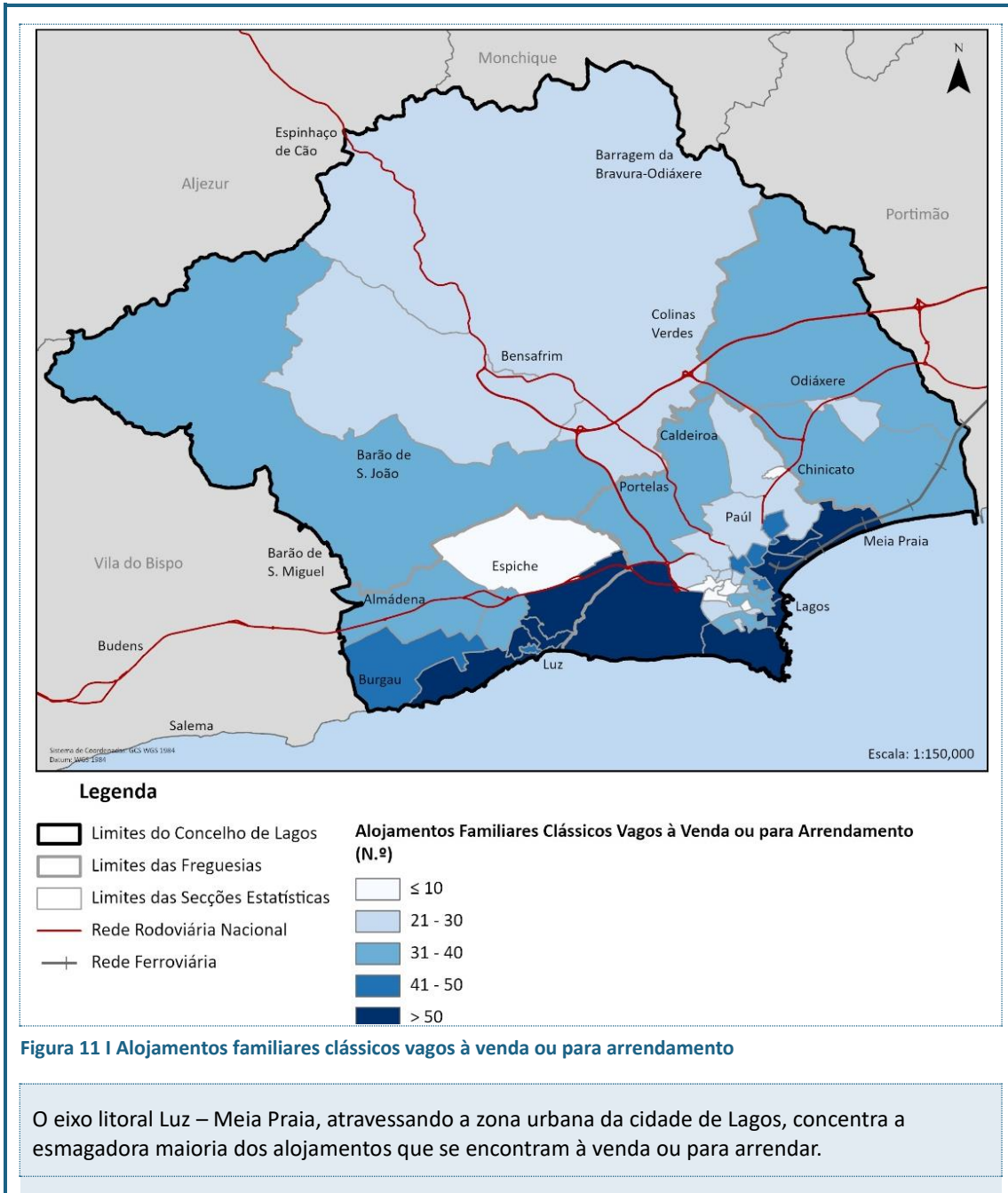
Valores médios anuais do período entre 2016 e 2022

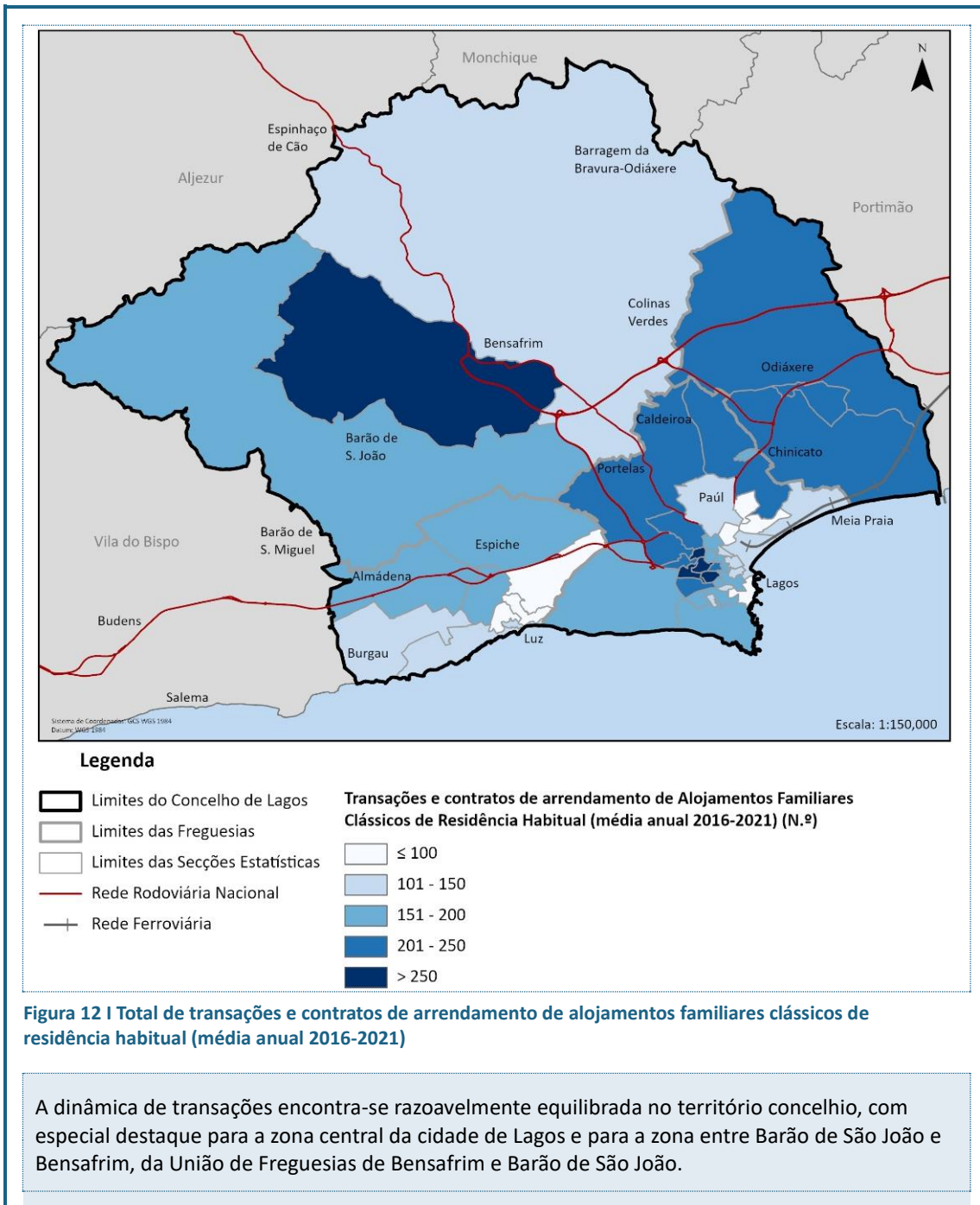


\* considerando que o mercado afeto a residência habitual corresponde a 50,2% do total (proporção de residência habitual no total do parque de alojamentos familiares)

**Quadro 9 - Indicadores de caracterização da 'Situação de partida' do mercado habitacional**

TIPOS DE 'OFERTA'	INDICADORES DA 'OFERTA'	BASE		
		todos os valores registados correspondem a Alojamentos Familiares Clássicos (AFC)		
		fonte	valor	subtotal
OFERTA 'INSTALADA'   PRESENTE	Alojamentos Familiares Clássicos Vagos à venda ou por arrendar	INE, CENSOS 2021	1 808	1 808
OFERTA 'EMINENTE'   PRESENTE-FUTURO	Alojamentos Familiares Clássicos Vagos por outro motivo	INE, CENSOS 2021	1 065	1 355
	Operações da ELH / Construção Nova	CM Lagos, 2023	270	
	Operações da ELH / Património não habitacional reconvertido em uso residencial	CM Lagos, 2023	20	
OFERTA 'EVENTUAL'   PRESENTE-FUTURO	AL, Alojamentos Locais	Turismo de Portugal, (TP) 2023	5 808	13 079
	Alojamentos Familiares Clássicos de Residência Secundária (excluindo os Alojamentos Locais)	INE, CENSOS 2021 e TP, 2023	5 629	
	Processos Urbanísticos em Curso	CM Lagos, 2023	1 642	
OFERTA 'EVENTUAL'   FUTURO	Construção de Novos Alojamentos de promoção Privada (Processos Urbanísticos a empreender esgotando a capacidade de edificação prevista no PDM em vigor, excluindo os processos urbanístico que já se encontram em curso)	PDM Lagos	3 015	3 217
	Construção de Novos Alojamentos de promoção Pública (excluindo os processos que já se encontram em curso no âmbito das Operações da ELH)	CM Lagos, 2023	202	
<b>TOTAL</b>			<b>19 459</b>	
SITUAÇÃO DOS AFC DE RESIDÊNCIA HABITUAL (RH)	Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) <u>novos</u> de Residência Habitual (RH)	INE, CENSOS 2021	5 474	28%
	Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) <u>existentes</u> que passaram a ser de Residência Habitual (RH)	INE, CENSOS 2021	13 985	72%





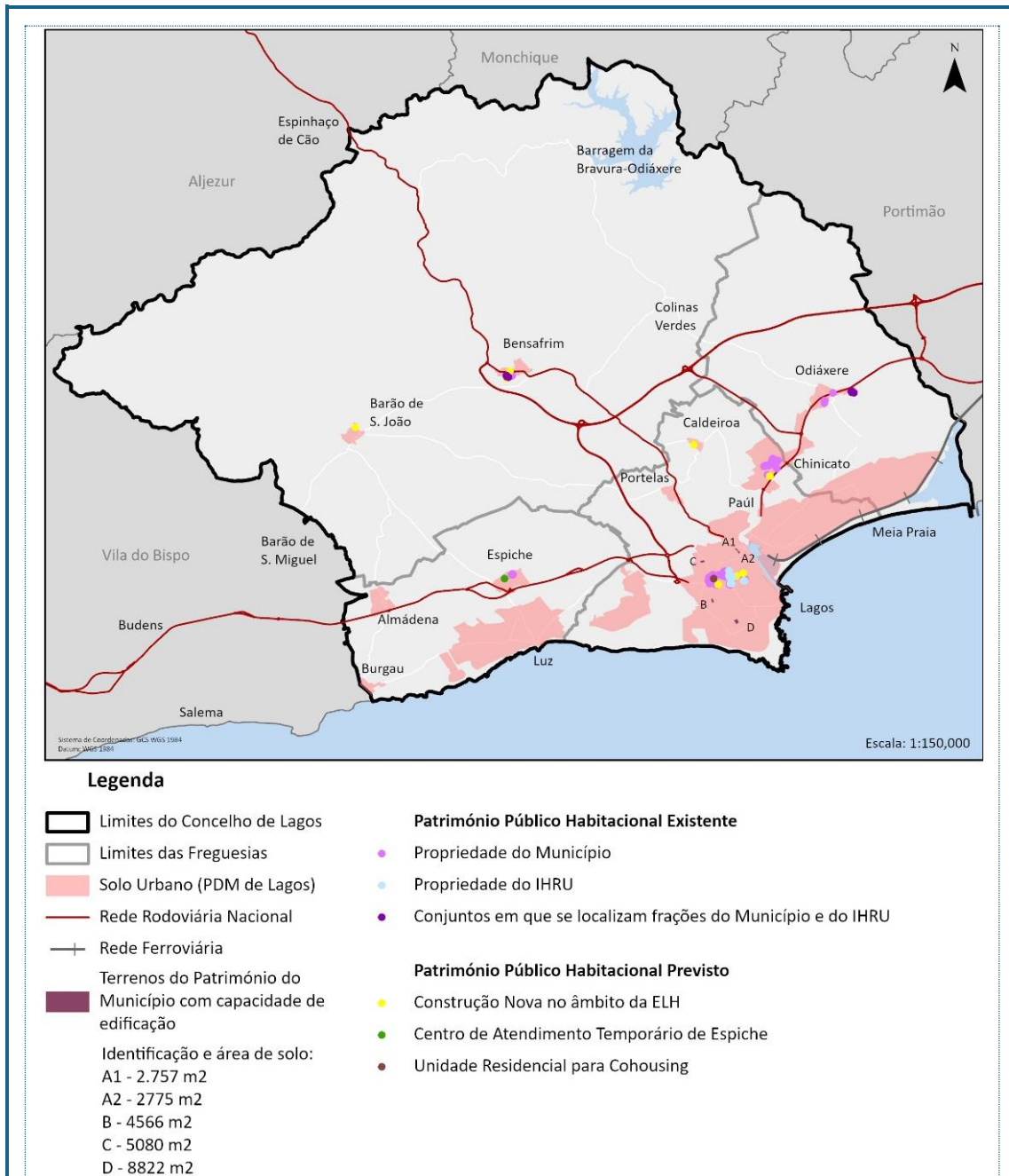
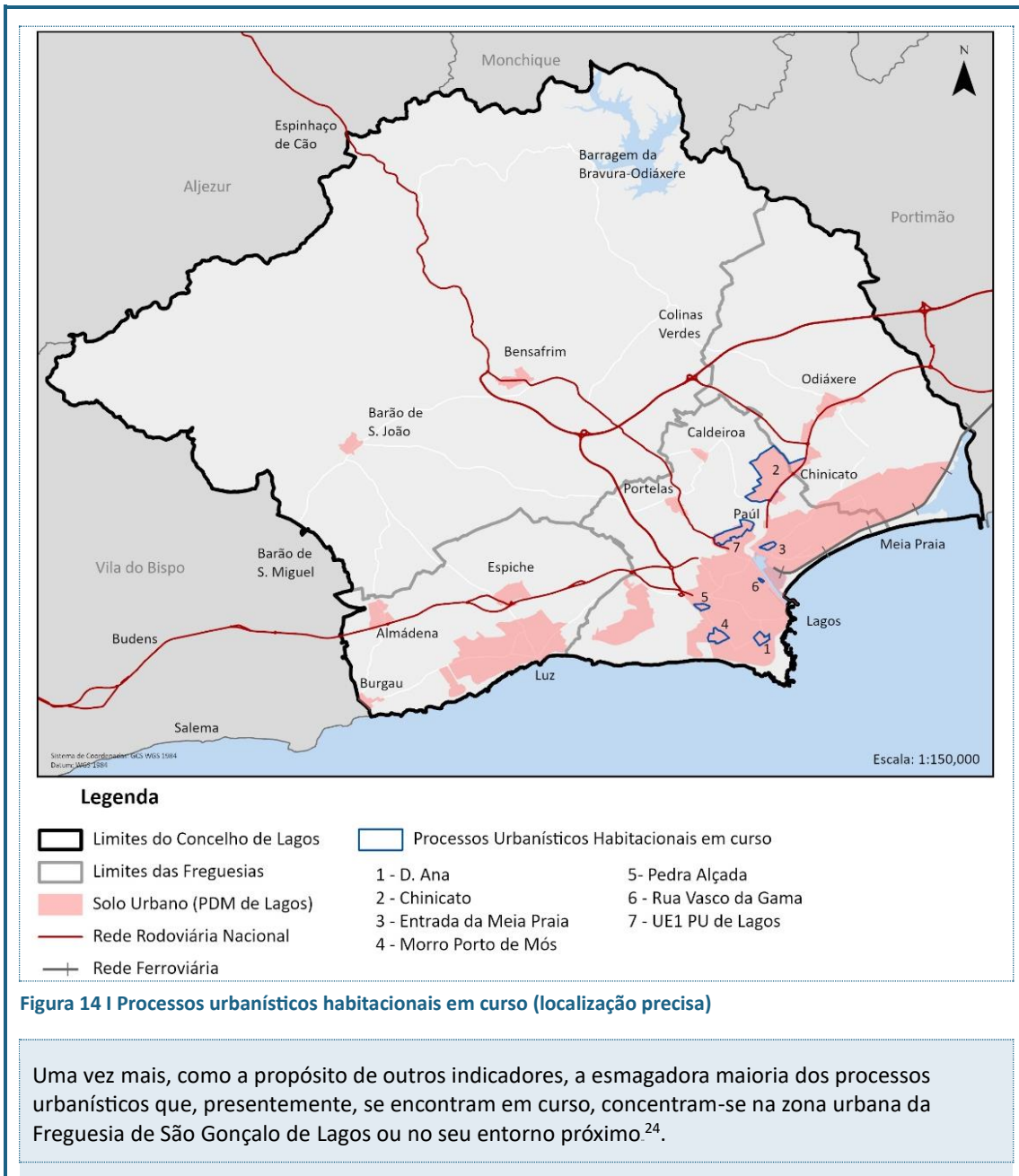


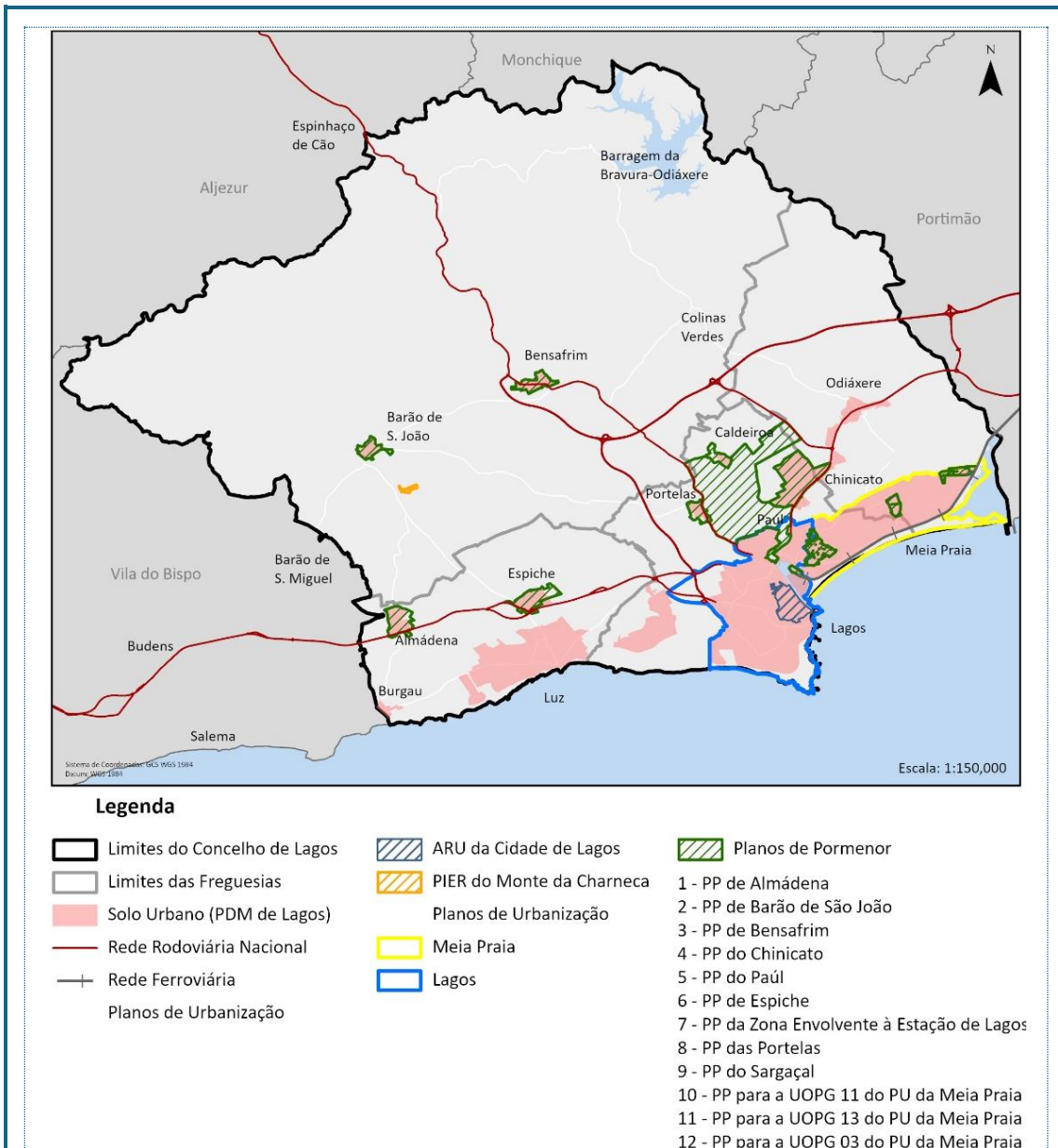
Figura 13 | Património público habitacional existente e previsto (localização precisa)

Registando-se, a propósito do cumprimento das operações previstas na ELH de Lagos, um incremento do património público habitacional, verifica-se que a maior parte desse património (muito exíguo em termo de terrenos) se concentra na zona urbana da freguesia de São Gonçalo de Lagos.



<sup>24</sup> São considerados os processos independentemente da sua situação processual.

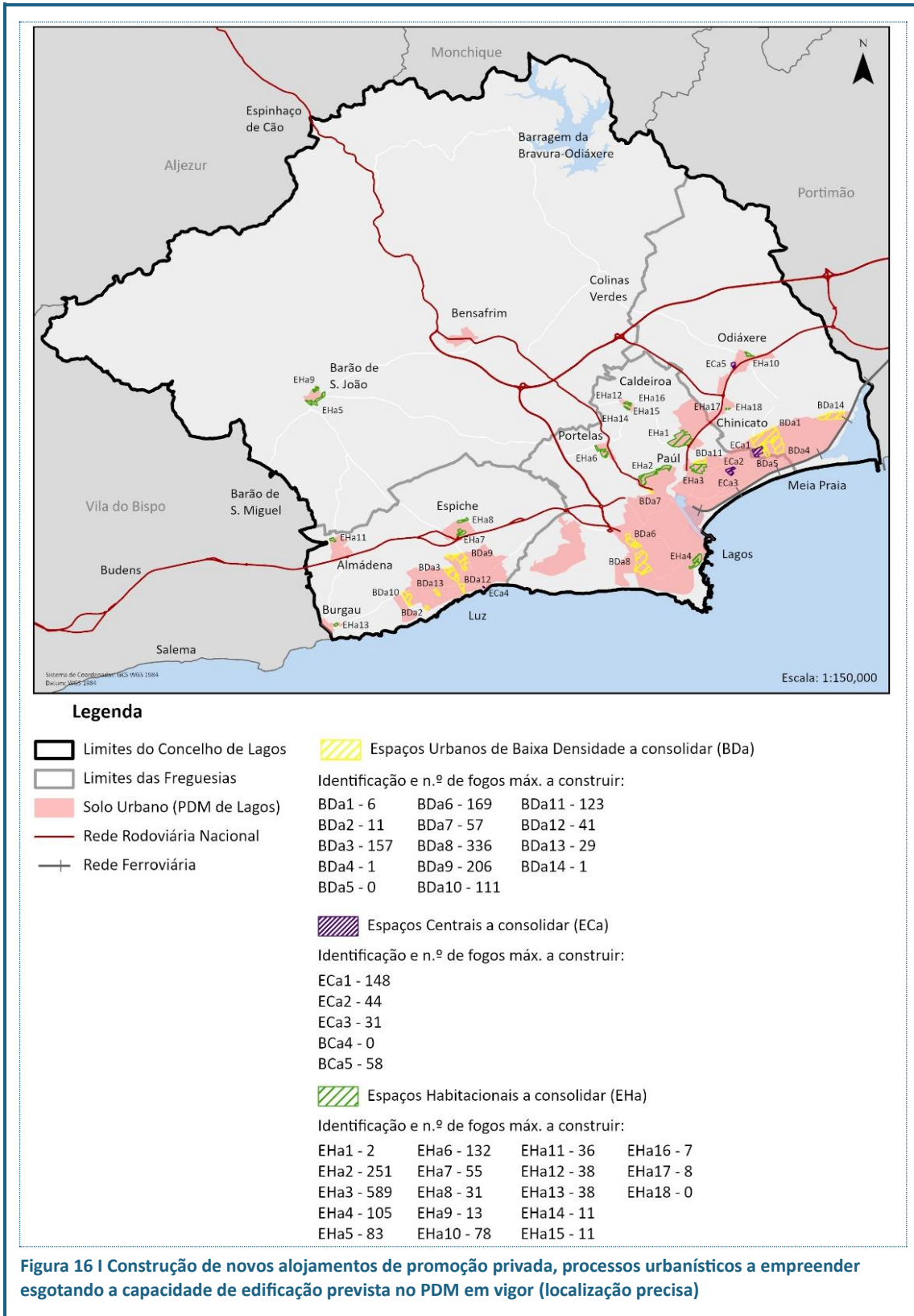




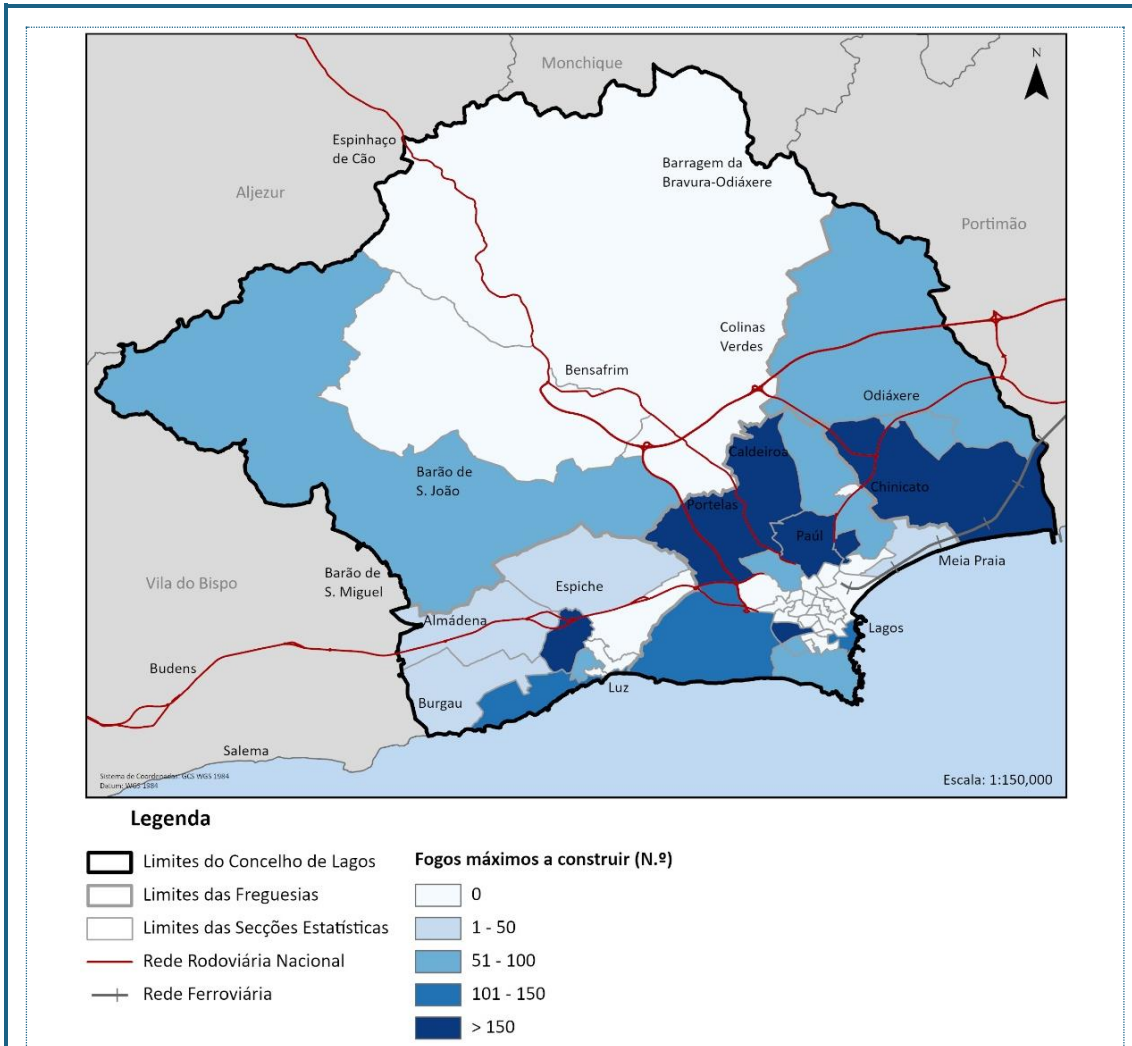
**Figura 15 | Localização das áreas de intervenção dos planos de urbanização, dos planos de pormenor e das ARU**

Por razões diversas, mas em que avulta o processo de vigência do PDM, o município de Lagos tem, para além do plano diretor, um alargado conjunto de instrumentos de gestão do território em vigor, situação essa que é relevante para a aplicação das medidas a propor no âmbito da *Carta*.

Como se demonstrou desde logo no documento referente aos Estudos de Base a CMH não é um instrumento de gestão do território e, assim sendo, muitas das medidas que constem da *Carta* – nomeadamente as que exigem a vinculação de particulares – só podem ser executadas se forem transpostas para instrumentos de gestão do território.





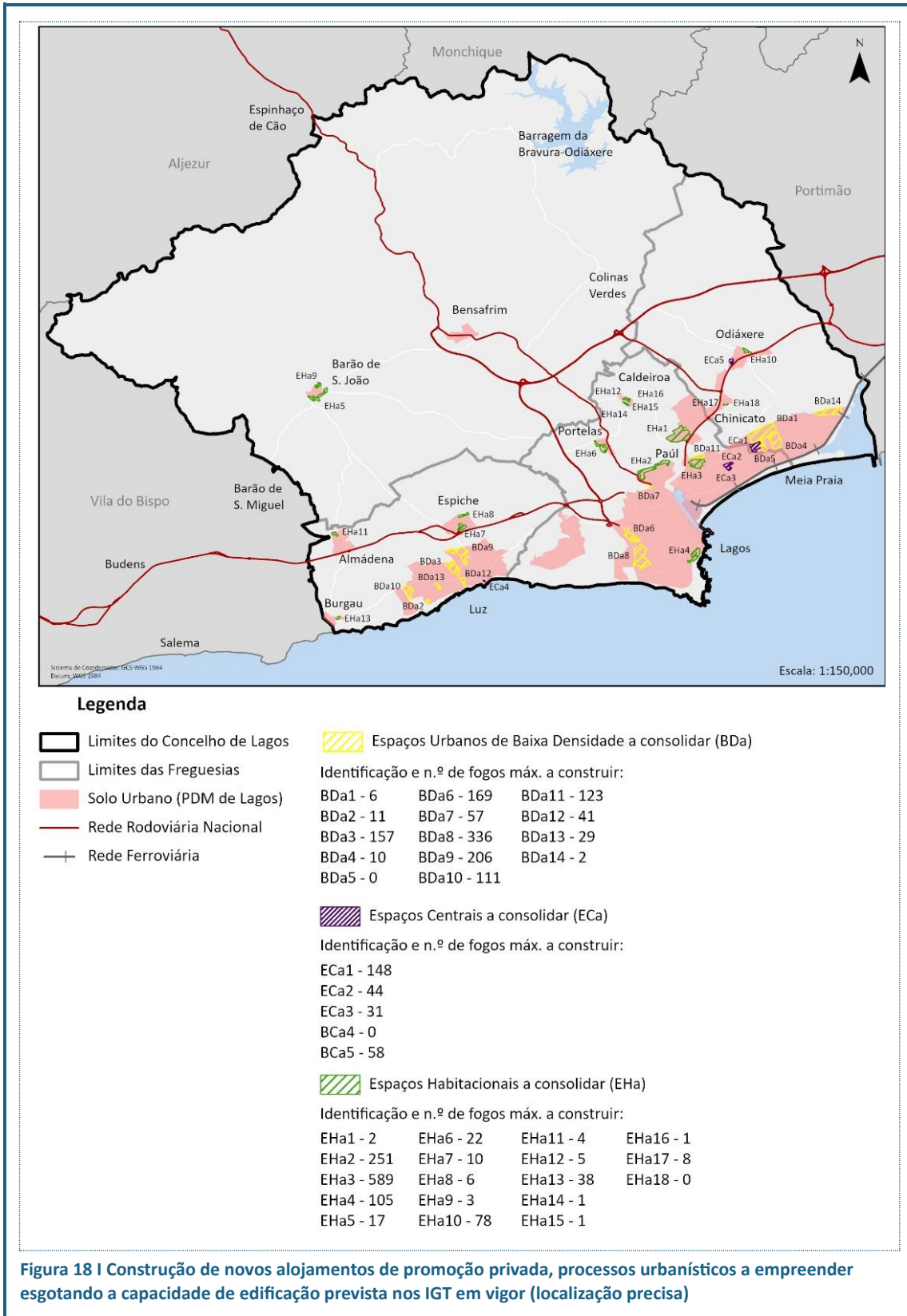


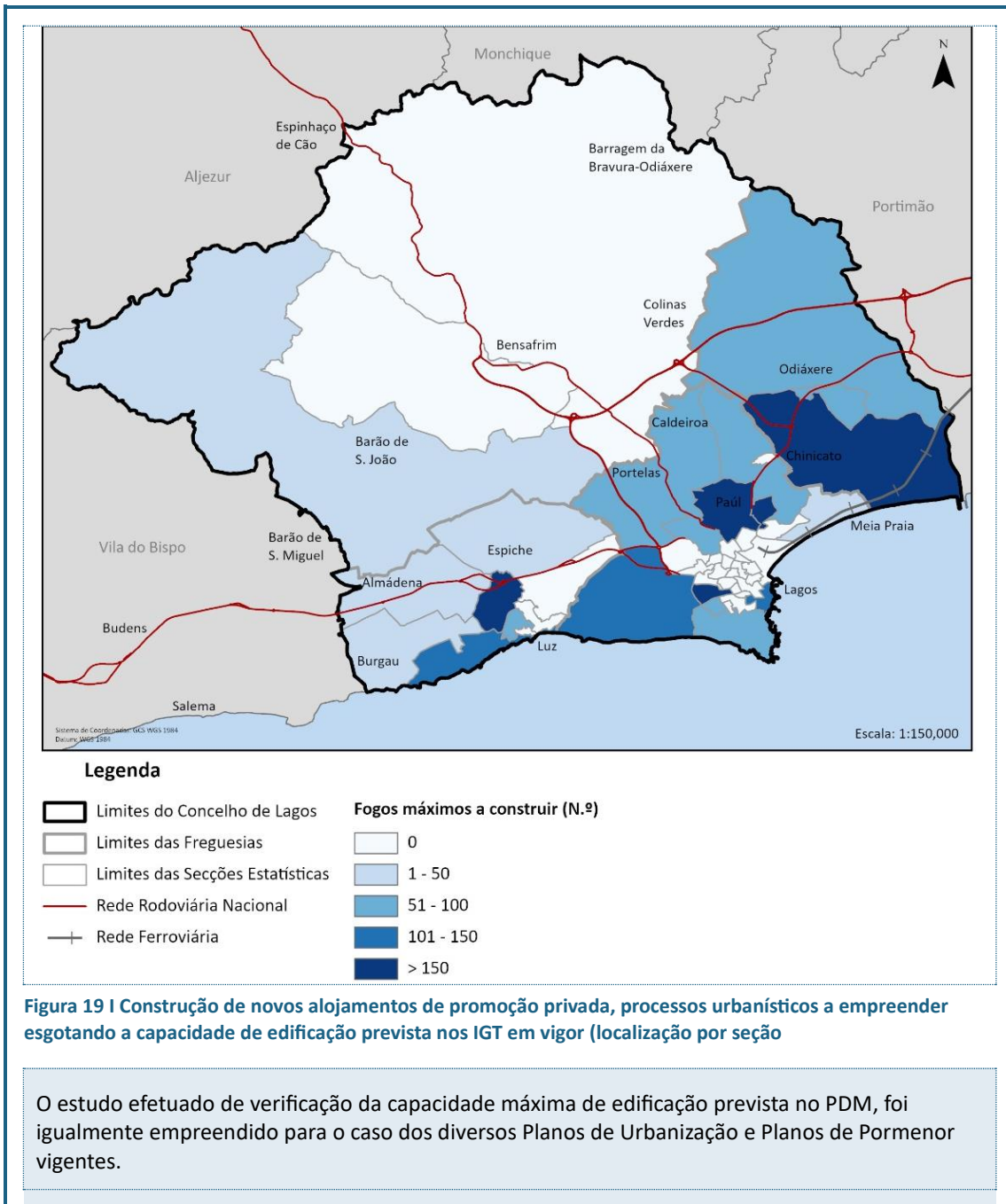
**Figura 17 | Construção de novos alojamentos de promoção privada, processos urbanísticos a emprender esgotando a capacidade de edificação prevista no PDM em vigor (por seção)**

Para uma consistente perceção – a médio-longo prazo – do universo potencial/eventual da oferta habitacional torna-se imperioso verificar qual o número de alojamentos que se podem construir no território municipal caso se esgote a capacidade máxima de edificação prevista no PDM em vigor. Esse estudo, que aqui se apresenta, é igualmente determinante na relação entre a *Carta* e o PDM uma vez que a habitação é, quantitativa e qualitativamente, a componente que tem maior expressão no território e, assim, a política municipal de habitação é determinante para a definição da política de ordenamento do território e do urbanismo no município de Lagos.

Registe-se que, com base neste estudo, aponta-se para um número máximo de alojamentos que é possível construir em torno dos 3.000. Se forem adicionados os cerca de 1.600 alojamentos que constam dos processos urbanísticos em curso, obtém-se um registo de aproximadamente um máximo de 4.600 alojamentos que podem ser construídos.

No período entre 2016 e 2022, no município de Lagos, foram construídos, em média, pouco mais de 150 alojamentos. Assim, mesmo se a dinâmica de construção duplicar (média de 300 alojamentos por ano) obtém-se um total de cerca 3.600 alojamentos no total dos 12 anos (2024-2035). Ou seja, ainda assim um valor bem abaixo da capacidade máxima de edificação de alojamentos prevista no PDM.





## 4 I RECONHECIMENTO DAS TENDÊNCIAS PROSPETIVAS (PARA O HORIZONTE TEMPORAL, 2035)

### 4.1 I NOTA PRÉVIA

O capítulo anterior foi dedicado ao reconhecimento da ‘**Situação de partida**’. Este segundo capítulo da primeira parte, o capítulo 4, é dedicado ao reconhecimento das ‘**Tendências**’ - um futuro provável - no horizonte temporal da *Carta*, até 2035. Este futuro provável passa pelo reconhecimento daquelas que são as tendências pesadas (não só na habitação como também no contexto sociofamiliar e económico) que determinam um dado trajeto histórico.

Como é evidente, a antevisão do futuro torna-se, inexoravelmente, num exercício falhado caso se entenda a mesma como um plano determinístico e não como um roteiro estruturador sobre o qual se devem ponderar diversas alternativas.

Embora recorrendo a algumas das suas lógicas não se pretende, neste momento da *Carta*, empreender um exercício típico de construção de cenários (ainda assim legítimo do ponto de vista metodológico) mas, sim perceber qual será o trajeto do município de Lagos caso se mantenham as condições e dinâmicas verificadas na situação de partida. Ou seja, recorrendo à identificação já empreendida nas várias componentes: i) das variáveis-chave e aos fatores críticos (ver ponto 3.2); ii) das carências habitacionais (ver ponto 3.3); iii) do funcionamento do mercado habitacional (ver ponto 3.4); procura-se perceber qual será o comportamento futuro dos indicadores de cada uma dessas componentes, caso se mantenham as tendências que se têm vindo a manifestar, ou seja, antever o já referido futuro provável.

A esse propósito torna-se importante referir que:

- Em muitos dos indicadores é deveras complicado estimar um determinado registo que ilustre com exatidão um determinado comportamento. Nesse sentido, muitos desses registos partem de premissas e assunções que, como é óbvio, podem ser sempre discutíveis e encerram naturalmente algum grau de subjetividade;
- Ainda assim – e para cada um dos pontos deste capítulo – todas essas premissas e assunções encontram-se devidamente explicitadas nos quadros que foram elaborados para ilustrar a perceção de futuro;
- Os registos das projeções tendenciais que se apresentam nos quadros constantes deste capítulo referem-se ao arco temporal da *Carta*, 2024-2035. Ou seja, procuram perceber, para cada tema, qual pode ser o registo durante esse arco temporal e no final do horizonte temporal da *Carta*, em 2035.

Sublinhe-se o já acima referido: esta antevisão das tendências tem um carácter prospetivo e não determinístico e tem um papel fundamental no desenvolvimento dos trabalhos da *Carta*, pois cumpre o objetivo primordial de perceber (de antever) qual pode ser o trajeto dos fatores críticos, das carências habitacionais e do mercado habitacional caso se mantenham as diversas

tendências que têm contribuído para agudizar e amplificar a ‘crise da habitação’ no município de Lagos.

Ou seja, a perceção de qual pode ser o panorama na eventual concretização de um trajeto provável, é crucial para reconhecer os desafios e problemas - presentes e futuros - e ponderar quais os objetivos e as conseqüentes medidas a empreender e quais os instrumentos a aplicar de forma a enfrentar esses desafios e mitigar/resolver esses problemas. Essa ponderação é abordada na Parte 2 do presente documento.

## 4.2 I PROJEÇÃO TENDENCIAL DOS INDICADORES-CHAVE DO DIAGNÓSTICO PROSPETIVO E DOS INDICADORES COMPLEMENTARES DOS FATORES CRÍTICOS

A antevisão do futuro provável – assunto central deste capítulo 4 - baseia-se em dois pressupostos conseqüentes entre si:

- 1 I O primeiro pressuposto radica na assunção de que, entre 2024 e 2035, se confirmam as grandes tendências nas várias dimensões:
  - i) a relacionada com a estrutura social e económica;
  - ii) a relacionada com o parque edificado e os alojamentos familiares;
  - iii) a relacionada com a dinâmica urbanística e o mercado habitacional;
- 2 I Partindo dessa assunção, o segundo pressuposto assume que a direção e a intensidade de incidência dessas grandes tendências são estáveis ao longo dos 12 anos do horizonte temporal da *Carta*, ou seja, que não se verificam alterações relevantes nem na trajetória nem na intensidade.

Para este ponto (mas também para os outros pontos deste capítulo) foi elaborado um conjunto de quadros-matrizes que ilustram de uma forma esquemática e integrada os diversos elementos que compõem a referida projeção tendencial do comportamento futuro dos diversos indicadores. Dada a diversidade e a complexidade das questões e, principalmente, a interligação entre as mesmas, considera-se que esses quadros-matrizes são a forma mais eficaz de demonstrar os diversos registos de antevisão do comportamento futuro dos indicadores das variáveis-chave e dos fatores críticos.

Como é evidente, os estudos empreendidos para o reconhecimento da situação de partida (ver capítulo 3) são, como a própria denominação assim o denuncia, a base sobre a qual assentam os pressupostos de reconhecimento das tendências para o território do município de Lagos no arco temporal entre 2024 e 2035.

Tendo em conta os pressupostos e os entendimentos acima referidos, tornava-se imperioso entender como essas grandes tendências se refletiam, especificamente, nos resultados de cada um dos 21 indicadores. Desse modo foi construído – para cada um desses indicadores – um

‘micro cenário’ que refletisse as incidências das grandes tendências nas variáveis-chave e nos fatores críticos previamente identificados (ver ponto 3.2).

Nessa lógica, os quadros matrizes deste ponto obedecem – naturalmente - à mesma estrutura dos quadros já apresentados no capítulo 3 (ver ponto 3.2) e integra o registo de cada um dos indicadores<sup>25</sup>:

- Para o ano horizonte retrospectivo do **passado-presente**, sendo que, por regra, esse ano é o de 2011<sup>26</sup>;
- Para a situação de partida (por regra 2023) repetindo os conteúdos que constam no ponto 3.2 (ver Quadro 4 - Reconhecimento da ‘Situação de partida’ e comparação territorial);
- Para a **evolução passado-presente** – por regra, entre 2011 e 2021 ou aproximada – reconhecendo-se a direção e a intensidade dessa evolução no arco temporal do passado recente;
- Para o final do **tempo 2** da Carta (2027-2031) e, dessa forma torna-se possível fazer uma monitorização dos registos tendo com base os resultados dos Censos 2031, que servem de suporte informativo para muitos dos indicadores;
- Para o ano final do **horizonte temporal** da Carta, 2035;
- Da **evolução presente-futuro** – por regra entre 2024 e 2035– reconhecendo a direção e a intensidade dessa evolução nesse arco temporal.

Os registos para o final do tempo 2 (2031), para o final do horizonte temporal (2035), e para a evolução do presente -futuro (2024-2035), são obviamente determinados tendo em conta o ‘micro cenário’ construído para cada indicador. Unicamente por razões de melhor eficácia de apresentação, estes registos do presente-futuro e os ‘micro cenários’ são apresentados num quadro autónomo (Quadro 11).

Como já referido, considera-se que a leitura dos registos e das narrativas dos ‘micro cenários’, patentes nos quadros que seguidamente se apresentam, é a forma mais consistente, abrangente e integrada de perceber as tendências prospetivas para próxima década em Lagos.

Sem prejuízo dessa leitura, torna-se claro que as condições da situação de partida - que evidenciam limitações abrangentes no acesso a uma habitação adequada e o alastramento a agregados de diversos perfis de carências habitacionais – têm tendência para se agravar e amplificar num futuro próximo.

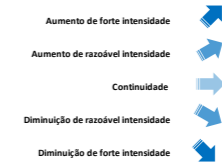
<sup>25</sup> Quadro 10 - Situação de partida (+ variação ‘passado-presente’) e Projeção tendencial ‘presente –futuro’ (2024-2035) e Quadro 11 - Situação de partida (+ variação ‘passado-presente’) e Projeção tendencial ‘presente –futuro’ (2024-2035): ‘Micro cenários’.

<sup>26</sup> Tendo em conta que a maioria dos dados do presente e do passado recente se baseiam nos Censos do INE (de 2011 e de 2021) então torna-se mais eficaz reconhecer retrospectivamente as tendências do passado recente num arco temporal entre 2011 e 2021. Ainda assim, para alguns indicadores, esse arco temporal retrospectivo é diferente. Em todo o caso, no Quadro 10 são registadas, para cada um dos indicadores, as fontes e a data dos dados que são considerados.



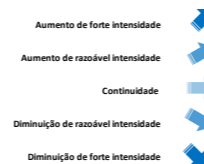
Quadro 10 – Situação de partida (+ variação ‘passado-presente’) e Projeção tendencial ‘presente – futuro’ (2024-2035)

INDICADORES			VARIÇÃO PASSADO - PRESENTE   2011 - 2021					SITUAÇÃO DE PARTIDA		PROJEÇÃO TENDENCIAL PRESENTE - FUTURO   2024 - 2035						
DIMENSÕES / VARIÁVEIS	INDICADORES CHAVE QUE DERIVAM DA SÍNTESE DOS ESTUDOS DE BASE		Registo 2011	Diferença nominal	Variação (%)	Intensidade de Variação	Observações	Registo 2021	Data & Fonte	Registo 2031	Registo 2035	Diferença nominal 2021-2035	Variação 2021-2035 (%)	Intensidade de Tendência		
	INDICADORES COMPLEMENTARES CARACTERIZADORES DOS FATORES CRÍTICOS														FATORES CRÍTICOS	
DAS PESSOAS	Indivíduos residentes	Total da População Residente	31 049	2 445	7,9%	→		33 494	INE, Censos 2021	34 164	34 499	1 005	3,0%	→		
		Proporção de população estrangeira com autorização de residência	21,9%	4 860	71,6%	→	Considerando os dados do SEF	34,8%	SEF, 2023	46,3%	51,9%	6 256	53,7%	→		
		Proporção da população residente com mais de 65 anos	19,1%	2 364	39,9%	→		24,7%	INE, Censos 2021	33,9%	38,4%	4 961	59,8%	→		
	Agregados domésticos privados	Total de Agregados Domésticos Privados	12 557	1 558	12,4%	→		14 115	INE, Censos 2021	14 558	14 780	665	4,7%	→		
		Proporção de Agregados com 1 ou 2 pessoas	58,0%	1 683	23,1%	→		63,5%	INE, Censos 2021	68,7%	71,2%	1 554	17,3%	→		
		Famílias em Situação de Indignidade Habitacional	na	na	na	na	Não considerados registos para 2011 uma vez que a metodologia aplicada após 2018 é bastante diferenciada	399	C.M. Lagos, 2023	0	0	na	na	→		
		Candidaturas ao Concurso de Habitação, 1ª. Fase, outubro 2023	na	na	na	na	Não considerados registos para 2011 uma vez que os processos de apoio recentes obedecem a uma lógica diferenciada	1 260	C.M. Lagos, 2023	1 092	1 008	252	20,0%	→		
		Candidaturas ao Concurso de Habitação, 1ª. Fase, outubro 2023; rendimento abaixo de 5.000€	na	na	na	na	Não considerados registos para 2011 uma vez que os processos de apoio recentes obedecem a uma lógica diferenciada	348	C.M. Lagos, 2023	0	0	na	na	→		
DO PARQUE EDIFICADO	Edifícios	Total de Edifícios Clássicos	13 205	142	1,1%	→		13 347	INE, Censos 2021	13 634	13 778	431	3,2%	→		
		Proporção de Edifícios com mais de 40 anos	23,3%	1 456	47,4%	→	Edifícios construídos antes de 1980 para o ano de 2021 e antes de 1995 para o ano de 2035	33,9%	INE, Censos 2021	48,9%	56,2%	3 217	71,1%	→		
		Proporção de Edifícios com necessidades de reparação	19,3%	521	20,5%	→		23,0%	INE, Censos 2021	27,1%	29,1%	942	30,7%	→		
			Média anual de Construção de Alojamentos familiares clássicos	674	-520	-77,2%	→	para Situação de Partida: média anual 2016-2021; para 2011: média anual 2006-2011	153	INE, Censos 2021	307	307	153	100,0%	→	
			Média Anual de transações de aquisição e dos contratos de arrendamento de Alojamentos familiares clássicos	na	na	na	na	para Situação de Partida: média anual 2019-2023; para 2011: não existem dados específicos consistentes; 25% das aquisições por residentes não nacionais; indicador igualmente aplicável ao Fator Crítico G) Rendimentos vs Valores de Venda e Arrendamento	1 326	INE, 2023	1 326	1 326	0	0,0%	→	
			Proporção das transações de aquisição e dos contratos de arrendamento de alojamentos familiares clássicos novos	na	na	na	na	para Situação de Partida: média anual 2019-2023; para 2011: não existem dados específicos; indicador igualmente aplicável ao Fator Crítico G) Rendimentos vs Valores de Venda e Arrendamento	11,6%	INE, 2023	17,4%	17,4%	77	50,0%	→	
DOS ALOJAMENTOS	Alojamentos Familiares Clássicos	Total de Alojamentos Familiares Clássicos	26 564	1 369	5,2%	→	Diferenciar de Agregados Fiscais (17.538 em 2021)	27 933	INE, Censos 2021	30 387	31 615	3 682	13,2%	→		
		Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos de Residência Habitual (no total dos alojamentos)	45,8%	1 866	15,3%	→		50,2%	INE, Censos 2021	49,7%	49,5%	1 614	11,5%	→		
		Total de camas em empreendimentos turísticos	4 418	3 480	78,8%	→	Considerados os empreendimentos registados (em setembro de 2023) independentemente da sua categoria, tipologia ou situação	7 898	Turismo Portugal, 2023	11 009	12 564	4 666	59,1%	→		
	Alojamento Turístico	Proporção dos Alojamentos Locais no Total dos Alojamentos Familiares Clássicos de Residência Habitual	2,7%	5 505	1816,8%	→	Considerados os Alojamentos Locais registados (em setembro de 2023) independentemente da sua categoria, tipologia ou situação	41,4%	TP, 2023 e INE, 2021	38,4%	37,1%	0	0,0%	→		
				Área (em m2) dos terrenos do Património Público passíveis de mobilização (com capacidade de edificação)	na	na	na	na	para 2011: não existem dados específicos consistentes;	23 998	C.M. Lagos, 2023	23 998	23 998	0	0,0%	na
				Número de Alojamentos Familiares Clássicos integrantes do património público habitacional	454	0	0,0%	→	385 Alojamentos património da C.M. Lagos e 69 património do IHRU	454	C.M. Lagos, 2023	824	1 026	572	126,0%	na
DO MERCADO	Valores das Vendas e das Rendas	Valor mediano das vendas por m2 de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€) Trimestral	2 009 €	828 €	41,2%	→	Variação de 2019 a 2023 (4 anos) e de 2023-2031 (8 anos)	2 837 €	INE, 2023	3 422 €	3 714 €	877 €	30,9%	→		
		Valor mediano das rendas por m2 de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€);	5,3 €	3,9 €	73,6%	→	Variação de 2017 a 2023 (6 anos) e de 2023-2031 (8 anos)	9,2 €	INE, 2023	12,58 €	14,3 €	5,1 €	55,2%	→		
		Ganho médio mensal	887 €	170 €	19,2%	→		1 057 €	INE, 2023 e MTSSS/GEF, 2023	1 259 €	1 361 €	304 €	28,8%	→		
			Proporção de Agregados Fiscais com escalão de rendimento abaixo de 13.500€	56,4%	1 657	18,9%	→	Para 2011 o registo é da média da Região de Algarve	59,5%	Autoridade Tributária, 2023	56,4%	56,4%	-103	-1,0%	→	
			Taxa de Esforço de um Professor do Ensino Básico para arrendar um alojamento com 70 m2	na	na	na	na	para 2011: não existem dados específicos consistentes;	43,9%	DGAEP, 2023 e INE, 2023	48,3%	50,5%	na	15,0%	→	
			Taxa de Esforço de um Médico Assistente para arrendar um alojamento com 90 m2	na	na	na	na	para 2011: não existem dados específicos consistentes;	39,0%	DGAEP, 2023 e INE, 2023	42,9%	44,8%	na	15,0%	→	



Quadro 11 – Situação de partida (+ variação ‘passado-presente’) e Projeção tendencial ‘presente – futuro’ (2024-2035): ‘Micro cenários’

INDICADORES			PROJEÇÃO TENDENCIAL PRESENTE - FUTURO   2024 - 2035					
DIMENSÕES / VARIÁVEIS	INDICADORES CHAVE QUE DERIVAM DA SÍNTESE DOS ESTUDOS DE BASE	FATORES CRÍTICOS	Registo 2031	Registo 2035	Diferença nominal 2021-2035	Variação 2021-2035 (%)	Intensidade de Tendência	Micro Cenário
			INDICADORES COMPLEMENTARES CARACTERIZADORES DOS FATORES CRÍTICOS					
DAS PESSOAS	Indivíduos residentes	Total da População Residente	34 164	34 499	1 005	3,0%	→	Considerando o Cenário Central das Projeções Demográficas 2015-2080: i) nesse cenário a população do Algarve cresce 1,5% entre 2021 e 2035; ii) Como o Concelho de Lagos tem registado um variação cerca do dobro do Algarve considera-se uma variação de 3,0%
		Proporção de população estrangeira com autorização de residência	46,3%	51,9%	6 256	53,7%	↗	Considerando um ritmo de variação para o período 2021-2035 metade da ocorrida entre 2011-2021 tendo em conta: i) uma menor margem de progressão dessa variação; ii) as recentes alterações normativas que podem atenuar o ritmo de crescimento da população estrangeira
		Proporção da população residente com mais de 65 anos	33,9%	38,4%	4 961	59,8%	↗	Considerando um ritmo de variação para o período 2021-2035 igual à ocorrida entre 2011-2021 tendo em conta que não é previsível a atenuação do envelhecimento da população
	Agregados domésticos privados	Total de Agregados Domésticos Privados	14 558	14 780	665	4,7%	→	Considerando a manutenção - entre 2021 e 2035 - do diferencial da variação entre a população residente (7,9%) e a variação do número dos agregados domésticos (12,4%)
		Proporção de Agregados com 1 ou 2 pessoas	68,7%	71,2%	1 554	17,3%	↗	Mesmo considerando a progressiva diminuição da dimensão média da família assume-se um ritmo de variação para o período 2021-2035 metade do ocorrido entre 2011-2021 tendo em conta o esgotamento da margem de progressão dessa diminuição
	B) Carência Habitacional Estrutural	Famílias em Situação de Indignidade Habitacional	0	0	na	na	↘	Considerando que no âmbito da ELH serão solucionadas as carências habitacionais dos agregados identificados nesta situação
		Candidaturas ao Concurso de Habitação, 1ª. Fase, outubro 2023	1 092	1 008	252	20,0%	↘	Considerando que na aplicação das políticas públicas de apoio serão solucionadas as carências habitacionais de 20% agregados identificados nesta situação
		Candidaturas ao Concurso de Habitação, 1ª. Fase, outubro 2023; rendimento abaixo de 5.000€	0	0	na	na	↘	Considerando que na aplicação das políticas públicas de apoio serão solucionadas as carências habitacionais dos agregados identificados nesta situação
DO PARQUE EDIFICADO	Edifícios	Total de Edifícios Clássicos	13 634	13 778	431	3,2%	→	Considerando um ritmo de variação para o período 2021-2035 o dobro da ocorrida entre 2011-2021; tendo em conta: i) a anormalmente baixa dinâmica de edificação entre 2011 e 2021; ii) o elevado número de processos urbanísticos em curso; iii) a, ainda, substancial capacidade de edificação aplicando os IGT em vigor.
		Proporção de Edifícios com mais de 40 anos	48,9%	56,2%	3 217	71,1%	↗	Considerando um ritmo de variação para o período 2021-2035 igual à ocorrida entre 2011-2021; tendo em conta o balanço entre: i) o aumento da proporção dos edifícios com mais de 40 anos devido à quebra da dinâmica de edificação entre 2011 e 2021 e devido ao facto da dinâmica de edificação ter sido muito intensa entre 1981 e 1995; ii) a potencial recuperação da dinâmica de edificação entre 2024 e 2035
		Proporção de Edifícios com necessidades de reparação	27,1%	29,1%	942	30,7%	↗	Considerando um ritmo de variação para o período 2021-2035 igual ao ocorrido entre 2011-2021; tendo em conta: i) o paulatino envelhecimento do parque habitacional; ii) o forte envelhecimento da população residente (tradicionalmente com uma menor capacidade de fazer face a elevados custos de manutenção da habitação)
	D) Dinâmica Urbanística vs Transações	Média anual de Construção de Alojamentos familiares clássicos	307	307	153	100,0%	↗	Considerando um ritmo de construção para o período 2021-2035 o dobro da ocorrida entre 2016-2021; tendo em conta: i) a anormalmente baixa dinâmica de edificação entre 2011 e 2021; ii) o elevado número de processos urbanísticos em curso; iii) a, ainda, substancial capacidade de edificação aplicando os IGT em vigor.
		Média Anual de transações de aquisição e dos contratos de arrendamento de Alojamentos familiares clássicos	1 326	1 326	0	0,0%	→	Considerando um ritmo de transações para o período 2024-2035 relativamente idêntico ao verificado entre 2019 e 2023 tendo em conta que não se antevê alterações significativas de contexto
		Proporção das transações de aquisição e dos contratos de arrendamento de alojamentos familiares clássicos novos	17,4%	17,4%	77	50,0%	↗	Considerando um registo para o período 2024-2035 maior (cerca de 1,5) do verificado entre 2019 e 2023 tendo em conta a perspetiva de uma razoável recuperação de dinâmica urbanística
DOS ALOJAMENTOS	Alojamentos Familiares Clássicos	Total de Alojamentos Familiares Clássicos	30 387	31 615	3 682	13,2%	↗	Considerando uma consonância entre a razoável recuperação - entre 2024 e 2035 - da dinâmica de edificação e a consequente Construção de novos Alojamentos familiares clássicos
		Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos de Residência Habitual (no total dos alojamentos)	49,7%	49,5%	1 614	11,5%	→	Considerando uma proporção para o período 2021-2035 paulatinamente mais baixa da que se verifica em 2021
	Alojamento Turístico	Total de camas em empreendimentos turísticos	11 009	12 564	4 666	59,1%	↗	Considerando um ritmo de variação para o período 2021-2035 metade da ocorrida entre 2011-2021 tendo em conta que o ritmo de crescimento do alojamento turístico se irá atenuar devido a algum esgotamento da margem de progressão do seu aumento
		Proporção dos Alojamentos Locais no Total dos Alojamentos Familiares Clássicos de Residência Habitual	38,4%	37,1%	0	0,0%	↘	Considerando uma estagnação até 2035 do número total de Alojamentos Locais registados em todo o Município no ano de 2023 tendo em conta: i) a algum esgotamento da margem de progressão do seu aumento; ii) a recentes alterações normativas que, potencialmente, podem delimitar a expansão desse tipo de alojamento;
	F) Património Público	Área (em m2) dos terrenos do Património Público passíveis de mobilização (com capacidade de edificação)	23 998	23 998	0	0,0%	→	Considerando que não se aumenta o património municipal de terrenos com capacidade de edificação
		Número de Alojamentos Familiares Clássicos integrantes do património público habitacional	824	1 026	572	126,0%	↗	Considerando que: i) até 2027 se executam as operações de construção nova no âmbito da ELH (375 alojamentos); ii) até 2035 se executam as operações de edificação nos terrenos atualmente na posse da C.M. Lagos (202 alojamentos)
DO MERCADO	Valores das Vendas e das Rendidas	Valor mediano das vendas por m2 de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€) Trimestral	3 422 €	3 714 €	877 €	30,9%	↗	Paulatino aumento sendo provável diminuição da intensidade (1/4 da variação anual 2019-2023)
		Valor mediano das rendas por m2 de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€);	12,58 €	14,3 €	5,1 €	55,2%	↗	Paulatino aumento sendo provável diminuição da intensidade (1/4 da variação anual 2019-2023)
		Ganho médio mensal	1 259 €	1 361 €	304 €	28,8%	↗	Considerando um ritmo de variação para o período 2021-2035 idêntico ao ocorrido entre 2011-2021
	H) Mobilidade residencial e Profissional	Proporção de Agregados Fiscais com escalão de rendimento abaixo de 13.500€	56,4%	56,4%	-103	-1,0%	↘	Considerando para o período 2021-2035 uma ligeira recuperação em relação aos registos de 2021 (assumindo os valores médios do Algarve)
		Taxa de Esforço de um Professor do Ensino Básico para arrendar um alojamento com 70 m2	48,3%	50,5%	na	15,0%	↗	Tendo em conta a paulatina continuidade da divergência entre rendimentos e valores de venda e arrendamento considera-se que a taxa de esforço aumentará ligeiramente no período entre 2024 a 2035 em relação ao verificado em 2023
		Taxa de Esforço de um Médico Assistente para arrendar um alojamento com 90 m2	42,9%	44,8%	na	15,0%	↗	Tendo em conta a paulatina continuidade da divergência entre rendimentos e valores de venda e arrendamento considera-se que a taxa de esforço aumentará ligeiramente no período entre 2024 a 2035 em relação ao verificado em 2023





### 4.3 I PROJEÇÃO TENDENCIAL DOS INDICADORES COMPLEMENTARES DAS CARÊNCIAS

Tendo como base as referências deixadas na abertura deste capítulo (mas também no início do ponto anterior) torna-se ainda assim importante sublinhar que a antevisão das carências habitacionais num arco temporal tão alargado – 12 anos – tem de ser naturalmente sujeita a diversas ponderações.

Antes de mais, deve-se registar que esta antevisão parte dos estudos apresentados no ponto 3.3 deste documento – estudos acerca do reconhecimento dos diferentes perfis das carências habitacionais e da quantificação possível do número de agregados familiares que se encontram (no presente) em cada um desses perfis de carência.

Desse modo, os registos que constam no Quadro 12, relativo à estimativa de projeção tendencial dos agregados em situação de carência habitacional por perfis (total entre 2024 e 2035), e que se apresenta seguidamente, procuram ilustrar de que forma pode evoluir – até 2035 - o número de agregados que se venham a encontrar, em cada um dos perfis, em situação de carência habitacional.

A esse propósito é importante referir que o número de agregados registado neste quadro para cada um dos perfis não é a antevisão do que pode ocorrer em 2035, mas sim o número total de agregados que, desde 2024 a 2035, podem vir a estar em situação de carência habitacional. Ou seja, não é uma ‘fotografia’ do horizonte temporal final da *Carta*, mas sim o valor acumulado de todas as situações de carência habitacional que podem ocorrer ao longo do arco temporal, que cobre um período de 12 anos.

Sublinhando todas as ressalvas que foram feitas a propósito da metodologia aplicada, o certo é que, existindo uma continuidade das tendências presentes no futuro, o número de agregados afetados por carência habitacional ao longo destes 12 anos poderá alargar-se a cerca de 40% do total de agregados familiares que, presentemente, residem no município de Lagos.

Sublinhe-se igualmente que esta (eventual) situação de alargamento das carências habitacionais deriva, desde logo, de uma situação de partida já bastante preocupante. Estima-se, que em 2023, mais de 2.600 agregados – de diferentes perfis - se encontrem em situação de carência habitacional (ver ponto 3.3).

Note-se, todavia, que mesmo confirmando-se estas estimativas, tal não significa necessariamente que estas carências persistam todas. Por exemplo, algumas dessas carências podem ser solucionadas, por via da aplicação de diversos programas e instrumentos públicos, sendo certo que, mesmo que esses programas públicos se reforcem significativamente, muito dificilmente serão suficientes para dar cabal resposta à escala das carências habitacionais presentes e futuras. Outras carências podem ser eventualmente resolvidas, mitigadas ou ‘escondidas’, por exemplo:

- i) por via da adequação de uma parte da oferta à procura, que seria a possibilidade mais positiva, mas improvável;
- ii) pela alteração da situação familiar ou profissional em determinados agregados;
- iii) por via da saída de agregados familiares do município;
- iv) pela subsistência em habitações não adequadas (com necessidades de reparação e/ou sem condições de conforto térmico e/ou sujeitas a sobrelotação);
- v) pela assunção de uma taxa de esforço muito acima do aceitável.

Independentemente de outras tendências (referidas no ponto anterior acerca do trajeto dos fatores críticos) é importante referir que esta projeção tendencial tem como pressuposto base que a divergência entre os rendimentos das famílias e os preços de venda e de arrendamento dos alojamentos familiares não se irá estreitar.<sup>27</sup> Essa situação determina a provável persistência de elevados níveis de carência habitacional e de grandes limitações à capacidade de os agregados acederem a uma habitação adequada<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> A evolução do mercado habitacional é de difícil previsão e está sujeita a fatores que determinam a sua elevada imprevisibilidade, mas, ainda assim, não se antevê que exista num futuro próximo uma quebra significativa dos preços (de venda e de arrendamento) sendo até provável que esses preços venham ainda a subir nos próximos anos. Por outro lado, é bem mais previsível que a evolução dos rendimentos, mesmo que tenham uma evolução positiva, não venham a estreitar significativamente a divergência com os preços da habitação.

<sup>28</sup> Estudo patente no Capítulo 11 dos Estudos de Base.

**Quadro 12 - Estimativa de 'Projeção tendencial' do número de agregados em situação de carência habitacional por perfis: total entre 2024 e 2035**

Perfis	Agregados	Fonte	Observações
<b>Perfil A. Pessoas e agregados habitacionais sem habitação adequada e excluídos do mercado</b>			
<b>A1. Pessoas e agregados mais vulneráveis com carência de habitação permanente</b>	<b>798</b>		Assumindo que: i) os agregados identificados na ELH têm garantida uma solução habitacional até 2026 (ou seja até ao fim do Tempo 1 da Carta, 2027); ii) as situações de indignidade habitacional não são suprimidas/resolvidas perpetuamente; ver nota explicativa.
<b>A2. Pessoas e grupos específicos com necessidade de alojamento urgente ou temporário</b>	<i>na</i>	C.M. Lagos (2021). ELH	Evidentemente, ao longo do horizonte temporal da Carta emergirão situações (não quantificáveis à partida) que merecem uma solução urgente ou temporário, mas que, tal como referido no quadro 6, estas são, por natureza, imponderáveis, dado estarem relacionadas com situações excecionais e imprevisíveis.
<b>Perfil B. Pessoas e agregados domésticos de rendimentos médios-baixos, que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em forte sobrecarga de custos habitacionais</b>			
<b>B1. Sem habitação adequada</b>	<b>1 586</b>	C.M. Lagos (2023)	<a href="#"><i>ver nota explicativa</i></a>
<b>B2. Que pretendem emancipar-se/mudar de habitação</b>			
<b>Subtotal dos Agregados dos Perfis A + B</b>		<b>2 384</b>	
<b>Perfil C. Pessoas e agregados domésticos de rendimentos médios que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais</b>			
<b>Situações-tipo:</b>			
<b>Ca. Agregados domésticos que deixaram de residir no Município de Lagos</b>	<b>598</b>	INE, CENSOS 2011 e 2021	Assumindo: i) que a média anual de saída do município de cerca de 50 agregados por ano se mantém no horizonte temporal da Carta (no total de 12 anos); assim: estima-se em 598 agregados que se venham a encontrar nesta situação até 2035.
<b>Cb. Agregados habitacionais que se encontram num escalão de rendimento em que podem não aceder a uma habitação adequada (aquisição ou arrendamento)</b>	<b>854</b>	AT (2021)	<a href="#"><i>ver nota explicativa</i></a>
<b>Perfil D. Pessoas e agregados que pretendem residir no município por razões profissionais e que não consegue aceder ao mercado sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais</b>			
<b>D1. Temporariamente, em atividades com algum carácter de sazonalidade</b>	<i>na</i>	INE (20023) e DGAEP (2023)	Nota: assume-se que não se consegue identificar ou estimar com efetiva fiabilidade o número de pessoas/agregados que se encontram neste perfil; em todo o caso - e para o presente que se pode assumir que corresponde ao tempo 1, 2024-2027 - ilustra-se a dimensão dos agregados deste perfil tendo em conta a dissonância entre rendimentos dos agregados e os valores de arrendamento.
<b>D2. De forma permanente</b>	<i>na</i>	INE (20023) e DGAEP (2023)	
<b>Situação específica:</b>			
<b>D2a. Agregados que não residem no município de Lagos e que se candidataram ao Concurso de outubro de 2023</b>	<b>136</b>	C.M. Lagos (2023)	Ver perfil A1
<b>Perfil E. Pessoas e agregados em risco de ficar sem habitação adequada</b>			
<b>E1. Por incapacidade de arcar com os custos da aquisição/arrendamento (subida das prestações do crédito/rendas)</b>	<b>1 582</b>	INE, CENSOS 2021 e INE, 2023	<a href="#"><i>ver nota explicativa</i></a>
<b>E2. Por incapacidade de arcar com os custos de conservação e reabilitação</b>	<b>303</b>	INE, CENSOS 2021 e INE, 2023	<a href="#"><i>ver nota explicativa</i></a>
<b>Total</b>	<b>5 857</b>		Considerando as limitações metodológicas referidas e que não foi estimada a quantificação dos agregados integrantes dos perfis A2, D1 e D2 (a não ser os candidatos ao concurso de outubro de 2023).

**Nota explicativa**

Assumindo que:

- i) o número de agregados inseridos em cada um dos perfis se mantém relativamente estável (embora se renovem) até ao tempo horizonte da *Carta*, 2035;
- ii) os agregados identificados em cada um dos perfis no presente (ver Quadro 6) conseguem solucionar a situação durante o tempo 1 da Carta, até 2027;
- iii) na lógica dessa estabilidade/renovação será plausível estimar que nos tempos da *Carta* posteriores a 2027 - tempo 2 (entre 2027-2031) e tempo 3 (entre 2031-2035) - o número de agregados deste perfil seja idêntico ao verificado presentemente (tempo 1, 2024-2027).  
Ou seja, no total do tempo horizonte da *Carta*, 12 anos - entre 2024 e 2035 - estima-se que o número de agregados em cada um dos perfis corresponda, genericamente, ao dobro do que se estima para o tempo presente.

#### 4.4 I PROJEÇÃO TENDENCIAL DO MERCADO HABITACIONAL: DA OFERTA E DA PROCURA

Nos Quadros 13 e 14 - “Indicadores de projeção tendencial do mercado habitacional: Parque habitacional a mobilizar para alojamentos familiares clássicos de residência habitual, 2024 – 2035”, partes 1 e 2 respetivamente -, procura-se ilustrar a previsível evolução da componente da oferta habitacional no horizonte temporal da *Carta*. De notar que estes quadros procuram antever a trajetória do mercado nos diversos tempos: tempo 1, 2024-2027; tempo 2, 2027-2031 e tempo 3, 2031-2035.

Projetando a dinâmica urbanística recente – que aponta para um ritmo de construção de cerca 150 alojamentos por ano no período entre 2016 e 2022 – tal significaria que, em 12 anos (entre 2024 e 2035), previsivelmente seriam construídos cerca de 1.800 alojamentos. Dessa forma os registos que constam dos referidos quadros apontam para o alinhamento com essa previsão, mas com um ligeiro reforço. Assim, considera-se uma eventual recuperação da dinâmica urbanística (uma vez que na última década essa dinâmica foi a mais fraca dos últimos 50 anos) prevendo-se a construção de cerca 2.100 alojamentos até 2035.

Esta estimativa pode confrontar-se com a projeção da dinâmica do mercado habitacional. Antevendo uma lógica de continuidade do comportamento desse mercado, estima-se que, anualmente, ocorram um total de aproximadamente 600 aquisições ou contratos de arrendamento afetos a alojamentos familiares clássicos de residência habitual. Ao longo de 12 anos, o total será de cerca 7.200 aquisições/arrendamentos o que confere com os cerca de 7.000 registados no Quadro 13.

O Quadro 14 tenta refletir a evolução, até 2035, do parque municipal habitacional. De salientar que estes registos assumem somente as operações da ELH e as capacidades de edificação dos terrenos públicos e não consideram a implementação de outras medidas e/ou de outros programas e instrumentos que se venham a considerar no âmbito da execução do Programa de Ação da *Carta*.

Mesmo nesta lógica mais restrita, esse património municipal habitacional duplica entre 2024 e 2035. Mas, ainda assim, e seguindo esta previsão, torna-se evidente a predominância do parque habitacional privado e da necessária atenção a dar a esse parque uma vez que o património habitacional na posse do município corresponderá, nos termos da estimativa já referidos, em 2035, a cerca de 5% do total de alojamentos familiares clássicos afetos a residência habitual.

Quadro 13 – Indicadores de projeção tendencial do mercado habitacional: Parque habitacional a mobilizar para alojamentos familiares clássicos de residência habitual, 2024 – 2035 (1.ª parte)

Identificação, tipificação e programação temporal do aumento do número dos Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Habitual (RH) em caso de estabilização das condições de partida durante o horizonte temporal da Carta (2035)

TIPOS DE 'OFERTA'	INDICADORES DA 'OFERTA'	BASE		PROJEÇÃO TENDENCIAL DO AUMENTO DA OFERTA DE ALOJAMENTOS FAMILIARES CLÁSSICOS (AFC) A AFECTAR A RESIDENCIA HABITUAL (RH)			TEMPOS DA PROJEÇÃO TENDENCIAL <small>[todos os valores registados correspondem a Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Habitual (RH)]</small>						
		todos os valores registados correspondem a Alojamentos Familiares Clássicos (AFC)		[todos os valores registados correspondem a Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Habitual (RH)]			Presente	Presente-Futuro			Futuro		
		valor presente	subtotal	valor tendencial final	subtotal	premissas / considerações	2023	2023 - 2027	2027	2027 - 2031	2031	2031 - 2035	2035
OFERTA 'INSTALADA'   PRESENTE	Alojamentos Familiares Clássicos Vagos à venda ou por arrendar	1 808	1 808	3 616	3 616	Considerando que: i) todos os AFC à venda ou para arrendar são transacionados/arrendados no tempo 1 (2024-2027) do horizonte temporal da Carta; iii) que em cada um dos tempos da Carta (2027-2031 e 2031-2035) se venham a disponibilizar o mesmo número de alojamento para venda/arrendamento; iii) mantendo a proporção existente do parque habitacional, 50% dos AFC à venda ou por arrendar são afetos a Residência Habitual (RH);	0	1 205	1 205	1 205	2 411	1 205	3 616
OFERTA 'EMINENTE'   PRESENTE-FUTURO	Alojamentos Familiares Clássicos Vagos por outro motivo	1 065		266		Considerando que: i) metade de todos os AFC vagos por outro motivo são transacionados/arrendados no tempo 1 (até 2027) do horizonte temporal da Carta; ii) mantendo a proporção existente do parque habitacional, 50% dos AFC vagos a ocupar são afetos a RH; iii) que	0	266	266	0	266	0	266
	Operações da ELH / Construção Nova	270	1 355	270	556	Considerando que todas as operações da ELH são executadas até 2027; Consideradas operações de construção (260 alojamentos para arrendar) e Construção de Unidade Residencial para cohousing (10 alojamentos)	0	270	270	0	270	0	270
	Operações da ELH / Património não habitacional reconvertido em uso residencial	20		20		Considerando que: i) a reconversão é integralmente afeta a AFC de RH; ii) esses AFC passam a fazer parte do património habitacional municipal; Considerado Reabilitação de imóvel para Centro de Atendimento Temporário, CAT (20 fogos)	0	20	20	0	20	0	20
OFERTA 'EVENTUAL'   PRESENTE-FUTURO	AL, Alojamentos Locais	5 808		581		Considerando que: i) tendencialmente, grande parte dos AFC afetos a Alojamento Local não passam a ser afetos a RH; ii) Em 2011 existiam 26.973 AFC e em 2021 existiam 27.933 o que faz uma diferença de 960 AFC; ii) nesse período foram construídos 1.369 AFC, ou seja mais 409 que a variação 2011-2021;	0	194	194	194	387	194	581
	Alojamentos Familiares Clássicos de Residência Secundária (excluindo os Alojamentos Locais)	5 629	13 079	563	1 965	Considerando que, tendencialmente, os AFC afetos a Residência Secundária não passam a ser afetos a RH; Do indicador anterior, referente aos AL, estima-se que 409 AL (7% do total) não se encontrem em AFC de RS; Assim: i) do total de AFC de RS (11.028) 5.399 estão afetos a AL e os restantes 5.629 permanecem como Residência Secundária	0	188	188	188	375	188	563
	Processos Urbanísticos em Curso	1 642		821		Considerando que todos os processos urbanístico se concretizam no horizonte temporal da Carta; Considerando a repartição atual do parque habitacional estima-se que, do total de alojamentos novos a construir referentes aos processos em curso, 50% venha se ser afetos a RH	0	274	274	274	547	274	821
OFERTA 'EVENTUAL'   FUTURO	Construção de Novos Alojamentos de promoção Privada (Processos Urbanísticos a empreender esgotando a capacidade de edificação prevista no PDM em vigor, excluindo os processos urbanístico que já se encontram em curso)	3 015	3 217	452	654	Considerando que: i) se mantém o ritmo de edificação de 2016-2021, de 153 alojamentos por ano (que daria 1.836 alojamentos em 12 anos, entre 2024 e 2035); ii) o número de AFC previstos nos processos em curso já quase atingem esse valor. Então, tendencialmente, não é previsível a construção significativa de mais AFC; Ainda assim foi considerado que se venha a construir até 2035, 30% da capacidade de edificação (604 AFC) dos quais 50% (302) afetos a RH; Considerados: a) os Espaços Centrais a Consolidar (5 áreas); b) os Espaços habitacionais a consolidar (18 áreas); c) os Espaços urbanos de baixa densidade a consolidar (14 áreas)	0	0	0	226	226	226	452
	Construção de Novos Alojamentos de promoção Pública (excluindo os processos que já se encontram em curso no âmbito das Operações da ELH)	202		202		Considerando que: i) Câmara Municipal esgota a capacidade de edificação dos terrenos que atualmente fazem parte do seu património; ii) empreende essa construção da totalidade dos AFC previstos após 2027; iii) não empreende mais operações de construção nova que alarguem o património habitacional da Câmara até 2035.	0	0	0	101	101	101	202
<b>TOTAL</b>		<b>19 459</b>		<b>6 791</b>		<b>aumento do parque habitacional afeto à residência habitual = número total de Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Habitual (RH) novos ou existentes que passaram a ser de Residência Habitual (RH)</b>	<b>0</b>	<b>2 396</b>	<b>2 416</b>	<b>2 086</b>	<b>4 604</b>	<b>2 187</b>	<b>6 791</b>
SITUAÇÃO DOS AFC DE RESIDÊNCIA HABITUAL (RH)	Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) <u>novos</u> de Residência Habitual (RH)	5 474	28%	2 211	33%	Considerando que cerca de 12% do total dos AFC em venda ou para arrendamento e dos AFC vagos por outro motivo são novos e os restantes 88% usados (fonte: INE, Transações 2023 e bases de dados do mercado imobiliário consultados em setembro e novembro de 2023)	0	720	720	745	1 466	745	2 211
	Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) <u>existentes</u> que passaram a ser de Residência Habitual (RH)	13 985	72%	4 580	67%		0	1 696	1 696	1 442	3 138	1 442	4 580

Quadro 14 – Indicadores de projeção tendencial do mercado habitacional: Parque habitacional a mobilizar para alojamentos familiares clássicos de residência habitual, 2024 – 2035 (2.ª parte)

Identificação, tipificação e programação temporal do aumento do número dos Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Habitual (RH) em caso de manutenção das condições de partida durante o horizonte temporal da Carta (2035)

OS PARQUES	INDICADORES DA 'OFERTA'	BASE		PROJEÇÃO TENDENCIAL DO AUMENTO DA OFERTA DE ALOJAMENTOS FAMILIARES CLÁSSICOS (AFC) A AFECTAR A RESIDENCIA HABITUAL (RH)			TEMPOS DA PROJEÇÃO TENDENCIAL <small>[todos os valores registados correspondem a Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Habitual (RH)]</small>			
		todos os valores registados correspondem a Alojamentos Familiares Clássicos (AFC)		<small>[todos os valores registados correspondem a Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Habitual (RH)]</small>			Presente	Presente-Futuro		Futuro
		valor presente	variação presente-2035	valor tendencial em 2035	% variação presente-2035	premissas / considerações	2023	2023 - 2027	2027 - 2031	2031 - 2035
PARQUE HABITACIONAL PÚBLICO MUNICIPAL <small>[todos os valores registados correspondem a Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Habitual (RH)]</small>	Operações da ELH / Outras Operações (cuja intervenção - reabilitação - está prevista na ELH)	148	0	148	na	Considerando que todas as operações da ELH são executadas; Não faz aumentar o parque habitacional mas exige rotatividade na afetação a famílias carenciadas	148	148	148	148
	+									
	Parque Público Municipal Habitacional cuja intervenção/reabilitação não está programada na ELH	237	0	237	na	Considerando que todos os AFC são afetos e RH. Não faz aumentar o parque habitacional mas exige rotatividade na afetação a famílias carenciadas	237	237	237	237
	+									
	Parque Público Municipal Habitacional: arrendar para subarrendar	0	8	8	na	Considerando que todos os AFC são afetos e RH. Globalmente não faz aumentar o parque habitacional afeto a RH mas aumenta o número de alojamentos do Parque Municipal	0	8	8	8
	+									
	Operações da ELH / Construção Nova	0	270	270	na	Considerando que todas as operações da ELH são executadas até 2027; Consideradas operações de construção (260 alojamentos para arrendar) e Construção de Unidade Residencial para cohousing (10 alojamentos)	0	270	270	270
+										
Operações da ELH / Património não habitacional reconvertido em uso residencial	0	20	20	na	Considerando que: i) a reconversão é integralmente afeta a AFC de RH; ii) esses AFC passam a fazer parte do património habitacional municipal; Considerado Reabilitação de imóvel para Centro de Atendimento Temporário, CAT (20 fogos)	0	20	20	20	
+										
Construção de Novos Alojamentos de promoção Pública	0	202	202	na	Considerando que: i) Câmara Municipal esgota a capacidade de edificação dos terrenos que atualmente fazem parte do seu património; ii) empreende essa construção da totalidade dos AFC previstos após 2027; iii) não empreende mais operações de construção nova que alarguem o património habitacional da Câmara até 2035.	0	202	202	202	
<b>Total do Parque Público Municipal Habitacional</b>		<b>385</b>	<b>480</b>	<b>865</b>	<b>125%</b>	<b>considerando que todos os AFC do Parque Público Municipal são afetos a RH</b>	<b>385</b>	<b>663</b>	<b>764</b>	<b>865</b>
		<b>2,7%</b>		<b>5,1%</b>						
TOTAL DO PARQUE HABITACIONAL	Número Total de Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Habitual (RH)	14 032	6 791	20 823	48,4%	número total de Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Habitual (RH) = existentes em 2021 + acréscimo da projeção tendencial até 2035	14 032	16 448	18 636	20 823
	+									
	Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Secundária (RS)	11 028	4 124	15 152	37,4%	número total de Alojamentos Familiares Clássicos (AFC) de Residência Secundária (RS) = existentes em 2021 + acréscimo da projeção tendencial até 2035	11 028	12 424	13 788	15 152
<b>Total de AFC de Residência Habitual (RH) e de Residência Secundária (RS)</b>		<b>25 060</b>	<b>10 916</b>	<b>35 976</b>	<b>43,6%</b>	<b>número total de AFC de Residência Habitual (RH) e de Residência Secundária (RS) = existentes em 2021 + acréscimo da projeção tendencial</b>	<b>25 060</b>	<b>28 873</b>	<b>32 424</b>	<b>35 976</b>



## PARTE 2 | CONCEPÇÃO DA VISÃO E VIAS PARA A SUA OPERACIONALIZAÇÃO

*Página propositadamente deixada em branco*



## 5 | INTRODUÇÃO

### 5.1 | MODELO CONCEPTUAL

Como foi visto no ponto 1 dos Estudos de Base, a ambição última da política pública de habitação é garantir a todos o direito a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de “habitat”, nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP) e dos tratados internacionais subscritos por Portugal.

Não obstante, e como é reconhecido tanto pelas instâncias internacionais como nos termos da CRP, a atuação pública em prol do direito de todos a uma habitação adequada não implica a obrigatoriedade da sua satisfação plena imediata – desde logo pela impossibilidade material de o alcançar -, mas antes a uma obrigação de afetação de meios, que garantam um melhoramento constante das condições de existência e a não admissão de retrocessos no que respeita à garantia desse direito.<sup>29</sup>

Ou seja, e centrando no objeto deste trabalho, sendo impossível assegurar de forma plena e imediata o direito de todos a uma habitação adequada – ambição última da política de habitação -, existe a obrigatoriedade de a política municipal de habitação **atuar, por todos os meios e recursos disponíveis, no sentido de assegurar progressivamente o pleno exercício do direito à habitação, no mais curto espaço de tempo possível**. As CMH, como instrumentos centrais da política municipal de habitação, devem assim constituírem-se como **o roteiro a seguir pela atuação municipal, e com o qual esta se compromete, com vista a avançar o máximo possível, tendo em conta a situação de partida e mobilizando todos recursos disponíveis, em prol da garantia do direito à habitação**.

Neste contexto, embora o sentido da atuação municipal em matéria de política de habitação seja claro, devendo sempre corresponder a uma aproximação ou melhoria relativamente à situação de partida, da capacidade de o município assegurar o direito à habitação - o que pode ser medido, quantitativamente, em termos de pessoas e agregados em carência ou em risco de carência -, já as metas concretas e quantificadas a atingir por uma CMH dependem de um conjunto de fatores, designadamente:

- **Da situação de partida** – da magnitude das carências atuais e da sua caracterização (perfis);
- **Dos meios de atuação** – incluindo-se aqui vários tipos de recursos, como o património imobiliário municipal, os instrumentos disponíveis, tanto a nível nacional como comunitário (entre outros) e que este possa mobilizar para apoiar a sua atuação, e dos recursos humanos, técnicos e financeiros próprios de que o município pode dispor, tendo em conta, obviamente, a ponderação com as necessidades decorrentes de outras necessidades e fins de interesse público que tem responsabilidade em assegurar;

---

<sup>29</sup> Ver ponto 1.3 dos Estudos de Base.

- **Do horizonte temporal** da CMH, ou seja, do que será possível executar no prazo de tempo em que vigora a Carta.

Ou seja, embora o sentido e objetivos subjacentes à Visão possam manter-se, a velocidade e magnitude da obtenção dos resultados irá sempre depender dos meios passíveis de afetação à sua operacionalização (ver Figura 20).

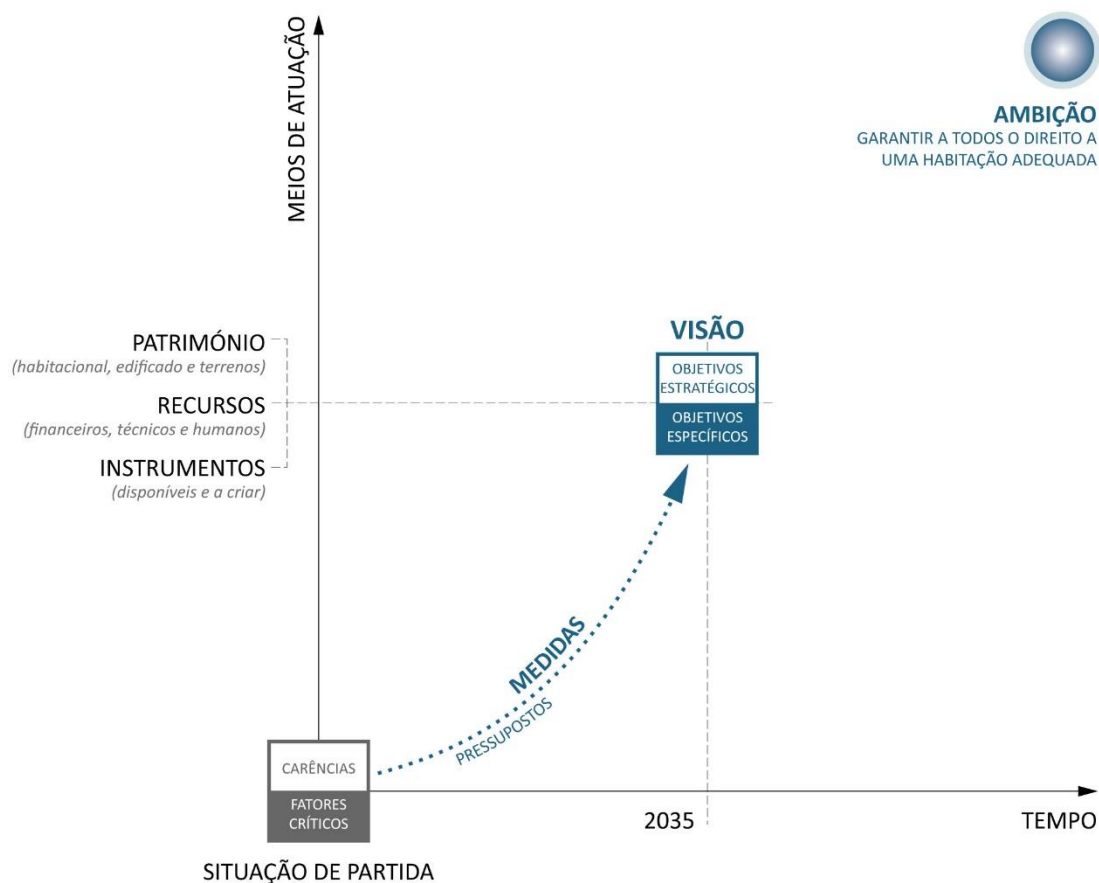


Figura 20 | Esquema conceptual do desenho da Visão

Por outro lado, a Visão de uma CMH, e os objetivos estratégicos e específicos que a consubstanciam, para além da situação de partida em termos de carências habitacionais sentidas no município, tem de ter em conta as dinâmicas concretas desse contexto territorial, em particular, a identificação dos fatores críticos em termos de habitação. Com efeito, não basta uma boa quantificação das necessidades, é crucial compreender a realidade concreta do território e das dinâmicas em presença, bem como das suas consequências em matéria de habitação – tendências prospetivas (ver capítulo 4) –, de modo a adequadamente identificar onde é necessária a atuação pública, em que medida, e os pressupostos a ter em conta para garantir a sua eficácia (desenho das medidas concretas a implementar). Ou seja, mesmo em dois municípios que tivessem, por hipótese teórica, idênticas carências habitacionais quantitativas,

os objetivos estratégicos e específicos, bem como as medidas a implementar para os alcançar, teriam forçosamente de ser diferenciados, tendo em conta as dinâmicas territoriais concretas em presença.

## 5.2 I IMPLICAÇÕES METODOLÓGICAS PARA A PROPOSTA DA VISÃO

O modelo conceptual subjacente à Visão explanado no ponto anterior, tem implicações diretas na metodologia para construção da mesma. Com efeito, embora após a determinação da situação de partida, com a identificação das carências e dos fatores críticos (ver capítulo 3), bem como das tendências prospetivas (ver capítulo 4), possa ser proposta a missão que a Visão pretende alcançar, bem como os objetivos estratégicos e específicos que a consubstanciam, as suas metas só podem ser adequadamente quantificadas após a definição dos seus meios de operacionalização, ou seja, da concretização do Plano de Ação, já que, como já foi referido, os resultados irão depender tanto das medidas que possam ser implementadas como dos meios que o município possa afetar à sua execução.

Ou seja, a construção da Visão, embora prévia à elaboração do Plano de Ação que a operacionaliza, não pode ser feita de forma totalmente alheada das vias possíveis para a sua operacionalização, do mesmo modo que a concretização posterior do Plano de Ação terá, obviamente, consequências na Visão, em particular, na definição quantificada das metas que a CMH se propõe alcançar. Este é, de facto, um trabalho que tem uma dimensão iterativa entre Visão e Plano de Ação.

Neste contexto, a construção da proposta de Visão para a CMH de Lagos, que se apresenta neste documento, teve de ser feita paralelamente a um trabalho preliminar de identificação das linhas de atuação e medidas que poderão ser implementadas para alcançar cada um dos objetivos propostos (ver ponto 7.3), bem como dos instrumentos que atualmente estão em vigor no quadro nacional que o município poderá mobilizar para o apoiar na execução de cada uma das medidas (ver ponto 7.4). No entanto, somente após o município validar as medidas que considera adequadas e passíveis de poderem ser implementadas, tendo em conta não só os instrumentos disponíveis no quadro nacional aqui identificados, como os recursos próprios que poderá afetar às mesmas, é que pode ser concretizado o Plano de Ação (próxima fase deste trabalho), e, com este, estimadas as metas quantitativas que se prevê alcançar com a CMH de Lagos.

Assim, a proposta de Visão para a CMH de Lagos e dos objetivos subjacentes à mesma, apresentada neste documento, não pode ainda concretizar as metas quantitativas a alcançar, mas avança já com uma proposta preliminar de vias para a sua operacionalização.

Estas vias para a operacionalização, na verdade, um trabalho preliminar para a definição do Plano de Ação, foram desenvolvidas com vista a aferir tecnicamente a possibilidade de operacionalizar os objetivos propostos, mas também com o objetivo de permitir ao município, nesta fase, aferir da pertinência, exequibilidade e capacidade de mobilização de recursos para a execução de cada

uma das linhas de atuação e medidas. Com base nessa validação poderá então ser concretizado o Plano de Ação e complementada a Visão, tanto ao nível das metas quantitativas como de quaisquer outros aperfeiçoamentos que venham a ser considerados pertinentes.

## 6 I PROPOSTA DE VISÃO

### 6.1 I VISÃO

Lagos é hoje um município de forte atratividade, com características muito valorizadas seja como destino turístico seja como destino residencial. No entanto, a sua atratividade face a pessoas e agregados externos ao município, tanto como destino de férias e como residencial, embora reflita características positivas do território e acarrete efeitos valorizadores para a economia e desenvolvimento local, exerce uma pressão sobre o município e, em particular, sobre a habitação, que tem vindo a excluir um conjunto de pessoas e agregados de neste encontrar residência adequada face aos seus rendimentos<sup>30</sup>.

Esta pressão sobre o território pode potencialmente, e tal como apresentado nas tendências prospetivas (ver capítulo 4), vir a agravar as condições de acesso à habitação, com a exclusão de um número crescente de pessoas e agregados que podem encontrar em Lagos a sua morada ou a neste residir em condições adequadas, como podem ainda, num segundo momento, pôr até em causa a própria atratividade do município, que esteve na sua origem.

Com efeito, se estas tendências não se inverterem, com o decorrer do tempo e o agravar discrepância entre a oferta habitacional disponível no município e as necessidades da população neste residente ou que neste precisa de residir por motivos profissionais, podem vir a ser postos em causa, por falta de recursos humanos, o bom funcionamento tanto dos serviços públicos como das atividades económicas, entre as quais as ligadas ao turismo e de suporte à habitação, com consequências profundas para as condições de vida dos residentes, independentemente do seu rendimento, para a atratividade turística, e para o desenvolvimento e economia locais como um todo.

Neste contexto, a Visão para a CMH de Lagos que se propõe tem como desígnio tornar **“Lagos: mais do que um destino uma morada”**, ou seja, visa que Lagos se assuma não só um destino ao alcance de turistas e residentes com elevado poder económico, mas também um território onde os seus naturais e quem neste precisa de trabalhar encontra um lugar para morar.

Sublinhe-se que esta proposta de Visão não se coloca numa perspetiva de alternância – “habitação vs turismo”, “naturais vs residentes externos”, “atratividade turística vs condições de habitação”, entre outras. Não se defende que a solução para os problemas habitacionais de Lagos seja reduzir a atividade turística ou a capacidade de atrair residentes externos com forte capacidade económica – até porque isso iria implicar uma perda ao nível das condições de vida dos residentes em geral. Defende-se sim, que a inegável e estrutural vocação turística do município e a sua atratividade como destino residencial de elite, têm de ser equilibradas face à sua capacidade de responder às necessidades habitacionais da sua população, de modo a garantir que Lagos, mais do que um destino para alguns, se assume como um território de

---

<sup>30</sup> Tal como descrito na identificação das carências (ver ponto 3.3).

escolhas: onde todos encontram um lugar para viver, aberto ao exterior e que abraça a diversidade por via do combate às desigualdades.

## 6.2 I OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E ESPECÍFICOS

### 6.2.1 I ENQUADRAMENTO GLOBAL

A Visão – “**Lagos: mais do que um destino, uma morada**” –, consubstancia-se num conjunto de objetivos estratégicos, e respetivos objetivos específicos, que no seu conjunto procuram, de forma integrada e complementar, responder aos principais desafios que se identificaram no município em matéria de política de habitação, designadamente:

- **Garantir a dignidade habitacional às pessoas e grupos mais vulneráveis**, aos que estão excluídos do mercado e aos que estão em risco de poder ficar em situação de indignidade habitacional;
- **Assegurar as condições para que possam fixar residência no município, ou manter neste a sua residência**, as pessoas e agregados cujos rendimentos não permitem, atualmente, aceder a uma habitação adequada em Lagos sem entrar em sobrecarga de custos com a habitação;
- **Alcançar um habitat equilibrado e qualificado**, mediante um desenvolvimento territorial que assegure o equilíbrio entre usos e funções, o acesso e o bom funcionamento dos serviços e equipamentos públicos, a qualidade dos espaços públicos e de vizinhança e a inclusão socioterritorial.

A estruturação global da Visão em objetivos estratégicos e específicos apresenta-se na Figura 20. Aos dois primeiros desafios atrás elencados, correspondem, respetivamente, os objetivos estratégicos “OE1. Promover a dignidade habitacional” e “OE2. Fixar a população residente”. Estes dois objetivos estratégicos centram-se na construção de respostas específicas para diferentes perfis de carências habitacionais identificadas no município.

Já o terceiro desafio é tratado ao nível do “OE.3 Fomentar um habitat equilibrado e qualificado”, reunindo-se aqui um conjunto de objetivos específicos que, de forma complementar aos OE1 e OE2 - mais centrados na habitação no sentido estrito de “casa” e em perfis de carências específicos -, contribuem para assegurar o direito a uma habitação adequada no sentido amplo de “habitat”, de forma transversal a todos os que residem ou precisam de residir no município, ganhando neste mais relevo a dimensão territorial do habitar e as suas relações com outras dimensões e dinâmicas do sistema urbano.

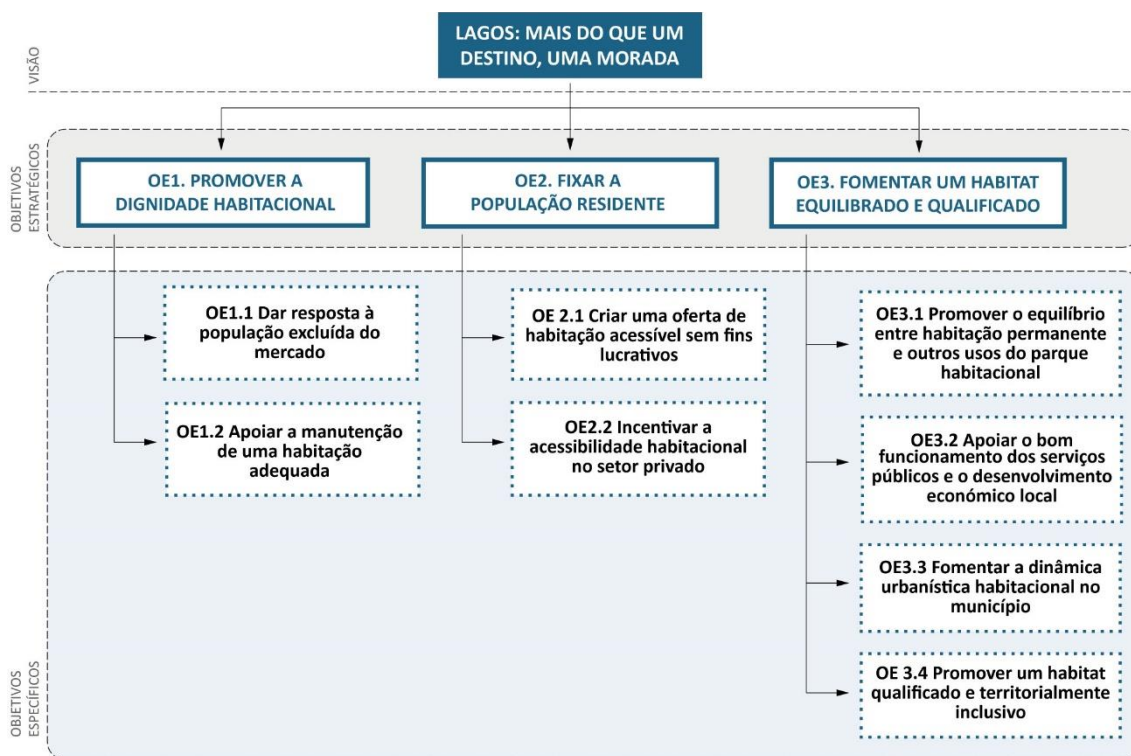


Figura 21 | Visão, objetivos estratégicos e objetivos específicos

Seguidamente, apresenta-se um breve descritivo cada um dos objetivos estratégicos propostos e dos objetivos específicos que os compõem.

### 6.2.2 | OE1. PROMOVER A DIGNIDADE HABITACIONAL

Como já foi referido, o objetivo estratégico “**OE1. Promover a dignidade habitacional**” centra-se na necessidade de garantir condições dignas de habitação aos grupos mais vulneráveis e excluídos do mercado habitacional (perfil A das carências habitacionais identificadas - ver ponto 3.3.3), bem como acautelar a situações de pessoas e agregados em situação de carência financeira e que, usufruindo atualmente de uma habitação adequada, estão, ou podem vir a estar, em risco de não conseguir manter a sua situação atual (perfil E das carências habitacionais identificadas - ver ponto 3.3.3), e a encontrar-se, num futuro próximo, em situação habitacional indigna.

Tendo em conta a diferenças inerentes às duas vertentes subjacentes a este objetivo estratégico, tanto em termos de perfis de carências a que visa responder, como da sua situação perante a habitação e dos tipos de respostas diferenciados que implicam, este foi estruturado em dois objetivos específicos: “OE1.1 Dar resposta à população excluída do mercado” e “OE1.2 Apoiar a manutenção de uma habitação adequada”.

### OE1.1 Dar resposta à população excluída do mercado

Este objetivo específico visa assegurar o direito à habitação às pessoas e aos agregados mais vulneráveis e em situação de carência financeira que necessitem de habitação condigna, quer por razões estruturais, quer derivado de situações de emergência, imprevisíveis ou excecionais, ou de processos de transição. Pela natureza destas carências a que visa responder, este é um objetivo cujas respostas recaem, essencialmente, sobre a atuação pública, sem prejuízo de, em alguns casos específicos, esta poder se feita também por entidades do terceiro setor, em particular, do setor social, individualmente ou em parceria com o município.

Com efeito, a oferta pública, tanto por via do aumento da oferta municipal em arrendamento apoiado, como da adequada gestão do parque habitacional público neste regime, são pilares fundamentais para responder às carências estruturais da população mais vulnerável e excluída do mercado (perfil A1), dada a grande necessidade de subsidiação dos valores de renda face aos rendimentos dos beneficiários. Com efeito, a solução para a população que se enquadra neste perfil passa, na maioria dos casos, pela disponibilização de habitação no regime de arrendamento apoiado, o que, regra geral, inviabiliza uma resposta setor privado ou cooperativo, a não ser que fossem instaurados mecanismos de subsidiação pública constante, que ao longo do tempo permitissem superar o défice entre o valor das rendas a cobrar e as despesas correntes da gestão do parque, para além de apoios à promoção das habitações.

Já no que respeita às necessidades de alojamento urgente derivadas de situações de emergência<sup>31</sup>, ou de alojamento de transição de grupos vulneráveis que, dada a sua situação específica, requeiram o apoio de um alojamento temporário para poder construir o seu percurso de autonomização<sup>32</sup> (perfil A2), estas têm uma natureza de grande imponderabilidade e de diversidade das pessoas e grupos que pode incluir. Embora o seu grau de imponderabilidade impossibilite uma quantificação das carências neste domínio, dado em cada momento não ser possível saber quantas pessoas irão necessitar deste tipo de apoio num futuro próximo, devem ser criados instrumentos que permitam, quando estas situações ocorrerem, que o município possa responder de forma célere e adequada.

Sem prejuízo de, em todos os casos, ser fundamental o apoio e a atuação pública, as respostas a desenvolver neste âmbito podem assumir naturezas bastante diferenciadas, indo desde o apoio aos beneficiários diretos, à criação de uma oferta pública de alojamento urgente e temporário, ou o apoio a entidades do terceiro setor, com atividade junto de grupos particularmente vulneráveis (por ex., pessoas em situação de sem-abrigo, vítimas de violência doméstica, refugiados, migrantes de sobrevivência, entre outros).

<sup>31</sup> Por exemplo, catástrofes, pandemias, movimentos migratórios, risco de derrocada, situações de despejo, entre outras.

<sup>32</sup> Por exemplo, pessoas em situação de sem abrigo, refugiados, pessoas recém-saídas de uma situação de institucionalização, vítimas de violência doméstica, entre outras.



## OE1.2 Apoiar a manutenção de uma habitação adequada

Este objetivo específico visa dar resposta às carências identificadas relativamente à população que, embora atualmente resida numa habitação adequada, está em risco de poder ficar em condição habitacional indigna, por não conseguir suportar o custo com a subida recente do valor da renda ou da prestação do empréstimo contraído com a aquisição da habitação (perfil E1), ou o custo das obras de conservação ou reabilitação do fogo, necessárias para manter as adequadas condições de habitabilidade (perfil E2).

No que respeita resposta às carências identificadas relativamente ao perfil E1, uma atuação pública municipal justifica-se, essencialmente, pela situação conjuntural de subida da inflação, assumindo assim um carácter que se espera ser excepcional e temporário, para além de complementar face aos apoios públicos atualmente disponibilizados pelo Estado para esse fim, ou seja, orientado para as situações que se identifiquem como não sendo cobertas, ou suficientemente cobertas, por esses apoios.

Já no que respeita às carências identificadas relativamente ao perfil E2, e como explicitado no ponto 3.3.3, a expectativa é que estas possam aumentar com o passar do tempo, podendo vir a requer que o apoio público às mesmas vá sendo reforçado em resposta a esse aumento. Com efeito, trata-se aqui, não de responder a uma situação conjuntural, mas a uma dinâmica estrutural, com raiz no envelhecimento do parque edificado do município e de parte da população que o ocupa, exacerbado pela fraca dinâmica recente de obras de conservação e reabilitação no município. Face a este quadro, é desejável que sejam, desde já, pensados mecanismos de resposta preventivos e que possam atuar num momento prévio à instalação de situações de grave degradação das habitações, que serão muito mais difíceis e custosas de resolver, dando particular atenção às situações das pessoas e dos agregados mais carenciados e vulneráveis.

### 6.2.3 I OE2. FIXAR A POPULAÇÃO RESIDENTE

Tal como o objetivo estratégico anterior, o “**OE2. Fixar a população residente**”, centra-se na resposta a perfis específicos de entre as carências habitacionais identificadas. Com efeito, tendo em conta o alargamento da dificuldade de acesso à habitação que se tem vindo a agravar nos últimos anos, as carências habitacionais no município de Lagos já não estão circunscritas às pessoas e agregados mais vulneráveis ou em situação de carência financeira, mas afetam, atualmente, uma população com níveis de rendimentos muito diferenciados.

Como resulta claro da estimativa da acessibilidade habitacional em Lagos, realizada no âmbito dos Estudos de Base (ver ponto 11 dos Estudos de Base), 74% dos agregados fiscais residentes atualmente no município não conseguem ter acesso a uma habitação no mercado, seja por via

do arrendamento seja da aquisição, sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais face aos seus rendimentos.

Uma parte significativa destes casos dizem respeito a pessoas e agregados com uma vida estruturada, não pertencentes a grupos com vulnerabilidades específicas nem em situação que se possa considerada como de carência financeira. Não obstante, o muito forte desalinhamento que se verifica entre os preços da habitação e o rendimento em Lagos, obriga a que parte significativa da população tenha de optar por: i) manter-se na sua situação residencial atual, mesmo que isso implique não se autonomizar; ii) ficar em situação habitacional desadequada (por ex., sobrelotação); ou iii) procurar residência fora do município.

Reflexo desta situação, e tendo em conta o diagnóstico das carências habitacionais, deixaram de residir no município de Lagos mais de 2.000 habitantes entre 2011 e 2021. Adicionalmente, a promoção de nova oferta habitacional que tem vindo a ser desenvolvida em anos recentes não se orienta para dar respostas às necessidades destes agregados, tendência que se prevê venha a continuar a verificar-se nos próximos tempos (ver fator crítico complementar, ponto 3.2.1).

Neste contexto, é necessária uma atuação pública orientada para dar resposta a estas pessoas e agregados. Porém, dada a abrangência da população atualmente afetada pela dificuldade de acesso à habitação, as necessidades específicas de apoio não são uniformes, algo que deve ter reflexo tanto nas linhas de atuação a desenvolver como nos recursos a afetar, de modo a garantir a sua judiciosa aplicação.

Com efeito, parte desta população (perfil C das carências identificadas – ver ponto 3.3.3), dada a sua maior capacidade financeira, consegue aceder a uma habitação adequada no mercado caso os preços praticados sejam inferiores aos atualmente praticados, designadamente, se observarem os limites de preço do regime de habitação a custos controlados (HCC) ou do Programa de Apoio ao Arrendamento<sup>33</sup> (PAA).

No entanto, esta redução dos preços não é suficiente para que uma franja da população que, embora esteja não em situação de carência financeira, auferir rendimentos mais baixos (perfil B das carências identificadas – ver ponto 3.3.3). Com efeito, dados os níveis dos preços atualmente verificados em Lagos, quer seja para venda quer para arrendamento, parte da população que já não é elegível para aceder a uma habitação em arrendamento apoiado também não consegue suportar os valores definidos para o arrendamento acessível privado, sem que isso implique entrar em sobrecarga de custos habitacionais e, em consequência, pôr em risco a sua capacidade de suprir adequadamente outras necessidades básicas.

Nestes casos, embora possa, de facto, já não se justificar a disponibilização por via do arrendamento apoiado, mais adequado para as respostas a desenvolver no âmbito do OE 1.1 (perfil A1 das carências identificadas), será necessário um apoio público com magnitude suficiente para conseguir assegurar uma oferta habitacional com preços que sejam compatíveis

---

<sup>33</sup> Anterior Programa de Arrendamento Acessível.

com os rendimentos desta população, ou seja, que se localizem entre os valores praticados no arrendamento apoiado e aqueles que pode derivar da promoção privada ou cooperativa por via do regime de HCC ou do PAA. Este tipo de promoção, aqui designada por “arrendamento acessível sem fins lucrativos”, necessitará sempre, como foi referido, de um apoio público significativo, embora tal não implique, obrigatoriamente, que se trate de oferta pública.

A Figura 22 ilustra a relação entre os objetivos específicos, os perfis de carências, os regimes de arrendamento e os setores potencialmente promotores da oferta.

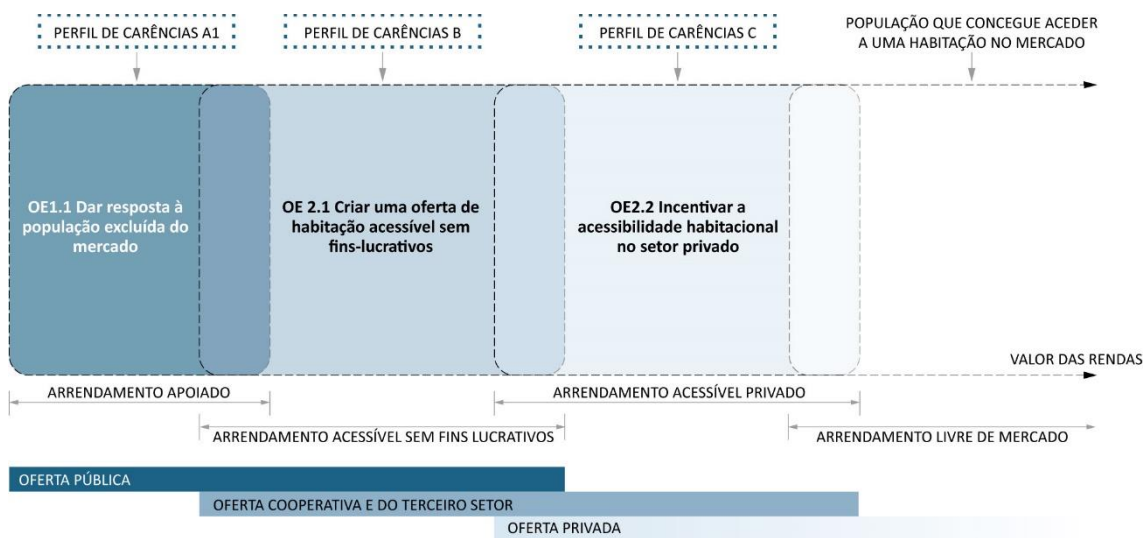


Figura 22 | Relação entre perfis de carência, objetivos específicos, regimes de arrendamento e setores

Tendo em o referido anteriormente, o presente objetivo estratégico está estruturado em dois objetivos específicos, o “OE2.1 Criar uma oferta de habitação sem fins lucrativos” e o “OE 2.2 Incentivar a acessibilidade habitacional no setor privado”, que se apresentam seguidamente.

### OE2.1 Criar uma oferta de habitação acessível sem fins lucrativos

A habitação pública existente no município de Lagos está orientada, essencialmente, para resposta às carências habitacionais mais graves, sendo disponibilizada em regime de arrendamento apoiado. Até muito recentemente, com a abertura, em 2023, de um concurso municipal para disponibilização de habitação pública em arrendamento acessível, não existia nenhuma oferta pública, ou com apoio público, que mediasse a grande lacuna de preços existente entre a oferta em arrendamento apoiado e a oferta disponível no mercado.

Neste contexto, embora as pessoas e agregados em situação de mais grave carência habitacional sejam as visadas pelo OE1., é ao nível do OE2. e, neste âmbito, do presente objetivo específico, que se encontra a maior carência de respostas no município de Lagos.

Com efeito, a criação de uma oferta habitacional sem fins lucrativos, que responda às pessoas e agregados habitacionais de baixos rendimentos que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em forte sobrecarga de custos habitacionais (perfil B) é residual no município, havendo necessidade de alargar significativamente a atuação pública neste domínio, de modo a poder responder às necessidades sentidas por esta população.

A este respeito, importa detalhar um pouco mais o conceito aqui avançado que se designou por “arrendamento acessível sem fins lucrativos”. Com esta designação pretendeu-se, por um lado, deixar desde logo explícito que não se trata obrigatoriamente de oferta pública. Por outro lado, intentou-se sinalizar que, apesar de a promoção poder não ser pública, esta teria de ser disponibilizada a valores inferiores aos que os setores privado e cooperativo podem praticar auferindo somente dos incentivos disponíveis e respeitando os limites de preço do regime de HCC ou do PAA. Com efeito, o nível de preços que é necessário assegurar implica, por um lado, um apoio público adicional que permita viabilizar a sua promoção e, por outro lado, que os preços de renda a praticar não sejam globalmente superiores ao valor necessário para assegurar a boa gestão e conservação do parque habitacional. Em síntese, tendo em conta o perfil de carências visado, para assegurar que a habitação é disponibilizada a valores compatíveis com os rendimentos dos agregados, a promoção terá de ser publicamente subsidiada e o valor das rendas limitado ao necessário para assegurar a sustentabilidade da gestão do parque habitacional.

Ainda dentro deste objetivo específico, é importante considerar que há diferentes necessidades a ter em conta. Com efeito, parte das pessoas e agregados a que este objetivo específico visa responder podem estar sem habitação adequada (perfil B.1), necessitando de uma resposta de carácter permanente, de médio ou longo prazo. Em situação diferente estão as pessoas e agregados que, podendo residir numa habitação adequada, pretendem emancipar-se (por ex., jovens) ou mudar de habitação (por ex., divórcio), e onde a necessidade habitacional pode revestir-se de um carácter relativamente transitório ou temporário, devido à fase de vida em que se encontram (perfil B2).

É importante ser tida em conta esta distinção porque pode originar diferenças nas respostas a implementar, orientando e adequando as mesmas as características específicas dos perfis em causa e, simultaneamente, otimizando a utilização dos recursos públicos para este fim.

---

## **OE 2.2 Incentivar a acessibilidade habitacional no setor privado**

Este objetivo específico visa dar resposta às pessoas e agregados que, tradicionalmente, teriam acesso a uma habitação no mercado, mas que, dada o atual nível de preços, não consegue aceder a uma habitação sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais, a não ser que os valores da mesma observem os limites preço previstos no regime de HCC ou no PAA (perfil C).

Para este fim, considera-se ser viável que as respostas sejam dadas mediante o fomento ao surgimento de oferta habitacional acessível no âmbito da promoção do setor privado, sem excluir o cooperativo, seja por via da criação de incentivos a este tipo de promoção, seja pela implementação de mecanismos que garantam que parte da promoção privada é disponibilizada a custos acessíveis.

Inclui-se ainda neste objetivo o apoio direto a pessoas e agregados para arrendamento no mercado, orientado para casos específicos onde tal seja considerado como a resposta mais adequada.

#### **6.2.4 I OE3. FOMENTAR UM HABITAT EQUILIBRADO E QUALIFICADO**

Este objetivo estratégico reúne um conjunto de objetivos específicos que, de forma transversal, visam assegurar que são criadas as condições para que Lagos possa, de facto, tornar-se num lugar onde todos podem encontrar uma morada, entendida no sentido amplo de habitat.

Com efeito, e tal como foi revisto no ponto 1.2.3 dos Estudos de Base, garantir o direito a uma habitação adequada é mais do que dar acesso a uma casa. Implica, entre outros aspetos, garantir uma adequada rede de transportes e equipamentos sociais, o acesso a emprego e serviços públicos, um ambiente urbano qualificado e inclusivo e condições de vida que promovam a segurança, a equidade, a saúde e as escolhas individuais.

Dada a natureza dos objetivos específicos integrados no OE3, parte destes não são orientados, em particular, para um perfil de carências concreto, mas terão efeitos transversais nas dinâmicas habitacionais globais do município. Similarmente, parte dos objetivos específicos não requerem ser prosseguidos por uma atuação pública direta específica, mas antes, serem tidos em conta, também de forma transversal, na construção das respostas aos outros objetivos.

Dado o presente objetivo estratégico abarcar um amplo conjunto de preocupações, este foi estruturado em quatro objetivos específicos, designadamente:

- OE3.1 Promover o equilíbrio entre habitação permanente e outros usos do parque habitacional;
- OE3.2 Apoiar o bom funcionamento dos serviços públicos e o desenvolvimento económico local;
- OE3.3 Fomentar a dinâmica urbanística habitacional no município;
- OE3.4 Promover um habitat qualificado e territorialmente inclusivo.

Seguidamente, apresenta-se um breve descritivo de cada um dos objetivos específicos elencados.

### OE3.1 Promover o equilíbrio entre habitação permanente e outros usos do parque habitacional

A habitação permanente tem hoje de competir com um conjunto de outros usos que podem ser desenvolvidos nos espaços de uso habitacional, como, por exemplo, a habitação secundária e o alojamento local, em particular, para fins turísticos. Com o aumento da pressão sobre a procura, é natural que os espaços ocupados como habitação permanente sofram um retrocesso, derivado do facto de, em particular quando comparados com a utilização de habitações para fins turísticos, serem, regra geral, menos rentáveis do ponto de vista financeiro, dado que a maioria das pessoas e agregados não podem pagar pela sua habitação permanente os preços que, ocasionalmente, nas semanas de férias, podem despende com o alojamento.

Esta tendência, que se tem verificado em parte relevante do território nacional, esteve na origem da suspensão, atualmente em vigor, de novos registos de alojamento local, operada pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro. Esta lei especifica ainda que “[o]s municípios definem, expressamente, nas respetivas Cartas Municipais de Habitação, (...) o adequado equilíbrio de oferta de habitações e alojamento estudantil no respetivo território, que permita o termo da suspensão prevista (...), sem prejuízo da identificação das regras e dos limites da utilização de frações habitacionais para alojamento local”<sup>34</sup>.

A Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, veio ainda atribuir outros efeitos potenciais das CMH no alojamento local, entre os quais, que “[a]s renovações do registo [de alojamento local] carecem de deliberação expressa da câmara municipal territorialmente competente, (...) podendo opor-se, com base nos requisitos de funcionamento dos estabelecimentos ou, quando aplicável, com o previsto na respetiva Carta Municipal de Habitação”<sup>35</sup>.

Neste âmbito, a situação de Lagos reveste-se de características particulares. Por um lado, o município tem uma inegável e estrutural vocação turística, com profundas ligações com o desenvolvimento local, o tecido económico e o emprego e rendimento dos residentes. Por outro lado, o peso do alojamento local relativo à habitação permanente é muito elevado e as dificuldades de acesso a uma habitação adequada afetam já parte significativa da população, sendo estes dois fatores críticos identificados (ver ponto 3.2.1). Adicionalmente, é preciso ainda considerar que uma parte significativa do alojamento local já instalado dificilmente poderá ser mobilizado para habitação permanente, entre outros fatores, pelo facto de se desenvolver em habitações adquiridas para segunda residência.

Neste contexto, um dos objetivos específicos da CMH de Lagos é definir o que se considera ser o equilíbrio adequado entre a utilização de habitações para residência permanente<sup>36</sup> e para alojamento local, tanto do ponto de vista territorial como da identificação das regras e dos limites da utilização de frações habitacionais para alojamento local.

<sup>34</sup> Art. 18.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, na sua redação atual.

<sup>35</sup> N.º 3 do art. 6.º-A da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, na sua redação atual.

<sup>36</sup> Nos Estudos de Base efetuados não se verificou que o alojamento estudantil tivesse uma expressão relevante no município.

---

### **OE3.2 Apoiar o bom funcionamento dos serviços públicos e o desenvolvimento económico local**

A atual dificuldade de acesso à habitação no município de Lagos não afeta somente os residentes neste município que necessitem de aceder ao mercado habitacional. Por via indireta, a inacessibilidade habitacional, tendo em conta a sua magnitude atual, pode vir a afetar as condições de vida de todos os que residem em Lagos, ao não permitir a fixação, permanente ou temporária, de profissionais necessários para garantir o bom funcionamento dos serviços públicos e o desenvolvimento de atividades centrais no tecido económico de Lagos ou de apoio à função habitacional.

Com efeito, um agravamento desta tendência poderá até, com o tempo, resultar numa perda de qualidade global das condições de vida no território municipal e na sua atratividade, tanto como destino, para turistas e residentes externos, como para os atuais residentes manterem a sua morada.

Neste contexto, o presente objetivo específico visa contribuir para dar resposta às necessidades das pessoas e agregados que pretendem residir no município por razões profissionais, quer temporariamente quer de forma permanente, e que não conseguem aceder ao mercado sem entrar em sobrecarga de custos com a habitação, dando particular atenção aos profissionais afetos a serviços públicos.

---

### **OE3.3 Fomentar a dinâmica urbanística habitacional no município**

Outro dos fatores críticos identificados no ponto 3.2.1, é a fraca dinâmica urbanística recente verificada no município de Lagos. Enquanto em outros municípios do país, em situação de retrocesso ou estagnação demográfica, este aspeto poderá não se revestir de grande relevância, num município como Lagos, em que a pressão da procura residencial externa se tem dado a par com a perda de residentes locais, por incapacidade de acesso à habitação, este é um aspeto importante ter em conta, em particular, ao nível da sua consequência para a escassez de oferta habitacional, que contribui para agudizar a dificuldade de acesso à habitação dos residentes locais.

Neste contexto, este objetivo específico visa incentivar a dinâmica urbanística, em particular, mediante a viabilização do surgimento de oferta habitacional a custos acessíveis e o desincentivo à persistência de edifícios devolutos e terrenos expectantes com aptidão habitacional.

---

### **OE3.4 Promover um habitat qualificado e territorialmente inclusivo**

Este objetivo específico visa promover um ambiente urbano e de vizinhança qualificado e inclusivo, mediante:

- a promoção da diversidade da oferta habitacional, tanto em termos de promoção (pública, cooperativa, do terceiro setor e privada), como em termos de tipologia habitacional e de preços e regimes de disponibilização;
- o combate à segregação territorial, seja por via do incentivo à miscigenação social como mediante a integração da nova promoção habitacional no sistema urbano global (acesso adequado a uma rede de transportes e serviços públicos, equipamentos sociais e emprego);
- a qualificação do espaço público e do edificado residencial, mediante ações de requalificação dos espaços públicos, de reabilitação do parque habitacional municipal e de promoção de condições habitacionais condignas na habitação privada.

#### **6.2.5 I SÍNTESE DA ESTRUTURAÇÃO DA VISÃO**

No Quadro 15 apresenta-se a estruturação global dos objetivos estratégicos e específicos subjacentes à Visão proposta. Neste quadro, e tendo em conta o descritivo de cada um dos objetivos específicos feito anteriormente, é já avançada uma primeira identificação das linhas de atuação que se avançam, a título preparatório do Plano de Ação. Estas linhas de atuação, incluindo as medidas que podem integrar e os instrumentos que podem ser mobilizados para a sua execução, são desenvolvidas no capítulo 7, Vias para a operacionalização.



**Quadro 15 - Estruturação global da Visão: Objetivos estratégicos, objetivos específicos e linhas de atuação**

OBJ. ESTRATÉGICOS	OBJ. ESPECÍFICOS	LINHAS DE ATUAÇÃO
LAGOS: MAIS DO QUE UM DESTINO, UMA MORADA	<b>OE1. PROMOVER A DIGNIDADE HABITACIONAL</b>	
	<b>OE1.1 Dar resposta à população excluída do mercado</b>	LA1.1A Aumentar a oferta pública de habitação em arrendamento apoiado
		LA1.1B Assegurar a boa gestão e a plena ocupação do parque habitacional municipal existente
		LA1.1C Criar respostas de alojamento urgente e temporário
	<b>OE1.2 Apoiar a manutenção de uma habitação adequada</b>	LA1.2A Apoiar a população em risco de perder a habitação por incapacidade financeira de suportar os custos da aquisição
		LA1.2B Apoiar a população sem condições de habitabilidade por incapacidade financeira de suportar o custo das obras de conservação ou reabilitação da sua habitação
	<b>OE2. FIXAR A POPULAÇÃO RESIDENTE</b>	
	<b>OE2.1 Criar uma oferta de habitação acessível sem fins lucrativos</b>	LA2.1A Criar uma oferta sem fins lucrativos de habitação permanente para arrendamento acessível
		LA2.1B Criar uma oferta sem fins lucrativos de habitação de transição para apoio à emancipação
	<b>OE2.2 Incentivar a acessibilidade habitacional no setor privado</b>	LA2.2A Fomentar o surgimento de oferta habitacional privada a preços inferiores aos de mercado
		LA2.2B Apoiar o arrendamento no mercado
	<b>OE3. FOMENTAR UM HABITAT EQUILIBRADO E QUALIFICADO</b>	
	<b>OE3.1 Promover o equilíbrio entre habitação permanente e alojamento local</b>	LA3.1A Definir o adequado equilíbrio entre habitação permanente e alojamento local
LA3.1B Definir as regras e os limites de utilização de frações habitacionais para Alojamento Local		
<b>OE3.2 Apoiar o bom funcionamento dos serviços públicos e o desenvolvimento económico local</b>	LA3.2A Criar uma oferta para habitação temporária para profissionais externos ao município	
<b>OE3.3 Fomentar a dinâmica urbanística habitacional no município</b>	LA3.3A Viabilizar o surgimento de oferta habitacional a custos acessíveis	
	LA3.3B Desincentivar a persistência de edifícios devolutos e em ruínas e de terrenos expectantes com aptidão habitacional	
<b>OE3.4 Promover um habitat qualificado e territorialmente inclusivo</b>	LA3.4A Promover a diversificação da oferta habitacional e a miscigenação social	
	LA3.4B Promover a qualidade do espaço público e do edificado	

## 7 I VIAS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO

### 7.1 I NOTA PRELIMINAR

Como feito referido no ponto 5.2, a construção da Visão, embora prévia à elaboração do Plano de Ação que a operacionaliza, não pode ser feita de forma totalmente alheia das vias possíveis para a sua operacionalização.

Com efeito, sem prejuízo da pertinência teórica em face da situação de partida que um dado objetivo possa ter, a capacidade para o alcançar está intimamente ligada às medidas que possam ser implementadas, tendo em conta os meios de atuação que o município entenda ser possível mobilizar para esse efeito.

Neste contexto, paralelamente à construção da Visão, foi já feito um trabalho preliminar de identificação das linhas de atuação, medidas e instrumentos de operacionalização relativamente a cada um dos objetivos específicos propostos, e que se detalha neste ponto.

Este trabalho de identificação das vias para a operacionalização dos objetivos serviu, num primeiro momento, para fazer uma aferição preliminar da viabilidade de se poderem alcançar os objetivos propostos. No entanto, serve ainda para, mediante a sua apresentação no presente documento **permitir e facilitar ao município**:

- **validar a estruturação global da proposta de Visão** apresentada;
- **identificar as linhas de atuação e medidas** que considera prioritárias e viáveis implementar;
- **identificar os meios de atuação que podem ser alocados a cada uma das medidas**, em particular, os que relativos aos recursos próprios do município, tendo em conta os instrumentos disponíveis no quadro nacional que podem ser mobilizados para o efeito, elencados no ponto 7.4.

Com base neste conjunto de decisões a tomar por parte do município, será possível realizar os aperfeiçoamentos necessários à proposta de Visão, quantificar as metas a alcançar com a mesma, bem como proceder à definição do Plano de Ação, mediante a identificação e concretização do desenho das medidas a implementar, respetiva calendarização e estimativa de financiamento.

Para facilitar a aferição da pertinência e viabilidade das linhas de atuação e medidas avançadas, este ponto apresenta, primeiramente, um conjunto de pressupostos que, tendo em conta a situação de partida, em particular, os fatores críticos identificados (ponto 3.2.1), foram considerados transversalmente na definição das medidas a apresentar. Seguidamente, são sinteticamente caracterizadas as linhas de atuação, incluindo as medidas que podem ser implementadas no seu âmbito e a identificação dos principais instrumentos passíveis de mobilização para apoiar a sua execução. Por fim, no ponto 7.4, apresenta-se um breve descritivo – quase um “glossário” -, de cada um dos instrumentos existentes no quadro nacional

identificados no âmbito das medidas propostas, e que podem ser mobilizados ou para apoiar a execução da medida ou para responder aos objetivos subjacentes à mesma.

## 7.2 I PRESSUPOSTOS

Com base nos fatores críticos identificados relativamente à situação de partida do município de Lagos (ver ponto 3.2.1), houve um conjunto de pressupostos que foram considerados para efeito da definição das medidas a propor, tendo em vista: i) a sua adequação ao contexto específico do município; ii) a eficácia potencial das mesmas e a compatibilização; e iii) a coerência global entre os vários objetivos, ou seja, evitar situações nas quais uma medida a implementar no âmbito de um dado objetivo específico tenha consequências negativas para o alcançar de outro objetivo subjacente à Visão.

Os pressupostos assumidos na definição das linhas de atuação e respetivas medidas foram os seguintes:

- 1I Tendo em conta e a fraca dinâmica urbanística, **são de privilegiar medidas que não retirem oferta do mercado, mas que incentivem o surgimento de nova oferta.**
- 2I Tendo em conta a escassez da oferta e os altos valores praticados no município, **são de privilegiar medidas orientadas para incentivar o surgimento de nova oferta a preços abaixo do mercado**, em detrimento de medidas de apoio direto aos agregados para acesso a habitações de mercado.
- 3I Tendo em conta a orientação da promoção de nova oferta privada para os estratos mais altos da sociedade, **assume-se o pressuposto que, na sua generalidade, a edificação habitacional privada em curso ou prevista não irá contribuir para a redução das carências identificadas**, sendo necessária a intervenção pública para o efeito.
- 4I Tendo em conta a fraca dinâmica urbanística e a grande assimetria entre os preços praticados na oferta privada e os que são adequados aos rendimentos da população residente, **é razoável admitir que, para o surgimento de uma oferta a custos acessíveis privada serão necessários fortes incentivos públicos** que compensem a perda de rendimentos **ou o recurso a mecanismos imponham algum nível de diversificação da oferta.**
- 5I Tendo em conta o referido no pressuposto anterior, considera-se que **a resposta às carências habitacionais enquadradas no perfil B só será possível por via da promoção sem fins lucrativos** (pública, cooperativa e do terceiro setor).
- 6I Em todos os casos, e tendo em conta os fatores críticos identificados, **a inversão das tendências instaladas e o progresso relativamente a assegurar o direito à habitação em Lagos só será possível com base numa forte intervenção pública**, seja por via da

promoção direta seja por incentivos robustos à disponibilização de diferentes ofertas pelos restantes setores.

- 7I Tendo em conta a escassez de património imobiliário público, **a intervenção pública só terá a robustez necessária** para inverter as tendências instaladas se for **alicerçada na criação de uma bolsa de terrenos/edifícios com aptidão habitacional**, que possam sustentar tanto a oferta pública direta como os programas de incentivo à atuação dos restantes setores (cooperativo, terceiro setor e privado).
- 8I Tendo em conta a gravidade dos problemas habitacionais em presença e as limitações dos recursos disponíveis, **as medidas a implementar devem maximizar o aproveitamento das oportunidades e dos recursos disponibilizados** pelo quadro legislativo e pelos programas e instrumentos com financiamento nacional ou comunitário mobilizáveis.

## 7.3 I LINHAS DE ATUAÇÃO E PROPOSTA DE MEDIDAS A IMPLEMENTAR

### 7.3.1 I LA1.1A AUMENTAR A OFERTA PÚBLICA DE HABITAÇÃO EM ARRENDAMENTO APOIADO

Descritivo		
Esta linha de atuação visa responder às carências habitacionais do perfil A1, em particular, mediante a provisão de uma oferta pública de habitação, a disponibilizar na sua generalidade, em arrendamento apoiado, adequada, tanto em termos de dimensão como de características tipológicas.		
Medidas que podem ser implementadas:		
Executar as operações de oferta pública para arrendamento apoiado previstas na ELH de Lagos		
Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
A1	<ul style="list-style-type: none"> <li>IDF1 I 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</li> <li>IDF5 I PRR, investimento RE-C02-i01: Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concluir a atualização da ELH de Lagos e dar continuidade à sua execução</li> </ul>
Monitorizar a evolução das carências habitacionais no município e promover a atualização regular da ELH em conformidade		
Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
A1 (c/contributos transversais)	<ul style="list-style-type: none"> <li>IDF10 I Algarve 2030, ITI CIM-AMAL, Eixo 1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir um mecanismo de monitorização das carências habitacionais a definir no âmbito da CMH</li> <li>Elaborar anualmente o Relatório Municipal de Habitação</li> <li>Promover a atualização regular da ELH</li> </ul>

### 7.3.2 I LA1.1B ASSEGURAR A BOA GESTÃO E A PLENA OCUPAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL MUNICIPAL EXISTENTE

#### Descritivo

Esta linha de atuação visa responder às carências habitacionais do perfil A1, em particular, mediante uma judiciosa gestão do parque público municipal em arrendamento apoiado, que garanta o seu bom aproveitamento para o fim a que se destina, bem como adequadas condições de habitabilidade aos seus ocupantes.

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Fomentar a máxima e adequada ocupação do parque habitacional municipal

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
A1	<ul style="list-style-type: none"> <li>IDHP1   Arrendamento apoiado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovar o regulamento municipal de apoio ao acesso à habitação de Lagos (RMAAHL)</li> <li>Abrir concursos de atribuição de habitação municipal em arrendamento apoiado sempre que existam habitações disponíveis para esse fim</li> <li>Criar um programa de incentivo à mobilidade residência no parque público (adequação tipológica)</li> </ul>

##### Assegurar a regular conservação e reabilitação do parque habitacional municipal

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
A1	<ul style="list-style-type: none"> <li>IDF10   Algarve 2030, ITI CIM-AMAL, Eixo 1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir um mecanismo de monitorização das carências habitacionais a definir no âmbito da CMH</li> <li>Elaborar anualmente o Relatório Municipal de Habitação</li> <li>Promover a atualização regular da ELH</li> </ul>

### 7.3.3 I LA1.1C CRIAR RESPOSTAS DE ALOJAMENTO URGENTE E TEMPORÁRIO

#### Descritivo

Esta linha de atuação visa responder às carências habitacionais do perfil A2, mediante a criação de uma bolsa municipal de alojamento urgente e temporário em parceria com entidades do setor social, e de mecanismos de apoio aos cidadãos afetados por situações imprevistas ou excecionais, que necessitem de alojamento de emergência.

Tendo em conta a impossibilidade de prever, antecipadamente, as necessidades neste âmbito, propõe-se que a dimensão da bolsa de alojamento urgente e temporário a criar tenha por base a evolução das situações sinalizadas no município, designadamente, no âmbito do CLAS, relativamente a pessoas e grupos vulneráveis, em situação de precariedade habitacional, e que necessitem de um alojamento de emergência ou de transição.

Já para apoio a necessidades de alojamento de emergência que venham, eventualmente a surgir, no decurso de acontecimentos imprevisíveis ou excecionais (por ex., situações de catástrofe, de risco iminente para as habitações, pandemias, entre outras), dada a sua imponderabilidade e variabilidade, que inviabiliza uma programação de oferta para esse fim, e a necessidade de uma resposta célere a um número indeterminado de pessoas e agregados, propõe-se que seja preparada uma resposta que passe pela garantia de prontidão por parte do município no auxílio a prestar nestas eventualidades, que facilite o rápido acesso aos instrumentos nacionais de apoio ao alojamento de emergência por parte da população afetada.

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Desenvolver mecanismos de rápida resposta a situações que careçam de alojamento de emergência, derivadas de acontecimentos imprevisíveis ou excecionais

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
A2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF2 I Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente</li> <li>▪ IDF17 I Fundo de emergência para a habitação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criar um manual de procedimentos do município para situações que careçam de alojamento de emergência derivadas de acontecimentos imprevisíveis ou excecionais</li> <li>▪ Elaborar um Guia de acesso dos cidadãos ao Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente</li> </ul>

### 7.3.4 I LA1.2A APOIAR A POPULAÇÃO EM RISCO DE PERDER A HABITAÇÃO POR INCAPACIDADE FINANCEIRA DE SUPORTAR AS RENDAS OU AS PRESTAÇÕES DO CRÉDITO À HABITAÇÃO

#### Descritivo

Esta linha de atuação visa responder às carências habitacionais que se enquadram no perfil E1, orientando-se para as pessoas e agregados em situação de carência financeira, em risco de perder a habitação que atualmente ocupam por incapacidade de arcar com o aumento do preço da renda ou da prestação do crédito contraído para a aquisição, e que não sejam abrangidos pelos apoios disponibilizados pelo Estado para o efeito, ou que, sendo abrangidos, estes não se revelem suficientes para viabilizar a manutenção da sua situação habitacional.

Tendo em conta a natureza das carências visadas, que têm origem, essencialmente, na subida conjuntural da inflação, prevê-se que os apoios a disponibilizar por via desta linha de atuação sejam de carácter excecional e temporário.

Para os casos em que a situação de incapacidade financeira para comportar os custos com a prestação do crédito à habitação não seja conjuntural, em particular os que respeitam a pessoas ou grupos vulneráveis (idosos, famílias monoparentais, entre outros), propõe a criação de um programa municipal que possibilite a transição do regime de casa própria para direito real de habitação duradoura (ver ponto 5, IDHP 2). No âmbito deste programa o município fica com a propriedade da habitação disponibilizando-a à pessoa ou agregado que nesta residem por via da constituição de um direito real de habitação duradoura sobre a mesma. Esta solução permite que os beneficiários permaneçam na habitação e, simultaneamente, resolvam a sua situação financeira, sendo que o apoio público concedido reverte para o aumento do parque público de habitação, podendo apoiar no futuro outras pessoas ou agregados, para além de garantir, no presente, o direito à habitação para a pessoa ou agregado em causa.

Esta é ainda uma solução potencialmente menos custosa e mais vantajosa para os beneficiários do que o realojamento, que poderia ter de ser a solução alternativa a mobilizar para os casos mais vulneráveis.

Esta última medida poderá ainda ser mobilizada para responder a pessoas ou agregados enquadráveis no âmbito do perfil E2, em particular, nos casos em que a situação de grave carência financeira e de maior vulnerabilidade das pessoas ou dos agregados em causa, tornem pouco eficazes e/ou insuficientes as medidas propostas na LA 1.2B (por ex., idosos em situação de pobreza).

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Criar um programa de transição do regime de casa própria para direito real à habitação duradoura (DHD)

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
E1/E2	<ul style="list-style-type: none"> <li>IDHP2 I Direito Real de Habitação Duradoura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar o programa municipal a que alude a medida</li> </ul>



### 7.3.5 I LA1.2B APOIAR A POPULAÇÃO SEM CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE POR INCAPACIDADE FINANCEIRA DE SUPORTAR AS OBRAS DE CONSERVAÇÃO OU REABILITAÇÃO DA SUA HABITAÇÃO

#### Descritivo

Esta linha de atuação visa responder às carências habitacionais que se enquadram no perfil E2, orientando-se para as pessoas e agregados em situação de carência financeira e que residem em condições habitacionais indignas por incapacidade financeira de suportar as obras de conservação ou reabilitação da sua habitação. Propõe-se neste âmbito que a atuação pública se centre em duas vertentes: na prestação de apoio aos proprietários para acesso aos instrumentos disponíveis no quadro nacional que possam apoiar financeiramente a realização das obras, bem como no apoio técnico às mesmas quando se trate de população mais carenciada; na criação de um apoio financeiro municipal, de montante limitado, que possa de forma simples e acessível responder às necessidades da população mais idosa e financeiramente carenciada, que, em muitos casos, com obras simples consegue ter significativas melhorias das suas condições de vida.

Refira-se ainda que, nos casos em que a situação de grave carência financeira e de maior vulnerabilidade das pessoas ou dos agregados em causa, tornem pouco eficazes e/ou insuficientes estas medidas, pode ser equacionada a mobilização da medida prevista na LA 1.2ª, relativa a “Criar um programa de transição do regime de casa própria para direito real à habitação duradoura”.

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Serviço de apoio aos proprietários na reabilitação

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
E2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF1 I 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</li> <li>▪ IDF5 I PRR, investimento RE-C02-i01: Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</li> <li>▪ IDF8 I PRR, investimento TC-C13-i01: Eficiência energética em edifícios residenciais</li> <li>▪ Algarve 2030, OE: 4.d) Promover a adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança, o envelhecimento ativo e saudável e um ambiente de trabalho saudável e bem adaptado capaz de prevenir riscos para a saúde</li> <li>▪ IF1 I Taxa reduzida de IVA (6%)</li> <li>▪ IF3 I Deduções à coleta de IRS</li> <li>▪ IF7 I Isenção de IMI</li> <li>▪ IF8 I Redução da taxa de IMI</li> <li>▪ IF12 I Redução para metade das taxas devidas pela avaliação do estado de conservação</li> <li>▪ OIRT3 I Áreas de reabilitação urbana/Operações de reabilitação urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criar um serviço de apoio aos proprietários na reabilitação, que poderá assumir uma forma mais minimalista ou abrangente, podendo englobar: a prestação de informação sobre os instrumentos de apoio disponíveis, o apoio na identificação dos instrumentos de financiamento mais adequados ao caso particular, o apoio à submissão de candidaturas e apoio técnico relativo ao projeto e acompanhamento das obras (para a população mais carenciada).</li> </ul>

##### Programa de apoio municipal à população idosa para realização de pequenas obras na habitação

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
E2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF1 I 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</li> <li>▪ IDF5 I PRR, investimento RE-C02-i01: Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</li> <li>▪ IDF8 I PRR, investimento TC-C13-i01: Eficiência energética em edifícios residenciais</li> <li>▪ IF1 I Taxa reduzida de IVA (6%)</li> <li>▪ IF3 I Deduções à coleta de IRS</li> <li>▪ IF7 I Isenção de IMI</li> <li>▪ IF8 I Redução da taxa de IMI</li> <li>▪ IF12 I Redução para metade das taxas devidas pela avaliação do estado de conservação</li> <li>▪ OIRT3 I Áreas de reabilitação urbana/Operações de reabilitação urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criar um programa de apoio financeiro municipal, de montante limitado, que possa de forma simples e acessível responder às necessidades da população mais idosa e financeiramente carenciada</li> </ul>

### 7.3.6 I LA2.1A CRIAR UMA OFERTA SEM FINS LUCRATIVOS DE HABITAÇÃO PERMANENTE PARA ARRENDAMENTO ACESSÍVEL

#### Descritivo

Esta linha de atuação visa a criação de uma oferta sem fins lucrativos de habitação permanente para arrendamento acessível, que responda às necessidades de pessoas e agregados habitacionais de baixos rendimentos que, embora já não tendo um perfil que requeira a disponibilização de uma habitação em arrendamento apoiado, não conseguem aceder ao mercado sem entrar em forte sobrecarga de custos habitacionais.

Esta linha de atuação inclui uma vertente de promoção de habitação pública para arrendamento acessível e uma outra, de apoio à disponibilização deste tipo de oferta por parte dos setores cooperativo e do terceiro setor.

Em ambas as vertentes, tendo em conta o perfil de carências visado, para assegurar que é viável a disponibilização da habitação a valores compatíveis com os rendimentos dos agregados, a promoção terá de ser publicamente subsidiada e o valor das rendas limitado ao necessário para assegurar a sustentabilidade da gestão do parque habitacional.

A oferta habitacional a promover no âmbito desta linha de atuação orienta-se para a resposta às pessoas e agregados de rendimentos modestos e que não têm, atualmente, acesso a uma habitação adequada, mas cuja situação financeira e familiar é relativamente estável, carecendo, assim, de uma resposta habitacional estrutural, e de médio ou longo prazo. Centra-se assim na resposta às carências identificadas no âmbito do perfil B1, sem prejuízo de propor que seja reservada uma cota neste âmbito orientada para responder às pessoas e agregados enquadráveis no perfil D2 com rendimentos mais modestos (LA3.2B).

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Criar uma oferta pública de habitação permanente para arrendamento acessível

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
B1 e D2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF1   1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</li> <li>▪ IDF3   Linha de financiamento para promoção de habitação para arrendamento acessível</li> <li>▪ IDF5   PRR, investimento RE-C02-i01: Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</li> <li>▪ IDF7   PRR, investimento RE-C02-i05: Parque público de habitação a custos acessíveis</li> <li>▪ IDF9   IFRRU 2030</li> <li>▪ IPS2   Arrendamento para subarrendamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concluir a atualização da ELH de Lagos e dar continuidade à sua execução (para os beneficiários elegíveis)</li> <li>▪ Definir um plano de investimento em habitação municipal para arrendamento acessível</li> <li>▪ Mobilizar a “Bolsa municipal de terrenos e outros bens imobiliários” (LA3.3A)</li> <li>▪ Aprovar o regulamento municipal de apoio ao acesso à habitação de Lagos (RMAAHL)</li> </ul>

##### Criar uma oferta de promoção pública de habitação permanente para venda

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
B1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF3   Linha de financiamento para promoção de habitação para arrendamento acessível</li> <li>▪ IDF9   IFRRU 2030</li> <li>▪ IF1   Taxa reduzida de IVA (6%)</li> <li>▪ IF2   Isenção de tributação em IRS e IRC</li> <li>▪ IF6   Isenção de IMT</li> <li>▪ IF7   Isenção de IMI</li> <li>▪ IF10   Isenção de AIMI</li> <li>▪ IF11   Isenção de IS</li> <li>▪ IPS5   Direito de superfície</li> <li>▪ IPS10   Mecanismos de incentivo a operações urbanísticas de interesse municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mobilizar a “Bolsa municipal de terrenos e outros bens imobiliários” (LA3.3A)</li> </ul>

##### Criar um programa para a disponibilização de oferta habitacional permanente sem fins lucrativos em arrendamento acessível (cooperativas e terceiro setor)

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
B1 e D2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF3   Linha de financiamento para promoção de habitação para arrendamento acessível</li> <li>▪ IDF9   IFRRU 2030</li> <li>▪ IF1   Taxa reduzida de IVA (6%)</li> <li>▪ IF2   Isenção de tributação em IRS e IRC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criar um programa para a disponibilização de oferta habitacional permanente sem fins lucrativos em arrendamento acessível por parte do setor cooperativo e terceiro setor, isoladamente ou em parceria com o município,</li> </ul>

- IF6 | Isenção de IMT
- IF7 | Isenção de IMI
- IF10 | Isenção de AIMI
- IF11 | Isenção de IS
- IPS5 | Direito de superfície
- IPS10 | Mecanismos de incentivo a operações urbanísticas de interesse municipal

com base num modelo de apoio público que permita compatibilizar a viabilização financeira da promoção com a limitação das rendas ao valor necessário para garantir a sustentabilidade financeira da gestão do parque

- Mobilizar a “Bolsa municipal de terrenos e outros bens imobiliários” (LA3.3A)

### 7.3.7 I LA2.1B CRIAR UMA OFERTA SEM FINS LUCRATIVOS DE HABITAÇÃO DE TRANSIÇÃO PARA APOIO À EMANCIPAÇÃO

#### Descritivo

Esta linha de atuação visa a criação de uma oferta habitacional sem fins lucrativos, de carácter temporário, para arrendamento acessível, que responda às necessidades de pessoas e agregados habitacionais de baixos rendimentos que, podendo residir numa habitação adequada, pretendem emancipar-se (por ex., jovens) ou mudar de habitação (por ex., situações de divórcio), e onde a necessidade habitacional pode revestir-se de um carácter relativamente transitório ou temporário, devido à fase de vida em que se encontram (perfil B2). A diferenciação desta linha de atuação face à anterior justifica-se pela possibilidade de, para responder às necessidades específicas do perfil aqui em causa, poderem ser desenvolvidas soluções diferenciadas tanto em termos de tipologia (por ex., tipologias menores, soluções de “cohousing”, entre outras), como de regime de ocupação (por ex., tempo de permanência limitado, maior rotatividade), que permita, simultaneamente, responder às necessidades das pessoas e agregados em causa, minimizar os custos com a promoção e maximizar os resultados em termos de beneficiários abrangidos (a maior rotatividade assegura a capacidade de mobilizar a mesma solução para apoio a diferentes agregados num prazo inferior ao corrente na oferta de habitação permanente).

Tal como no caso anterior, a disponibilização deste tipo de oferta habitacional tanto pode efetuada diretamente pelo município como por cooperativas ou terceiro setor, isoladamente ou em parceria. Em qualquer dos casos, para assegurar que é viável a disponibilização da habitação a valores compatíveis com os rendimentos dos agregados, a promoção terá de ser publicamente subsidiada e o valor das rendas limitado ao necessário para assegurar a sustentabilidade da gestão do parque habitacional.

Embora esta medida surja no âmbito da presente linha de atuação, que se centra na resposta às carências identificadas no âmbito do perfil B2, esta é também adequada para responder aos agregados habitacionais do perfil D1 (LA3.2A), propondo-se que seja reservada uma cota neste âmbito para esse fim.

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Criar uma oferta pública de habitação de transição para arrendamento acessível

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
B2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF3   Linha de financiamento para promoção de habitação para arrendamento acessível</li> <li>▪ IDF7   PRR, investimento RE-C02-i05: Parque público de habitação a custos acessíveis</li> <li>▪ IDF9   IFRRU 2030</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concluir a atualização da ELH de Lagos e dar continuidade à sua execução (para os beneficiários elegíveis)</li> <li>▪ Definir um plano de investimento em habitação municipal para arrendamento acessível</li> <li>▪ Mobilizar a “Bolsa municipal de terrenos e outros bens imobiliários” (LA3.3A)</li> </ul>

##### Criar um programa para a disponibilização de oferta habitacional de transição sem fins lucrativos em arrendamento acessível (cooperativas e terceiro setor)

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
B2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF3   Linha de financiamento para promoção de habitação para arrendamento acessível</li> <li>▪ IDF9   IFRRU 2030</li> <li>▪ IF1   Taxa reduzida de IVA (6%)</li> <li>▪ IF2   Isenção de tributação em IRS e IRC</li> <li>▪ IF6   Isenção de IMT</li> <li>▪ IF7   Isenção de IMI</li> <li>▪ IF10   Isenção de AIMI</li> <li>▪ IF11   Isenção de IS</li> <li>▪ IPS5   Direito de superfície</li> <li>▪ IPS10   Mecanismos de incentivo a operações urbanísticas de interesse municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criar um programa para a disponibilização de oferta habitacional de transição sem fins lucrativos em arrendamento acessível por parte do setor cooperativo e terceiro setor, isoladamente ou em parceria com o município, com base num modelo de apoio público que permita compatibilizar a viabilização financeira da promoção com a limitação das rendas ao valor necessário para garantir a sustentabilidade financeira da gestão do parque</li> <li>▪ Mobilizar a “Bolsa municipal de terrenos e outros bens imobiliários” (LA3.3A)</li> </ul>

### 7.3.8 I LA2.2A FOMENTAR O SURGIMENTO DE OFERTA HABITACIONAL PRIVADA A PREÇOS INFERIORES AOS DE MERCADO

#### Descritivo

Esta linha de atuação visa criar as condições para o surgimento de uma oferta habitacional privada ou cooperativa a custos inferiores aos de mercado, que observe os limites de preço estipulados no regime de HCC ou de rendas definidos no PAA.

Este tipo de oferta tem a capacidade de dar resposta adequada às pessoas e agregados de rendimentos intermédios que, tradicionalmente, teriam acesso a uma habitação no mercado, mas que, dado o atual nível dos preços, não conseguem aceder a uma habitação sem entrar em sobrecarga de custos habitacionais, necessitando de um apoio, mesmo que limitado, para o efeito (perfil C).

Para este fim, propõe-se uma atuação municipal em duas vertentes: i) criação um pacote de incentivos a este tipo de promoção (por ex., redução de taxas urbanísticas, prioridade na tramitação do processo, redução dos parâmetros de estacionamento, eventual cedência do direito de superfície, entre outros); ii) implementação de mecanismos ao nível da política de solos que garantam que parte da promoção privada é disponibilizada a custos acessíveis.

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Criação de um pacote de incentivos ao surgimento de oferta habitacional privada a preços inferiores aos de mercado

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF3   Linha de financiamento para promoção de habitação para arrendamento acessível</li> <li>▪ IDF9   IFRRU 2030</li> <li>▪ IF1   Taxa reduzida de IVA (6%)</li> <li>▪ IF2   Isenção de tributação em IRS e IRC</li> <li>▪ IF5   Taxa reduzida de tributação de mais-valias (10%)</li> <li>▪ IF6   Isenção de IMT</li> <li>▪ IF7   Isenção de IMI</li> <li>▪ IF10   Isenção de ALMI</li> <li>▪ IF11   Isenção de IS</li> <li>▪ IPS5   Direito de superfície</li> <li>▪ IPS8   Regime do uso do solo</li> <li>▪ IPS10   Mecanismos de incentivo a operações urbanísticas de interesse municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criar um pacote de incentivos ao surgimento de oferta habitacional privada a preços inferiores aos de mercado</li> </ul>

##### Assegurar que parte da nova promoção privada é direcionada para o arrendamento acessível

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IPS6   Cedência de terrenos em operações urbanísticas</li> <li>▪ IPS7   Compensação urbanística (em espécie)</li> <li>▪ IPS8   Regime do uso do solo</li> <li>▪ IPS9   Transferência de edificabilidade (ou créditos de construção)</li> <li>▪ IPS11   Zonamento inclusivo</li> <li>▪ IPS12   Unidades de execução</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definir as recomendações em termos de instrumentos de política de solos a mobilizar para este fim na CMH e promover a sua transposição para os IGT</li> </ul>

### 7.3.9 I LA2.2B APOIAR O ARRENDAMENTO NO MERCADO

#### Descritivo

Tendo em conta o pressuposto n.º 2 (ver ponto 7.2) onde se defende que são de privilegiar medidas orientadas para incentivar o surgimento de nova oferta a preços abaixo do mercado, em detrimento de medidas de apoio direto aos agregados para acesso a habitações de mercado, a proposta da presente linha de atuação justifica-se por se considerar que, enquanto estão a ser construídas as respostas orientadas para o surgimento de oferta abaixo dos valores de mercado (para arrendamento apoiado, acessível sem fins lucrativos e acessível privado), é necessário implementar soluções que apoiem as pessoas e os agregados no acesso à oferta habitacional atualmente disponível, e que é, na sua generalidade, a oferta de mercado. No entanto, tendo em conta que a despesa pública efetuada neste âmbito é integralmente apropriada pelo mercado, não dotando o município de maior capacidade de resposta a carências habitacionais, e de carácter temporário, pois não dá uma resposta estrutural às necessidades dos beneficiários, sublinha-se que as medidas a implementar no âmbito desta linha de atuação devem ser encaradas como transitórias, com vista a permitir colmatar o lapso temporal existente entre a aprovação da CMH e a disponibilização de habitação a preços inferiores aos de mercado. Neste sentido, recomenda-se que, paralelamente ao surgimento de oferta alternativa à de mercado, os apoios ao arrendamento a conceder sejam progressivamente transferidos para esse tipo de oferta, maximizando a capacidade de acesso dos agregados à mesma e reduzindo os custos em termos de despesa pública por solução apoiada. Os apoios a conceder por via desta linha de atuação são particularmente adequados para dar resposta aos perfis B2 e E1, sem prejuízo de poderem englobar outros perfis.

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Dar continuidade ao Programa de Apoio ao Arrendamento Privado

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
B2 e E1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ADAP1   Porta 65 Jovem</li> <li>▪ ADAP2   Porta 65+</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dar continuidade ao Programa de Apoio ao Arrendamento Privado, orientando-o, progressivamente, para a oferta de arrendamento alternativa á de mercado (arrendamento acessível sem fins lucrativos e arrendamento acessível privado)</li> </ul>

### 7.3.10 I LA3.1A DEFINIR O ADEQUADO EQUILÍBRIO ENTRE HABITAÇÃO PERMANENTE E ALOJAMENTO LOCAL

#### Descritivo

Esta linha de atuação visa dar resposta à previsão constante do art. 18.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, segundo a qual “[o]s municípios definem, expressamente, nas respetivas Cartas Municipais de Habitação, (...) o adequado equilíbrio de oferta de habitações e alojamento estudantil no respetivo território”.

Esta definição terá como efeito permitir:

- o termo da suspensão de novos registos de alojamento local, atualmente em vigor, desde que tal não implique ultrapassar “adequado equilíbrio” que venha a ser definido;
- a apreciação e deliberação sobre as renovações de registos de alojamento local, com base no estipulado na CMH.

A definição do “adequado equilíbrio entre habitação permanente e alojamento local” deve ainda ser feita a par com a definição das regras e dos limites de utilização de frações habitacionais para alojamento local (LA3.1B).

Neste domínio, Lagos apresenta um conjunto de aspetos particulares, que devem ser tidos em conta:

- inegável e estrutural vocação turística, com profundas ligações com o desenvolvimento local, o tecido económico e o emprego e rendimento dos residentes;
- muito elevado peso do alojamento local face à habitação permanente (cerca de 41%: 5.800 alojamentos locais para 14.100 habitações permanentes, sem prejuízo de poderem estar aqui incluídos alojamentos locais atualmente inativos);
- grande dificuldade de acesso a uma habitação adequada, que afeta já parte significativa da população;
- uma parte significativa do alojamento local já instalado dificilmente poderá ser mobilizado para habitação permanente, entre outros fatores, pelo facto de se desenvolver em habitações adquiridas para residência secundária (cerca de 40% dos alojamentos do município).

Existem assim fatores que justificam uma proteção do uso habitacional de carácter permanente, a par com uma situação atual já instalada em termos de alojamento local cujo cancelamento do registo dificilmente irá derivar num aumento de oferta para habitação acessível, e com uma economia local que depende, em grande medida, das atividades turísticas.

Tendo isto em conta, considera-se que, para o caso específico do município de Lagos, o adequado equilíbrio a estabelecer não deve implicar um forte retrocesso nos registos de alojamento local em vigor, dado não se antever que tal venha a resultar num aumento da oferta para habitação permanente e por poder ter consequências negativas ao nível do desenvolvimento local, sobre o qual assenta, também, as condições de vida de parte da população, para além de poder acarretar consequências relativamente ao aumento da informalidade. No entanto, e por outro lado, considera-se que é necessário promover e proteger a oferta de habitação permanente, designadamente, mediante a prevenção que o peso dos últimos continue a aumentar face ao da habitação permanente.

Neste contexto, avança-se com a **proposta de definição, na CMH, como adequado equilíbrio entre habitação permanente e alojamento local, um rácio entre Alojamento Local e habitação permanente que não ultrapasse os 30% para a globalidade do território do município**. A opção pela definição de um rácio único para a totalidade do território deve-se ao facto de, deste modo, poder permitir-se maior flexibilidade, sem que em termos globais, o Alojamento Local possa vir a assumir uma preponderância superior à definida. Esta maior flexibilidade poderá contribuir para mitigar da forte concentração territorial de Alojamento Local em alguns territórios, para os quais se propõe sejam criadas regras e limites adicionais (ver LA3.2B).

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Definição do adequado equilíbrio entre habitação permanente e alojamento local

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
Transversal		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definir no âmbito da CMH</li> </ul>



### 7.3.11 I LA3.1B DEFINIR AS REGRAS E OS LIMITES DE UTILIZAÇÃO DE FRAÇÕES HABITACIONAIS PARA ALOJAMENTO LOCAL

#### Descritivo

Para além de estabelecer o adequado equilíbrio entre habitação permanente e alojamento local, a que reporta a linha de atuação anterior, a CMH deve ainda definir as regras e os limites de utilização de frações habitacionais para alojamento local.

Neste contexto, é relevante o facto de existirem áreas no município de muito forte concentração de estabelecimentos de alojamento local. Embora, em alguns casos, se considerar que essa forte concentração não é detrimental para a habitação, dado reportar-se a áreas do município com pouca vocação para habitação permanente (por ex., aldeamentos turísticos com fraca integração no tecido urbano), existem outras áreas territoriais que devem merecer um cuidado adicional.

De entre estas, destaca-se a área urbana central da cidade de Lagos, dado constituir um território privilegiado no que respeita ao acesso à rede de transportes, serviços e equipamentos públicos, onde merece particular atenção a proteção da função residencial.

Assim, propõe-se que para a área central da cidade de Lagos (com delimitação a desenvolver na fase de concretização do Plano de Ação) seja criada uma Área de contenção (ver OIRT2), que institua, entre outras regras, um limite específico relativamente ao peso do alojamento local face à habitação permanente.

Tendo já sido proposto um limite de 30% relativamente ao peso do alojamento local face à habitação, o objetivo que a delimitação desta Área de contenção seria o de garantir que, no território em causa, este peso nunca ultrapassará o valor a determinar, mesmo que ainda não tenha sido ultrapassado o limite de 30% para globalidade do município.

A justificação para a necessidade de instituir um limite adicional territorializado prende-se com o facto de a distribuição do alojamento local em Lagos ser muito assimétrica, existindo áreas com um peso superior a 150% de alojamento local face à habitação – algo que pode acontecer de forma localizada sem que se ultrapassem os limites globais para o município. Neste contexto, considerou-se haver vantagem proteger os territórios com maior apetência habitacional, mas também turística, evitando que possam atingir certos níveis de concentração de alojamento local.

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Criar áreas de contenção

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
<i>Transversal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OIRT2   Áreas de contenção</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir a área de contenção no âmbito da CMH</li> <li>Aprovar por via de Regulamento municipal as regras e limites aplicáveis à utilização de frações habitacionais para alojamento local</li> </ul>

### 7.3.12 I LA3.2A CRIAR UMA OFERTA PARA HABITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA PROFISSIONAIS EXTERNOS AO MUNICÍPIO

#### Descritivo

Esta linha de atuação centra-se no apoio habitacional necessário ao bom funcionamento dos serviços públicos e de setores de atividade relevantes para o desenvolvimento local e o apoio à função habitacional, e são atualmente afetadas por escassez de recursos humanos, derivada da dificuldade de acesso à habitação dos profissionais que, a título temporário, necessitam de fixar residência no município e não encontram uma oferta compatível com os seus rendimentos (perfil D1).

No que respeita aos profissionais afeto a serviços públicos, e tendo em conta as semelhanças com as necessidades habitacionais do perfil B2, propõe-se que a solução passe por reservar uma cota para estes profissionais no âmbito da oferta sem fins lucrativos de habitação de transição para apoio à emancipação (LA 2.1 B).

Propõe-se ainda que seja criado um programa em parceria com o setor privado, em particular, com os empregadores do setor privado afetados, para promoção de alojamento temporário para profissionais deslocados a custos acessíveis, tanto do setor público como privado.

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Reservar uma cota para profissionais temporários do setor de serviços públicos no âmbito da oferta sem fins lucrativos de habitação de transição para apoio à emancipação (LA 2.1 B)

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
D1	(ver LA2.1B Criar uma oferta sem fins lucrativos de habitação de transição para apoio à emancipação)	(ver LA2.1B Criar uma oferta sem fins lucrativos de habitação de transição para apoio à emancipação)

##### Criar um programa em parceria com o setor privado para promoção de alojamento temporário a custos acessíveis para profissionais deslocados

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
D1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF3   Linha de financiamento para promoção de habitação para arrendamento acessível</li> <li>▪ IDF9   IFRRU 2030</li> <li>▪ IDF12   Algarve 2030, ITI PADRE</li> <li>▪ IF1   Taxa reduzida de IVA (6%)</li> <li>▪ IF2   Isenção de tributação em IRS e IRC</li> <li>▪ IF4   Benefício na determinação do lucro tributável</li> <li>▪ IF6   Isenção de IMT</li> <li>▪ IF7   Isenção de IMI</li> <li>▪ IF10   Isenção de AIMI</li> <li>▪ IF11   Isenção de IS</li> <li>▪ IPS5   Direito de superfície</li> <li>▪ IPS8   Regime do uso do solo</li> <li>▪ IPS10   Mecanismos de incentivo a operações urbanísticas de interesse municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criar o programa municipal a que alude a medida</li> <li>▪ Mobilizar a “Bolsa municipal de terrenos e outros bens imobiliários” (LA3.3A)</li> </ul>

### 7.3.13 I LA3.3A VIABILIZAR O SURGIMENTO DE OFERTA HABITACIONAL A CUSTOS ACESSÍVEIS

#### Descritivo

Esta linha de atuação reúne um conjunto de medidas que, de forma transversal, visam contribuir para viabilizar o surgimento de oferta habitacional a custos acessíveis.

De entre as medidas propostas, destaca-se a criação de uma **“Bolsa municipal de terrenos e outros bens imobiliários”**. Com efeito, a posse por parte do município de uma bolsa de terrenos e outros bens imobiliários que integrem o seu domínio privado é um instrumento fundamental para prosseguir uma política pública de habitação. Trata-se do conjunto de património público que, podendo incluir prédios rústicos ou urbanos, lotes, edifícios ou habitações, tem como principal objetivo contribuir para suprir as carências habitacionais, contribuir para a regulação do mercado imobiliário e apoiar o acesso à habitação, podendo servir de base para a promoção direta de habitação, para apoio à promoção sem fins lucrativos (por cooperativas e outras entidades do 3º setor, quer de forma independente quer em parceria com o município), ou, ainda, para efeito de apoio, negociação e/ou concertação junto do setor privado.

A afetação de bens imóveis do domínio privado do Estado e das autarquias à prossecução de uma política de solos está prevista no quadro legal do ordenamento do território e urbanismo, no art. 153.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT),<sup>37</sup> servindo nesta medida os objetivos inerentes a uma política de habitação. Já a LBH<sup>38</sup> prevê, no seu artigo 39.º, que o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais garantam a existência de bolsas de habitação pública, para apoio à política de habitação, podendo estas incorporar património imobiliário público bem como recursos financeiros.<sup>39</sup>

Através de uma bolsa municipal de terrenos e outros bens imobiliários, o município pode responder a carências imediatas na oferta de habitação, infraestruturas e equipamentos públicos, ou, ainda, prever uma reserva de solos para utilização futura, antecipando necessidades, garantindo a aquisição de solos a custos mais baixos e atuando como regulador do mercado de terrenos e do mercado habitacional. Atuando seja através da disponibilização de oferta a preços controlados, seja através de operações de gestão fundiária (por exemplo, obtenção de terrenos aptos para habitação municipal ou para parcerias mediante permuta por terrenos aptos para fins de interesse privado).

No caso de Lagos, a mobilização deste instrumento é uma questão crítica, tendo em conta a escassez de recursos fundiários e imobiliários do município.

Destaca-se ainda a proposta de aprovação de uma **declaração fundamentada de carência habitacional** (ver OIRT4), com delimitação territorial a concretizar no âmbito do desenvolvimento do Plano de Ação, e que habilite o município, entre outros aspetos, a i) obter prioridade no acesso a financiamento público destinado à habitação; ii) introduzir, nas operações urbanísticas privadas, condições para efeitos de prossecução das metas habitacionais municipais definidas na CMH para habitação permanente e a custos controlados; e iii) reforçar, nos IGT, as áreas destinadas a uso habitacional, caso tal se considere adequado no âmbito do desenvolvimento do Plano de Ação.

Para além destas medidas, propõe-se ainda que se incentive a **diversificação da promoção de habitação de interesse social**, mediante o incentivo à promoção cooperativa, do terceiro setor e privada.

Por fim, é ainda avançada uma medida destinada a **simplificar e reduzir os tempos afetos aos procedimentos relativos à realização de operações urbanísticas para arrendamento acessível**, que poderá incluir a instituição de um tratamento prioritário a esses processos, bem como a redução de elementos instrutórios, clarificação de conceitos, entre outras que se venham a considerar pertinentes.

#### Medidas que podem ser implementadas:

##### Criar uma bolsa municipal de terrenos e outros bens imobiliários

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
<i>Transversal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF1 I 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</li> <li>▪ IDF3 I Linha de financiamento para promoção de habitação para arrendamento acessível</li> <li>▪ IDF5 I PRR, investimento RE-C02-i01: Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</li> <li>▪ IDF7 I PRR, investimento RE-C02-i05: Parque público de habitação a custos acessíveis</li> <li>▪ IDF14 I Algarve 2030, OE 2.7: Reforçar a proteção e preservação da natureza, a biodiversidade e as</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definir e executar um plano de alargamento do património imobiliário municipal para apoio à política de habitação</li> </ul>

<sup>37</sup> Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

<sup>38</sup> Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.

<sup>39</sup> N.º 2 do art. 39.º da Lei 83/2019, de 3 de setembro.

- infraestruturas verdes, inclusive nas zonas urbanas, e reduzir todas as formas de poluição
- IF2 | Isenção de tributação em IRS e IRC
  - IPS1 | Aquisição de bens imobiliários
  - IPS3 | Direito de preferência
  - IPS4 | Expropriação por utilidade pública
  - IPS6 | Cedência de terrenos em operações urbanísticas
  - IPS7 | Compensação urbanística (em espécie)

**Diversificar a promoção habitacional de interesse social (pública, cooperativa, do terceiro setor, privada e em parceria)**

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
<i>Transversal</i>	<i>(Concretizada de forma transversal pelo conjunto de medidas propostas)</i>	<i>(Concretizada de forma transversal pelo conjunto de medidas propostas)</i>

**7.3.14 I LA3.3B DESINCENTIVAR A PERSISTÊNCIA DE EDIFÍCIOS DEVOLUTOS E EM RUÍNAS E DE TERRENOS EXPECTANTES COM APTIDÃO HABITACIONAL**

**Descritivo**

Esta linha de atuação visa desincentivar a permanência de edifícios devolutos e em ruínas, ou de terrenos para construção com aptidão habitacional expectantes, em áreas do território municipal onde o aumento da oferta habitacional se considere essencial para dar resposta às carências sentidas no município. Para este fim propõe-se que, estas áreas, a delimitar no âmbito do desenvolvimento do Plano de Ação, sejam aprovadas zonas de pressão urbanística (ver OIRT1), nas quais os prédios urbanos e frações autónomas devolutos há mais de um ano, os prédios em ruínas, bem como os terrenos para construção com aptidão habitacional, passam a ser objeto de agravamento adicional do IMI (ver IF9). Propõe-se ainda que, em casos que se considerem de particular relevância relativos a edifícios devolutos ou em ruínas, o município recorra à execução de obras coercivas.

**Medidas que podem ser implementadas:**

**Recorrer à execução de obras coercivas em casos de particular relevância**

Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
<i>Transversal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IDF4   Linha de financiamento para obras coercivas</li> </ul>	

### 7.3.15 I LA3.4A PROMOVER A DIVERSIFICAÇÃO DA OFERTA HABITACIONAL E A MISCIGENAÇÃO SOCIAL

<b>Descritivo</b>		
<p>Esta linha de atuação visa contribuir para a inclusão social e territorial, mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a diversificação da oferta habitacional, tanto do ponto de vista tipológico como em termos de regimes de disponibilização e custos (arrendamento apoiado, arrendamento acessível sem fins lucrativos, arrendamento acessível privado, arrendamento de mercado), algo que é prosseguido de forma transversal pelo conjunto de medidas avançadas;</li> <li>a promoção da miscigenação social, em particular, mediante a implementação de instrumentos de política de solos, como o zonamento inclusivo e a compensação urbanística (em espécie), previstos no âmbito da medida “Assegurar que parte da nova promoção privada é direcionada para o arrendamento acessível” da LA2.2A.</li> </ul>		
<b>Medidas que podem ser implementadas:</b>		
<b>Promover a diversidade da oferta habitacional</b>		
Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
<i>Transversal</i>	<i>(Concretizada de forma transversal pelo conjunto de medidas propostas)</i>	<i>(Concretizada de forma transversal pelo conjunto de medidas propostas)</i>
<b>Promover a miscigenação social</b>		
Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
<i>Transversal</i>	<i>(Concretizada, em particular, pela LA2.2A)</i>	<i>(Concretizada, em particular, pela LA2.2A)</i>

### 7.3.16 I LA3.4B PROMOVER A QUALIDADE DO ESPAÇO PÚBLICO E DO EDIFICADO

<b>Descritivo</b>		
<p>Esta linha de atuação orienta-se para a qualificação tanto dos edifícios habitacionais como dos espaços públicos e de vizinhança que os servem.</p> <p>Ao nível dos espaços públicos e de vizinhança, propõe-se que não só sejam empreendidas as intervenções de requalificação por parte do município que se considerem necessárias, como que seja implementado um programa de apoio a pequenas intervenções nos espaços de vizinhança (“acupuntura urbana”), a propor e promover pela comunidade local, selecionadas, por exemplo, por meio de um concurso anual para esse fim.</p>		
<b>Medidas que podem ser implementadas:</b>		
<b>Desenvolver intervenções de qualificação do espaço público, tendo em particular atenção os espaços de vizinhança</b>		
Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
<i>Transversal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IDF10   Algarve 2030, ITI CIM-AMAL, Eixo 2</li> <li>IDF11   Algarve 2030, ITI Redes Urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir e executar um plano de qualificação dos espaços públicos e de vizinhança</li> <li>Criar um programa de apoio a pequenas intervenções nos espaços de vizinhança, propostas e desenvolvidas pela comunidade local</li> </ul>
<b>Incentivar a reabilitação do edificado e a promoção de edifícios energeticamente eficientes</b>		
Perfis a que responde	Instrumentos disponíveis no quadro nacional passíveis de mobilização	Instrumentos de âmbito municipal (a criar/executar)
<i>Transversal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IF8   Redução da taxa de IMI</li> <li><i>(ver LA1.2B, medida “Serviço de apoio aos proprietários na reabilitação”)</i></li> <li><i>(ver LA1.1B, medida “Assegurar a regular conservação e reabilitação do parque habitacional municipal”)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovar a redução da taxa do IMI para prédios urbanos com eficiência energética</li> <li>Implementar a medida “Serviço de apoio aos proprietários na reabilitação” (LA1.2B)</li> <li>Implementar a medida “Assegurar a regular conservação e reabilitação do parque habitacional municipal” (LA1.1B)</li> <li>Observar requisitos de elevada eficiência energética na promoção habitacional municipal</li> </ul>

## 7.4 I INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS PASSÍVEIS DE MOBILIZAÇÃO

### 7.4.1 I NOTA PRÉVIA

Neste ponto, apresenta-se uma breve descrição dos instrumentos existentes no quadro nacional que foram identificados como podendo contribuir para a conceção e/ou viabilização das medidas propostas no âmbito das linhas de atuação previstas. Foram ainda incluídos os instrumentos que se considerou terem relevância para a ponderação sobre a pertinência do desenvolvimento de certas medidas, por exemplo, nos casos em que existem apoios disponibilizados diretamente pelo Estado e que uma atuação municipal só se justifica em complemento.

Neste contexto, a enumeração dos instrumentos aqui efetuada não é uma listagem exaustiva de todos os instrumentos existentes no quadro nacional e que poderão ser mobilizados âmbito da política de habitação em abstrato, mas centra-se nos principais instrumentos que se identificaram tendo por base, em concreto, as medidas avançadas neste documento como passíveis de contribuir para a operacionalização dos objetivos subjacentes à Visão proposta para a CMH de Lagos.

A inclusão deste ponto sobre instrumentos no documento relativo à Fase 2 - Visão, ou seja, previamente à apresentação do Plano de Ação, justifica-se pela necessidade de, para garantir a adesão à realidade e a exequibilidade da Visão e dos objetivos subjacentes à mesma, ser necessário um trabalho paralelo, de levantamento dos recursos disponíveis para a sua operacionalização. Recursos nos quais se incluem os instrumentos podem ser especificamente mobilizados para esse efeito. Este levantamento não foi só essencial para o desenho da proposta de Visão e dos objetivos subjacentes, como se torna igualmente essencial para o município poder aferir a sua capacidade de operacionalizar e executar a proposta, avaliar a relevância e a pertinências das medidas avançadas, e/ou identificar eventuais necessidades de proceder a alterações ou ajustes.

Para este efeito, considerou-se útil que, além da simples identificação, fosse feito um breve descritivo dos instrumentos, que facilitasse o entendimento global sobre os mesmos e as suas implicações e relevância para cada uma das medidas. Não obstante, trata-se de uma descrição muito sumária – quase um glossário -, sendo que, para conhecimento das condições específicas e dos termos de aplicação de cada um dos instrumentos terão de ser consultados os diplomas legais aplicáveis. Os instrumentos identificados foram estruturados em 5 categorias:

- **Instrumentos de financiamento [IDF]** – Reúne os instrumentos que podem potencialmente ser mobilizados para financiamento das medidas avançadas, tanto com verbas comunitárias como com verbas do orçamento de Estado. Incluem-se instrumentos de financiamento por via de subvenções e de empréstimos, disponíveis quer para o município quer para ações promovidas por cooperativas, terceiro setor, setor

privado e particulares. Foram considerados não só os instrumentos que estão atualmente em vigor, como os que estão previstos, mas que só entrarão em vigor futuramente, dado poderem também contribuir para a operacionalização da CMH de Lagos tendo em conta o horizonte temporal da mesma.

- **Instrumentos fiscais [IF]** – Foram considerados os instrumentos que, por via fiscal, podem contribuir para as medidas avançadas e para os objetivos subjacentes às mesmas, seja pela via do incentivo seja por via da penalização. Tal como no caso anterior, são incluídos instrumentos orientados para entidades diversas, designadamente, cooperativas, setor privado, particulares, entre outras.
- **Instrumentos de disponibilização de habitação pública [IDHP]** – Incluíram-se aqui os regimes de disponibilização de habitação municipal regulados no quadro legislativo nacional, e que se identificaram como podendo ser pertinente mobilizar tendo em conta as medidas avançadas. Sublinha-se que estes instrumentos não esgotam as modalidades possíveis de disponibilização de habitação municipal, desde logo porque não estão incluídos os instrumentos que possam vir a ser regulamentados para este fim por parte do município (por ex., arrendamento acessível de habitação municipal), ou outros previstos na lei, mas que não se considerou serem os mais adequados face às medidas avançadas e objetivos subjacentes às mesmas (por ex., renda resolúvel, venda, entre outros).
- **Apoios diretos aos arrendatários e proprietários [ADAP]** – Reúne os apoios disponibilizados pelo Estado diretamente aos arrendatários (por ex., subsídios ao arrendamento), bem como as medidas excecionais e temporárias atualmente em vigor para apoiar as pessoas e agregados a fazer face ao aumento dos custos com as rendas e as prestações dos créditos à habitação em consequência do aumento da inflação.
- **Instrumentos de política de solos [IPS]** – Reúne o conjunto de instrumentos previstos no quadro legal da política de solos, ordenamento do território e urbanismo como sendo os instrumentos ao dispor da administração para atuação ao nível da gestão de solos e da intervenção no mercado fundiário, tendo em vista a realização de objetivos de política territorial e urbanística, de política de habitação ou e outras políticas com impacto territorial.
- **Outros instrumentos de regulação territorial [OIRT]** – Consideram-se aqui os instrumentos disponíveis no quadro legislativo em vigor que, tendo uma natureza e concretização territorial, associada designadamente à delimitação de perímetros territoriais expressamente identificados, cumprem determinados objetivos de regulação pública com impactos em matéria de política de habitação.

Seguidamente apresenta-se a listagem dos instrumentos tratados por categoria.



### Instrumentos de financiamento [IDF]

- IDF1 | 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação
- IDF2 | Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente
- IDF3 | Linha de financiamento para promoção de habitação para arrendamento acessível
- IDF4 | Linha de financiamento para obras coercivas
- IDF5 | PRR, investimento RE-C02-i01: Programa de Apoio ao Acesso à Habitação
- IDF6 | PRR, investimento RE-C02-i02: Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário
- IDF7 | PRR, investimento RE-C02-i05: Parque público de habitação a custos acessíveis
- IDF8 | PRR, investimento TC-C13-i01: Eficiência energética em edifícios residenciais
- IDF9 | IFRRU 2030
- IDF10 | Algarve 2030, ITI CIM-AMAL
- IDF11 | Algarve 2030, ITI Redes Urbanas
- IDF12 | Algarve 2030, ITI PADRE
- IDF13 | Algarve 2030, OE2.1: Promover a eficiência energética e reduzir as emissões de gases com efeito de estufa
- IDF14 | Algarve 2030, OE 2.7: Reforçar a proteção e preservação da natureza, a biodiversidade e as infraestruturas verdes, inclusive nas zonas urbanas, e reduzir todas as formas de poluição
- IDF15 | Algarve 2030, OE: 4.d) Promover a adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança, o envelhecimento ativo e saudável e um ambiente de trabalho saudável e bem adaptado capaz de prevenir riscos para a saúde
- IDF16 | Algarve 2030, OE 4.h) Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa, e melhorar a empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos
- IDF17 | Fundo de emergência para a habitação

### Instrumentos fiscais [IF]

- IF1 | Taxa reduzida de IVA (6%)
- IF2 | Isenção de tributação em IRS e IRC
- IF3 | Deduções à coleta de IRS
- IF4 | Benefício na determinação do lucro tributável
- IF5 | Taxa reduzida de tributação de mais-valias (10%)
- IF6 | Isenção de IMT
- IF7 | Isenção de IMI
- IF8 | Redução da taxa de IMI
- IF9 | Agravamento do IMI para prédios devolutos e em ruínas e para terrenos para construção com aptidão habitacional
- IF10 | Isenção de AIMI
- IF11 | Isenção de IS
- IF12 | Redução para metade das taxas devidas pela avaliação do estado de conservação

### Instrumentos de disponibilização de habitação pública [IDHP]

- IDHP1 | Arrendamento apoiado
- IDHP2 | Direito Real de Habitação Duradoura

### Apoios diretos aos arrendatários e proprietários [ADAP]

- ADAP1 | Porta 65 Jovem
- ADAP2 | Porta 65+
- ADAP3 | Apoios extraordinários e temporários ao pagamento da renda
- ADAP4 | Apoios extraordinários e temporários ao pagamento da prestação de créditos à habitação

### Instrumentos de política de solos [IPS]

- IPS1 | Bolsa municipal de terrenos e outros bens imobiliários
- IPS2 | Aquisição de bens imobiliários
- IPS3 | Arrendamento para subarrendamento
- IPS4 | Direito de preferência
- IPS5 | Expropriação por utilidade pública
- IPS6 | Direito de superfície
- IPS7 | Cedência de terrenos em operações urbanísticas
- IPS8 | Compensação urbanística (em espécie)
- IPS9 | Regime do uso do solo
- IPS10 | Transferência de edificabilidade (ou créditos de construção)
- IPS11 | Mecanismos de incentivo a operações urbanísticas de interesse municipal
- IPS12 | Zonamento inclusivo
- IPS13 | Unidades de execução

### Outros instrumentos de regulação territorial [OIRT]

- OIRT1 | Zonas de pressão urbanística
- OIRT2 | Áreas de contenção
- OIRT3 | Áreas de reabilitação urbana/Operações de reabilitação urbana
- OIRT4 | Declaração fundamentada de carência habitacional



## 7.4.2 I INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO [IDF]

---

### IDF1 I 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação

O 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação<sup>40</sup> é um programa com financiamento nacional (orçamento de Estado), em vigor desde 2018, que visa apoiar a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada. A sua gestão está a cargo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU, I.P.).

Os apoios financeiros podem ser concedidos a entidades para promoção de soluções habitacionais para as pessoas e agregados carenciados, designadamente, entidades públicas (incluindo os municípios), entidades do terceiro setor, associações de moradores e cooperativas de habitação e construção, bem como proprietários de imóveis situados em núcleos degradados. Podem ainda ser concedidos diretamente às pessoas ou agregados carenciados.

O apoio financeiro prestado pode consistir em subvenções ou empréstimos, ou na combinação de ambos, nos termos e montantes definidos na lei, dependendo do tipo de obra e de beneficiário, bem como se a solução responde a uma das situações específicas previstas.

Todas as soluções habitacionais a promover e todos os apoios a disponibilizar por este programa dependem da aprovação da Estratégia Local de Habitação (ELH) do município a que respeitam, devendo estar previstas na mesma.

No caso de Lagos, a ELH foi aprovada em 2021, estando atualmente em curso a sua atualização. As soluções previstas na ELH aprovada estão em execução, tal como descrito nos Estudos de Base<sup>41</sup>.

---

### IDF2 I Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente

O Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente<sup>42</sup> é um programa com financiamento nacional (orçamento de Estado), em vigor desde 2018, que visa apoiar as situações de necessidade de alojamento urgente de pessoas que se vejam privadas, de forma temporária ou definitiva, da habitação ou do local onde mantinham a sua residência permanente, ou que estejam em risco iminente de ficar nessa situação, em resultado de acontecimento imprevisível ou excecional, designadamente, situações de catástrofe ou de risco iminente para as habitações, pandemias ou movimentos migratórios.

---

<sup>40</sup> Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio, na sua redação atual.

<sup>41</sup> Com os registos atualizado no presente documento da Visão.

<sup>42</sup> Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio, na sua redação atual.

A gestão deste programa está a cargo do IHRU, I.P., sendo que a concessão dos apoios ao abrigo do mesmo depende de um protocolo de cooperação institucional a celebrar entre essa entidade e o município competente.

Os apoios são concedidos pelo Estado diretamente às pessoas e agregados afetados, que cumpram os critérios de elegibilidade do programa, competindo ao município proceder ao levantamento da informação necessária para efeito de celebração do protocolo, nomeadamente, os dados relativos à caracterização das pessoas e dos agregados abrangidos e das suas anteriores situações habitacionais, bem como propor ao IHRU, I. P. as soluções de alojamento a apoiar para cada caso concreto.

---

### **IDF3 I Linha de financiamento para promoção de habitação para arrendamento acessível**

A Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, recentemente aprovada, prevê, no âmbito dos apoios à promoção de habitação para arrendamento acessível, a constituição de uma linha de financiamento<sup>43</sup>, no montante global máximo de 250 milhões de euros, com garantia mútua e bonificação da taxa de juro, para projetos na área da habitação acessível, nomeadamente para construção ou reabilitação (incluindo a aquisição do imóvel para este efeito), e posterior arrendamento.

Esta linha de financiamento é promovida pelo Banco Português de Fomento, S. A., não tendo ainda sido publicada a portaria que regula os termos e as condições do seu funcionamento. Não obstante, dado ser expectável que esta linha entre em vigor a curto trecho, este é um instrumento que importa ter desde já em conta.

Poderão aceder a esta linha de financiamento, entidades públicas, nas quais se incluem os municípios, cooperativas e entidades do terceiro setor, bem como entidades do setor privado, isoladamente ou em parceria, nos termos definidos na lei<sup>44</sup>.

As habitações construídas com apoio desta linha de financiamento estão sujeitas aos parâmetros e valores em vigor para a habitação de custos controlados, nomeadamente quanto ao custo de promoção por metro quadrado. Estão também sujeitas aos limites de preço de renda fixados pelo Programa de Arrendamento Acessível<sup>45</sup> (atual Programa de Apoio ao Arrendamento), que são aplicáveis aos contratos de arrendamento a celebrar. Ficam ainda afetadas ao arrendamento acessível pelo período mínimo de: i) 90 anos, renovável, quando haja cedência do direito de superfície; ii) 25 anos nos restantes casos.

---

<sup>43</sup> Art. 6.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

<sup>44</sup> Art. 3.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

<sup>45</sup> Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, na sua redação atual.

---

#### **IDF4 I Linha de financiamento para obras coercivas**

De forma similar ao instrumento anterior, a Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, prevê também a criação de uma linha de financiamento<sup>46</sup>, com garantia mútua e bonificação da taxa de juro, no montante global máximo de 150 milhões de euros, para apoio à execução, pelos municípios, de obras coercivas ao abrigo dos artigos 89.º e seguintes do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).<sup>47</sup>

Esta linha de financiamento é promovida pelo Banco Português de Fomento, S. A., não tendo ainda sido publicada a portaria que regula os termos e as condições do seu funcionamento. Não obstante, dado ser expectável que esta linha entre em vigor a curto trecho, este é um instrumento que importa ter desde já em conta.

---

#### **IDF5 I PRR, investimento RE-C02-i01: Programa de Apoio ao Acesso à Habitação**

O investimento RE-C02-i01 - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, da Componente 02 – Habitação, do Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), vem, na prática, reforçar o apoio financeiro das soluções habitacionais ao abrigo do 1.º Direito. Este reforço consiste no aumento da subvenção, que passa a ser de 100% do valor de referência aplicável à solução habitacional em causa. Este investimento do PRR tem um montante global de financiamento de 1.211 milhões de euros, sendo as candidaturas a este apoio feitas junto do IHRU, I.P.

Apresentando condições de financiamento muito vantajosas, é claramente favorável promover a execução das soluções previstas na ELH com recurso a este apoio financeira, face às condições normais aplicáveis ao abrigo do 1.º Direito. No entanto, nos termos legais atuais, tal só será possível para soluções habitacionais que reúnam as condições para que a respetiva candidatura seja submetida ao IHRU, I.P., até 31 de março de 2024, e que estejam concluídas até 30 de junho de 2026. As restantes soluções habitacionais previstas nas ELH terão de ser financiadas ao abrigo do 1.º Direito nas condições previstas neste programa.

---

#### **IDF6 I PRR, investimento RE-C02-i02: Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário**

O investimento RE-C02-i02: Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário, da Componente 02 – Habitação, do PRR, tem por objetivo apoiar a constituição de uma bolsa nacional de alojamento urgente e temporário, e tem um montante global de financiamento de 176 milhões de euros. A bolsa nacional de alojamento urgente e temporário visa dar uma resposta estruturada e transversal a pessoas que carecem de soluções de alojamento de emergência (devido a acontecimentos excecionais ou imprevisíveis ou a situações de risco iminente) ou de transição (situações que, pela sua natureza, necessitam de respostas de alojamento de

---

<sup>46</sup> Art. 6.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

<sup>47</sup> Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual.

acompanhamento antes de poderem ser encaminhadas para uma solução habitacional definitiva).

As operações a financiar incluem a aquisição, reabilitação ou construção de unidades residenciais, e o apoio financeiro consiste numa subvenção de 100% do valor de referência aplicável ao tipo de operação em causa. Podem aceder ao financiamento entidades públicas ou entidades do setor privado e social, com competências nesta matéria, de forma individualizada ou em parceria.

Nos termos legais atuais, as candidaturas a este apoio financeiro têm de ser submetidas ao IHRU, I.P., até 31 de maio de 2024, e as operações têm de estar concluídas até 30 de junho de 2026.

---

### **IDF7 I PRR, investimento RE-C02-i05: Parque público de habitação a custos acessíveis**

O investimento RE-C02-i05 - Parque público de habitação a custos acessíveis, da Componente 02 –Habitação, do PRR, tem por objetivo a concessão de apoio financeiro, mediante empréstimo, destinado a financiar projetos que permitam a ampliação do parque habitacional público a preços acessíveis. Tem um montante global de financiamento de 774,8 milhões de euros, dos quais 607 milhões de euros estão reservados ao financiamento de operações objeto de promoção direta pelo IHRU, I.P., sendo o montante disponível para apoiar candidaturas de outras entidades públicas, onde se incluem os municípios, de 167,8 milhões de euros.

As operações a financiar incluem a reabilitação, construção ou aquisição (podendo incluir, neste caso, a subsequente construção ou reabilitação) de imóveis destinados à promoção de arrendamento a custos acessíveis. O apoio financeiro não consiste numa subvenção, como nos dois casos anteriores, mas em empréstimos em condições vantajosas face aos de mercado. O montante do empréstimo tem como limite 100% do valor de referência aplicável ao tipo de operação em causa.

Nos termos legais atuais, este apoio só está disponível para candidaturas submetidas ao IHRU, I.P., até 31 de dezembro de 2023, mas, caso as verbas não tenham sido todas atribuídas, está prevista a abertura de uma segunda fase de submissão de candidaturas, razão pela qual se mantém a referência a este instrumento. Em todos os casos, as operações têm de estar concluídas até 30 de junho de 2026.

---

## IDF8 I PRR, investimento TC-C13-i01: Eficiência energética em edifícios residenciais

O investimento TC-C13-i01: Eficiência energética em edifícios residenciais, da Componente 13 – Eficiência energética em edifícios, do PRR, tem por objetivos apoiar uma vaga de renovação energética em edifícios residenciais, fomentar a eficiência energética e de recursos, reforçar a produção de energia de fontes renováveis em regime de autoconsumo e combater a pobreza energética. Tem um montante global de financiamento de 300 milhões de euros.

A gestão desta linha de investimento é da responsabilidade do Fundo Ambiental, e podem ser apoiadas diversas ações orientadas para a melhoria do desempenho ambiental de edifícios residenciais, incluindo a melhoria da eficiência energética e hídrica, a produção de energia renovável, a incorporação de biomateriais ou materiais reciclados, entre outras.

No âmbito desta linha de financiamento têm sido disponibilizados diversos apoios, tanto a proprietários como para condomínios, com condições específicas em cada caso, estando atualmente aberto o Programa Vale Eficiência II (apoiar pessoas singulares, proprietários, arrendatários ou usufrutuários de habitação permanente). Os financiamentos disponibilizados por esta linha de investimento podem apoiar significativamente reabilitações de edifícios de habitação particulares, no entanto, tal como os restantes investimentos do PRR, as operações a financiar terão sempre de estar concluídas até 2026.

---

## IDF9 I IFRRU 2030

No âmbito do novo período de financiamento comunitário relativo à política de coesão, a Estratégia Portugal 2030 prevê que seja dada sequência ao IFRRU2020, instrumento financeiro que vigorou no quadro de financiamento anterior, através de um novo instrumento, o IFRRU 2030.

Não são ainda conhecidos os termos concretos em que este novo instrumento de financiamento irá operar, mas a Resolução do Conselho de Ministros n.º 180/2023, de 22 de dezembro, que estabelece o quadro de funcionamento do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbana no âmbito do Portugal 2030 (IFRRU 2030), refere que é um *“instrumento financeiro para apoio à habitação a custos acessíveis, renovação do edificado e reabilitação e regeneração urbana”*<sup>48</sup>. É ainda definido que poderão aceder a esta linha de financiamento entidades públicas e privadas incluindo municípios, particulares, empresas, cooperativas e entidades do terceiro setor e que serão financiadas operações urbanísticas e investimentos de diferentes naturezas, tais como habitação a custos acessíveis, e equipamentos de utilização coletiva, culturais e sociais.

Embora nada seja aludido a este respeito na referida Resolução, poderá acontecer que o IFRRU 2030 tenha algum tipo de restrição territorial - o IFRRU 2020 só estava disponível para obras de reabilitação de edifícios localizados nas áreas cobertas por Planos de Ação de Regeneração

---

<sup>48</sup> N.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 180/2023, de 22 de dezembro.

Urbana (PARU) ou Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD) -, mas os detalhes concretos ainda não estão disponíveis.

O que se pode já afirmar com segurança é que, no novo período de programação comunitária, este instrumento será disponibilizado para financiamento de operações de habitação a custos acessíveis, renovação do edificado e reabilitação e regeneração urbana, promovidas quer pelo setor público quer pelo setor privado, cooperativo e terceiro setor, nas condições que vierem a ser definidas.

---

### IDF10 | Algarve 2030, ITI CIM-AMAL

Também no âmbito do novo período de programação comunitária, o Programa Regional Algarve 2030.<sup>49</sup> prevê a contratualização de quatro tipos de investimentos territoriais, entre os quais a ITI CIM-AMAL, que envolve os 16 municípios da AMAL.

No âmbito da ITI CIM-AMAL será financiada a execução do Plano de Ação a contratualizar, cujas ações devem estar integradas nos 3 dos eixos definidos para o efeito, dos quais se destaca:

- Eixo 1: Dimensão funcional na provisão de SIG – onde está explicitamente considerada a habitação social e a custos acessíveis, para além de outras áreas relevantes para a habitação, como infraestruturas de educação, cuidados de saúde primários, mobilidade, etc.;
- Eixo 2: Reforço do sistema urbano – que inclui vários domínios que podem ser relevantes para a habitação e o habitat, como a reabilitação e regeneração urbana, mobilidade, corredores verdes, entre outras.

A mobilização deste instrumento para ações que contribuam para os objetivos de política de habitação de Lagos é, neste contexto, possível, dependendo, no entanto, da negociação que está atualmente em curso, onde é preponderante o papel da Comunidade Intermunicipal do Algarve e dos municípios que a constituem, onde se inclui Lagos.

---

### IDF11 | Algarve 2030, ITI Redes Urbanas

No âmbito dos investimentos territoriais previstos no Programa Regional Algarve 2030, contam-se também as ITI Redes Urbanas, que visam *“inovar e polarizar o desenvolvimento sustentável com redes temáticas de Centros Urbanos que implementem estratégias conjuntas, que fortaleçam a competitividade e posicionamento internacional (supra NUTS II), complementando a ITI AMAL”*.<sup>50</sup>

Há um conjunto amplo de áreas de intervenção e de ações passíveis de financiamento por via deste instrumento, podendo as estratégias a financiar assumir naturezas bastante diversas, que

---

<sup>49</sup> Programa Regional do Algarve 2021-2027, (2022).

<sup>50</sup> Programa Regional do Algarve 2021-2027, (2022), pág. 215.

poderão ter ou não ter relação com a política habitacional de Lagos. No entanto, é de notar que é explicitamente referido que as estratégias a financiar podem incluir objetivos relacionados com a qualificação do habitat: “*Pretende-se **melhorar as condições e qualidade de vida**, atraindo novos residentes e investimento. A **arquitetura, desenho urbano, reabilitação/regeneração urbanas e obras de urbanização**, cultura e lazer, são vantagens diferenciadoras a privilegiar*”<sup>51</sup> [negrito nosso].

Neste contexto, pelo menos em princípio, o Algarve 2030 abre a possibilidade de mobilizar financiamento disponibilizado por este instrumento para financiar intervenções de qualificação global do habitat para os residentes de Lagos, desde que tal seja previsto na estratégia.

---

### IDF12 | Algarve 2030, ITI PADRE

A ITI PADRE está prevista no âmbito do objetivo específico 5.2 “*Promover o desenvolvimento social, económico e ambiental integrado e inclusivo a nível local, a cultura, o património natural, o turismo sustentável e a segurança nas zonas não urbanas*”, do Programa Regional Algarve 2030. Esta visa “*concretizar o modelo territorial da Estratégia Regional, reforçando a **competitividade dos territórios Rurais e de Baixa Densidade**, valorizando os recursos endógenos e afirmando a capacitação das entidades locais e atraindo novos recursos e também, dando resposta aos desafios das alterações climáticas em territórios de alto risco, concentrando conhecimento e inovação num contexto de aplicação local*”<sup>52</sup> [negrito nosso].

A ITI PADRE orienta-se para a valorização dos recursos endógenos, e mobilizará quando aplicável, diferentes tipologias de ação, de entre as quais se inclui a “*criação de programas de intervenção integrados em Aldeias, montando iniciativas inovadoras com recurso a novas tecnologias (rede de aldeias inteligentes), com especial incidência nas seguintes áreas: i) valorização dos ativos culturais e naturais, sensibilização para a preservação dos ecossistemas, resiliência às alterações climáticas e comunidades de energia renovável (OP2); ii) a **requalificação de património construído** que permita, entre outros, o **reforço da oferta pública de habitação**, tendo como principal objetivo a atração de novos residentes e a criação de empregos verdes (OP5)*”<sup>53</sup> [negrito nosso].

Refira-se ainda, a este respeito, que o Programa Regional do Algarve 2030 especifica ainda que “*[o]s princípios da não discriminação e o trabalho de acompanhamento relativo à integração é um pressuposto desta intervenção, que tem como objetivo o **acolhimento de famílias de migrantes**, de forma estruturada, **em aldeias em territórios de Baixa Densidade** que irão integrar programas de aldeias inteligentes, como reforço do rejuvenescimento da população e do nível de competências no território e nas comunidades de acolhimento*”<sup>54</sup> [negrito nosso].

---

<sup>51</sup> Programa Regional do Algarve 2021-2027, (2022), p. 215.

<sup>52</sup> Programa Regional do Algarve 2021-2027, (2022), p. 223.

<sup>53</sup> Programa Regional do Algarve 2021-2027, (2022), p. 224.

<sup>54</sup> Programa Regional do Algarve 2021-2027, (2022), p. 225.



Tendo em conta o estipulado no Algarve 2030, é possível mobilizar este instrumento para intervenções integradas em aldeias que incluam a vertente habitacional. No entanto, as ações concretas a financiar dependem do que for definido no Plano de Ação, cuja negociação deve estar em curso, onde é preponderante o papel da Comunidade Intermunicipal do Algarve e dos municípios que a constituem, onde se inclui Lagos.

---

### **IDF13 | Algarve 2030, OE2.1: Promover a eficiência energética e reduzir as emissões de gases com efeito de estufa**

Ainda no âmbito do Programa Regional Algarve 2030, o Objetivo específico 2.1 *“Promover a eficiência energética e reduzir as emissões de gases com efeito de estufa”*, inclui, nos tipos de ações a financiar, referência à *“descarbonização da Administração Pública Local, CCDR e IPSS, nos diversos vetores e com especial enfoque no **parque edificado público**, em particular na área dos equipamentos sociais e económicos, da educação e do desporto, incluindo entre outros a **habitação social pública**”*<sup>55</sup> [negritos nossos].

Neste contexto, haverá no novo período de financiamento comunitário, apoios disponíveis no âmbito do Objetivo específico 2.1, do Programa Regional Algarve 2030, para intervenção no parque habitacional municipal, especialmente orientado para aspetos ligados com a sustentabilidade ambiental, nos termos que vierem a ser definidos nos respetivos avisos de concurso.

---

### **IDF14 | Algarve 2030, OE 2.7: Reforçar a proteção e preservação da natureza, a biodiversidade e as infraestruturas verdes, inclusive nas zonas urbanas, e reduzir todas as formas de poluição**

O Objetivo específico 2.7 *“Reforçar a proteção e preservação da natureza, a biodiversidade e as infraestruturas verdes, inclusive nas zonas urbanas, e reduzir todas as formas de poluição”*, do Programa Regional Algarve 2030, atua, sobretudo, ao nível de áreas da conservação da natureza, biodiversidade, património natural e infraestruturas verdes. A sua mobilização para objetivos de política de habitação de Lagos poderá não ser viável, no entanto, optou-se por incluir referência ao mesmo dado que é referido explicitamente como indicador de resultado deste objetivo a área de *“**terrenos reabilitados para zonas verdes, habitação social, atividades económicas ou outras utilizações**”*<sup>56</sup> [negritos nossos].

Assim, caso exista ou venham a ser identificadas situações de terrenos que possam ser considerados passivos ambientais (por ex., áreas de pedreiras e mineiras abandonadas e em situação crítica), e que possam ser reabilitados e mobilizados para promoção de habitação social, haverá financiamento disponível para este efeito no âmbito do presente objetivo específico.

---

<sup>55</sup> Programa Regional do Algarve 2021-2027, (2022), p. 89.

<sup>56</sup> Programa Regional do Algarve 2021-2027, (2022), p. 132.



---

### **IDF15 | Algarve 2030, OE: 4.d) Promover a adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança, o envelhecimento ativo e saudável e um ambiente de trabalho saudável e bem adaptado capaz de prevenir riscos para a saúde**

O Objetivo específico 4.d) *“Promover a adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança, o envelhecimento ativo e saudável e um ambiente de trabalho saudável e bem adaptado capaz de prevenir riscos para a saúde”*, do Programa Regional Algarve 2030, prevê o financiamento de ações direcionadas para a *“Formação dos trabalhadores da administração local para a mudança”*. De entre estas inclui-se a **“Qualificação de trabalhadores da administração pública local, CIM, empresas municipais e CCDR, através de ações de formação no contexto do processo de transferência de competências da Administração Central para as Administrações Locais e Regionais em curso (e.g. educação, saúde, ação social, transportes, habitação)”**<sup>57</sup>.

Neste contexto, há a possibilidade de mobilizar financiamento deste objetivo específico para reforço da qualificação dos quadros da CML, em específico na área da habitação, o que pode dar um contributo relevante para garantir a existência de recursos humanos com qualificação adequada à implementação da política habitacional de Lagos.

---

### **IDF16 | Algarve 2030, OE 4.h) Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa, e melhorar a empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos**

O Objetivo específico 4.h) *“Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa, e melhorar a empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos”*, do Programa Regional Algarve 2030, prevê o financiamento de ações de apoio à Inclusão ativa de grupos vulneráveis, nas quais se incluem *“Projetos integrados, de base territorial, de resposta a pessoas em situação de sem-abrigo, que promovam respostas de acompanhamento, suporte habitacional e ações ocupacionais que promovam a empregabilidade e a (re)inserção no mercado de trabalho”*<sup>58</sup>.

Neste contexto, há a possibilidade de mobilizar financiamento deste objetivo específico para apoiar respostas integradas direcionadas para pessoas em situação de sem-abrigo, incluindo a dimensão habitacional.

---

### **IDF17 | Fundo de emergência para a habitação**

A Lei do Orçamento de Estado para 2024<sup>59</sup> prevê, no seu art.219.º, a criação de um “Fundo de emergência para a habitação”, ao qual fica consignada 25 % da receita da verba 1.1 da tabela geral

---

<sup>57</sup> Programa Regional do Algarve 2021-2027, (2022), p. 173.

<sup>58</sup> Programa Regional do Algarve 2021-2027, (2022), p. 196.

<sup>59</sup> Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

anexa ao Código do Imposto do Selo (“1.1 Aquisição onerosa ou por doação do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito sobre imóveis, bem como a resolução, invalidade ou extinção, por mútuo consenso, dos respetivos contratos - sobre o valor 0,8%”).

Estabelece-se como competências deste fundo<sup>60</sup>:

- Prestar apoio de emergência a pessoas privadas da sua habitação e que não tenham solução alternativa, designadamente garantindo o pagamento de alojamento temporário;
- Assegurar o apoio ao pagamento da renda devida em virtude de arrendamento ou subarrendamento para fim habitacional, ou da prestação do crédito destinado à aquisição, obras ou construção de habitação própria e permanente, aos agregados familiares elegíveis, nos termos do regulamento aplicável;
- Contribuir financeiramente para as soluções de apoio e acolhimento de pessoas em situação de sem-abrigo, nomeadamente mediante construção de espaços e realização de benfeitorias em espaços já existentes;
- Financiar ou participar o financiamento de ações de intervenção em património habitacional e no espaço público, de forma a mitigar os efeitos do aumento dos preços da habitação.

Ainda não são conhecidos os detalhes sobre como irá funcionar este fundo, estando previsto que este seja criado no primeiro trimestre de 2024. No entanto, tendo em conta os fins que lhe são atribuídos e o prazo expectável para entrar em vigor, este instrumento poderá potencialmente vir a contribuir para vários objetivos da política municipal de habitação de Lagos.

### 7.4.3 I INSTRUMENTOS FISCAIS [IF]

---

#### IF1 I Taxa reduzida de IVA (6%)

Podem, atualmente, beneficiar de taxa reduzida do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), as seguintes verbas, constantes da Lista I anexa ao Código do IVA, com relevância para a política habitacional do município de Lagos [negritos nossos]:

- 2.18 – As empreitadas de **construção ou reabilitação de imóveis de habitações económicas, habitações de custos controlados ou habitações para arrendamento acessível** nos termos definidos em portaria do membro do Governo responsável pela área da habitação<sup>61</sup>, **independentemente do promotor**, desde que pelo menos 700/1000 dos prédios em propriedade horizontal ou a totalidade dos prédios em

---

<sup>60</sup> N.º 2 do art. 219.º da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

<sup>61</sup> Portaria N.º 65/2019, de 19 de fevereiro, na sua redação atual, que revê o regime de habitação de custos controlados.

propriedade total ou frações autónomas sejam afetos a um dos referidos fins e certificadas pelo IHRU, I. P. (...).

- 2.19 - As **empreitadas de bens imóveis** em que são donos da obra **autarquias locais, empresas municipais cujo objeto consista na reabilitação e gestão urbanas** detidas integralmente por organismos públicos, associações de municípios, empresas públicas responsáveis pela rede pública de escolas secundárias ou associações e corporações de bombeiros, desde que, em qualquer caso, as referidas obras sejam diretamente contratadas com o empreiteiro.
- 2.23 - As **empreitadas de reabilitação de edifícios e as empreitadas de construção ou reabilitação de equipamentos de utilização coletiva de natureza pública**, localizados em **áreas de reabilitação urbana** (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana e outras) delimitadas nos termos legais, ou realizadas no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional<sup>62</sup>.
- 2.24 - As **empreitadas de reabilitação de imóveis** que, **independentemente da localização**, (...) sejam realizadas no âmbito de **regimes especiais de apoio financeiro ou fiscal à reabilitação de edifícios** ou ao abrigo de **programas apoiados financeiramente pelo IHRU, I.P. (...)**.
- 2.25 - As **empreitadas de construção de imóveis e os contratos de prestações de serviços com ela conexas** cujos promotores sejam **cooperativas de habitação e construção**, incluindo as realizadas pelas uniões de cooperativas de habitação e construção económica às cooperativas suas associadas no âmbito do exercício das suas atividades estatutárias, desde que **as habitações se integrem no âmbito da política social de habitação**, designadamente quando **respeitem o conceito e os parâmetros de habitação de custos controlados, majorados em 20%**, desde que certificadas pelo IHRU, I. P. (...).
- 2.26 - As **empreitadas de conservação, reparação e beneficiação dos prédios ou parte dos prédios urbanos habitacionais, propriedade de cooperativas de habitação e construção** cedidos aos seus membros em regime de **propriedade coletiva**, qualquer que seja a respetiva modalidade.
- 2.27 - As **empreitadas de beneficiação, remodelação, renovação, restauro, reparação ou conservação de imóveis ou partes autónomas destes afetos à habitação**, com exceção dos trabalhos de limpeza, de manutenção dos espaços verdes e das empreitadas sobre bens imóveis que abrangem a totalidade ou uma parte dos elementos constitutivos de piscinas, saunas, campos de ténis, golfe ou minigolfe ou instalações

---

<sup>62</sup> Redação dada pela Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro. Chama-se a atenção que esta verba na atual redação não é aplicável aos seguintes casos: a) Pedidos de licenciamento, de comunicação prévia ou pedido de informação prévia respeitantes a operações urbanísticas submetidos junto da câmara municipal territorialmente competente antes da data da entrada em vigor da presente lei; b) Pedidos de licenciamento ou de comunicação prévia submetidas junto da câmara municipal territorialmente competente após a entrada em vigor da presente lei, desde que submetidas ao abrigo de uma informação prévia favorável em vigor.

similares. A taxa reduzida **não abrange os materiais incorporados, salvo se o respetivo valor não exceder 20% do valor global** da prestação de serviços.

Refira-se, a propósito das verbas 2.18 e 2.25, que nos termos do regime de Habitação a Custos Controlado (HCC), ao abrigo do qual deve ser enquadrada a operação para que as respetivas empreitadas possam usufruir da taxa reduzida de IVA, as habitações a promover têm de obedecer a um conjunto de requisitos técnicos, com vista a assegurar um nível de qualidade adequado, bem como aos limites de área bruta, custos de construção e preços de venda e arrendamento estipulados.

---

## IF2 | Isenção de tributação em IRS e IRC

Existe um conjunto de situações nas quais se aplica a isenção de tributação em sede de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) e de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), de entre as quais se destacam, pelo contributo que possam dar para a política municipal de habitação de Lagos, as seguintes:

- 1) **Rendimentos prediais** obtidos no âmbito dos **programas municipais de oferta para arrendamento habitacional a custos acessíveis** e para alojamento estudantil, pelo **período de duração dos respetivos contratos**, sendo os rendimentos isentos englobados, em sede de IRS, para efeitos de determinação da taxa a aplicar aos restantes rendimentos, quando o sujeito passivo opte pelo englobamento dos rendimentos prediais.<sup>63 64</sup>.
- 2) **Rendimentos prediais derivados de contratos de arrendamento** efetuados ao abrigo do **Programa de Apoio ao Arrendamento**.<sup>65</sup> (anteriormente designado por Programa de Arrendamento Acessível). Entre outras condições, os contratos enquadrados neste programa têm de observar o limite de renda aplicável (pelo menos 20% inferior ao valor de referência para o imóvel em causa) e o prazo deve ser no mínimo 5 anos.<sup>66</sup> Os arrendatários não podem ter uma taxa de esforço superior a 35% do seu rendimento, calculada nos termos estabelecidos pelo programa. O enquadramento destes contratos é feito diretamente pelos proprietários na plataforma do programa, não necessitando de estar ao abrigo de um programa municipal para o efeito.

---

<sup>63</sup> Art. 71.º-A do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>64</sup> Para efeito do disposto neste número, consideram-se “**Programas municipais de oferta para arrendamento habitacional a custos acessíveis**”, os programas de iniciativa municipal que tenham por objeto contratos de arrendamento e subarrendamento habitacional por um prazo mínimo de arrendamento não inferior a cinco anos e cujo limite geral de preço de renda por tipologia não exceda o definido nas tabelas 1 e 2 do anexo i à Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho. Em tudo o que não esteja previsto no EBF, aplica-se o regime do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, que rege o Programa de Apoio ao Arrendamento, com as necessárias adaptações. A isenção prevista depende de reconhecimento pelo membro do Governo responsável pela área das finanças. Estes programas municipais diferem dos referidos no n.º 3 no que respeita ao limite máximo do preço de renda, que é superior, na especificação relativa ao englobamento dos rendimentos em sede de IRS e na obrigatoriedade de reconhecimento pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.

<sup>65</sup> Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, na sua redação atual.

<sup>66</sup> Podendo ser de 9 meses no caso de alojamentos destinados a residência de estudantes do ensino superior.

- 3I **Rendimentos prediais derivados de contratos de arrendamento** efetuados ao abrigo de **programas municipais de arrendamento acessível** enquadrados no **Programa de Apoio ao Arrendamento**<sup>67</sup>, nos termos previstos no referido programa, que incluem a obrigatoriedade de cumprimento do limite máximo de preço de renda, duração mínima do contrato, limite máximo de rendimentos e de taxa de esforço do agregado.
- 4I **Ganhos provenientes da alienação onerosa**, ao Estado, às Regiões Autónomas, às entidades públicas empresariais na área da habitação ou às **autarquias locais**, de **imóveis para habitação e terrenos para construção**, com exceção de residentes com domicílio fiscal em país, território ou região sujeito a um regime fiscal mais favorável e nos casos de alienações onerosas através do exercício de direito de preferência<sup>68</sup>.
- 5I **Rendimentos prediais decorrentes de contratos de arrendamento para habitação permanente**, obtidos até 31 de dezembro de 2029, desde que verificadas, cumulativamente, as seguintes condições<sup>69</sup>:
- aI Os rendimentos resultem da **transferência para arrendamento, para habitação permanente**, de imóveis afetos à exploração de estabelecimentos de **alojamento local**;
  - bI O estabelecimento de alojamento local tenha sido registado e estivesse afeto a esse fim até 31 de dezembro de 2022;
  - cI A celebração do contrato de arrendamento e respetiva inscrição no Portal das Finanças ocorra até 31 de dezembro de 2024.
- 6I **Cooperativas de habitação e construção** (isenção de IRC), com exceção dos resultados provenientes de operações com terceiros e de atividades alheias aos próprios fins. Esta isenção não abrange os rendimentos sujeitos a IRC por retenção na fonte, a qual tem carácter definitivo no caso de a cooperativa não ter outros rendimentos sujeitos a imposto, aplicando-se as taxas que lhe correspondam<sup>70</sup>.
- 7I **Rendimentos de trabalho em espécie que resultem da utilização de casa de habitação permanente** localizada em território nacional, fornecida pela **entidade patronal**, nos termos do n.º 4) da alínea b) do n.º 3 do artigo 2.º do Código do IRS, referentes ao período compreendido entre 1 de janeiro de 2024 e 31 de dezembro de 2026, estão isentos de IRS e de contribuições sociais<sup>71</sup>, sendo esta isenção aplicável até ao valor limite das rendas previstas no Programa de Apoio ao Arrendamento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, sem prejuízo de os imóveis em causa não estarem inseridos no âmbito daquele programa.

<sup>67</sup> Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, na sua redação atual.

<sup>68</sup> Art. 71.º-A do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>69</sup> Art. 74.º-A do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>70</sup> Art. 66.º-A do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>71</sup> Art. 234.º da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento de estado para 2024).

---

### IF3 I Deduções à coleta de IRS

Existem situações nas quais são aplicáveis deduções à coleta que podem, potencialmente, dar um contributo para os objetivos de política municipal de habitação de Lagos, designadamente:

- 1) **Encargos com a reabilitação** - são dedutíveis à coleta, em sede de IRS, até ao limite de 500 euros, 30 % dos encargos suportados pelo proprietário relacionados com a reabilitação de imóveis, localizados em áreas de reabilitação urbana e recuperados nos termos das respetivas estratégias de reabilitação<sup>72</sup>, ou de imóveis arrendados passíveis de atualização faseada das rendas nos termos dos artigos 27.º e seguintes do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU)<sup>73</sup>, que sejam objeto de ações de reabilitação.
- 2) **Encargos com rendas e prestações de DHD** - são dedutíveis à coleta, em sede de IRS, as importâncias suportadas a título de renda pelo arrendatário de prédio urbano ou da sua fração autónoma para fins de habitação permanente, ou com contratos de Direito Real de Habitação Duradoura (DHD) no ano em que tais importâncias sejam tributáveis como rendimento do proprietário, até ao limite de 600€.

---

### IF4 I Benefício na determinação do lucro tributável

A Lei do Orçamento de Estado de 2024 prevê que, para efeitos de **determinação do lucro tributável das entidades patronais, aos imóveis detidos, construídos, adquiridos ou reconvertidos** pelos sujeitos passivos para **habitação dos trabalhadores**<sup>74</sup>, pode ser aplicada **uma quota de depreciação correspondente ao dobro** da que resulta da tabela anexa ao Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro.

---

### IF5 I Taxa reduzida de tributação de mais-valias (10%)

É tributado à taxa de 10 % o saldo positivo entre as mais-valias e as menos-valias resultantes da alienação de unidades de participação em **fundos de investimento imobiliário e as sociedades de investimento imobiliário** que operem de acordo com a legislação nacional, **desde que pelo menos 75 % dos seus ativos sejam bens imóveis afetos a arrendamento habitacional a custos acessíveis**, quando os titulares sejam entidades não residentes a que não seja aplicável a isenção prevista no artigo 27.º do EBF, ou sujeitos passivos de IRS residentes em território português que obtenham os rendimentos fora do âmbito de uma atividade comercial, industrial ou agrícola e não optem pelo respetivo englobamento<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>73</sup> Aprovado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro.

<sup>74</sup> Que cumpram os requisitos definidos no art. 234.º da Lei 82/2023, de 29 de dezembro.

<sup>75</sup> Art. 71.º-A do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

---

## IF6 I Isenção de IMT

Existe um conjunto de situações nas quais se aplica a isenção do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), de entre as quais se destacam, pelo contributo que possam dar para a política municipal de habitação de Lagos, as seguintes:

- 1I **Aquisições de terrenos para construção de imóveis habitacionais** que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos<sup>76</sup>:
  - bI pelo menos 700/1000 dos prédios em propriedade horizontal, ou a totalidade dos prédios em propriedade total ou frações autónomas, sejam afetos ao Programa de Apoio ao Arrendamento, independentemente do promotor, desde que certificadas pelo IHRU, I. P., (...);
  - cI o procedimento de controlo prévio para obras de construção, nos termos definidos na alínea b) do artigo 2.º do RJUE, de imóveis com afetação habitacional seja iniciado junto da entidade competente no prazo de dois anos após a aquisição.
- 2I **Prédios urbanos ou frações autónomas adquiridas, reabilitados ou construídos** para afetação ao **Programa de Apoio ao Arrendamento**<sup>77</sup>.
- 3I **Aquisições de prédios urbanos ou frações autónomas concluídas há mais de 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana destinados a intervenções de reabilitação**, desde que o adquirente inicie as respetivas obras no prazo máximo de três anos a contar da data de aquisição, e que cumpram os requisitos do n.º 1 do art. 45.º do EBF<sup>78</sup>.
- 4I **Primeira transmissão de prédios urbanos ou frações autónomas concluídas há mais de 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, subsequente à intervenção de reabilitação**, a afetar a **arrendamento para habitação permanente** ou, quando localizado em área de reabilitação urbana, também a **habitação própria e permanente**, e que cumpram os requisitos do n.º 1 do art. 45.º do EBF<sup>79</sup>.
- 5I **Aquisição por cooperativas de quaisquer direitos sobre imóveis** destinados à sede e ao exercício das atividades que constituam o respetivo objeto social<sup>80</sup>.

---

## IF7 I Isenção de IMI

Existe um conjunto de situações nas quais se aplica a isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), de entre as quais se destacam, pelo contributo que possam dar para a política municipal de habitação de Lagos, as seguintes:

- 1I **Prédios urbanos ou frações autónomas adquiridas, reabilitados ou construídos** para afetação ao **Programa de Apoio ao Arrendamento**, que auferem de isenção de IMI por

---

<sup>76</sup> N.º 1 do artigo 45.º-A do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>77</sup> N.º 2 do artigo 45.º-A do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>78</sup> Artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>79</sup> Artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>80</sup> Artigo 66.º-A. do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.



um período de três anos a contar do ano da aquisição, inclusive, podendo a isenção ser renovada, a requerimento do proprietário, por mais cinco anos.<sup>81</sup>

- 21 **Prédios urbanos ou frações autónomas concluídos há mais de 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana objeto de intervenção de reabilitação**, que cumpram os requisitos do n.º 1 do art. 45.º do EBF, que auferem de isenção do IMI por um período de três anos a contar do ano, inclusive, da conclusão das obras de reabilitação, podendo ser renovado, a requerimento do proprietário, por mais cinco anos no caso de imóveis afetos a arrendamento para habitação permanente ou a habitação própria e permanente<sup>82</sup>.
- 31 **Prédios ou parte de prédios urbanos habitacionais construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso**, cujo valor patrimonial tributário não exceda 125.000 euros, **destinados à habitação própria e permanente** do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, cujo rendimento bruto total do agregado familiar, no ano anterior, não seja superior a 153.300 euros, e que sejam efetivamente afetos a tal fim, no prazo de seis meses após a aquisição ou a conclusão da construção, da ampliação ou dos melhoramentos. A isenção do IMI é concedida por três anos, prorrogáveis por mais dois, mediante deliberação da assembleia municipal.<sup>83</sup>
- 41 **Prédios ou parte de prédios construídos de novo, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso**, quando se trate da **primeira transmissão**, cujo valor patrimonial tributário não exceda 125.000 euros, na **parte destinada a arrendamento para habitação permanente do inquilino**. Os imóveis devem ainda ser efetivamente afetos a tal fim no prazo de seis meses após a aquisição ou a conclusão da construção, da ampliação ou dos melhoramentos, salvo por motivo não imputável ao beneficiário. A isenção é concedida por um período de três anos, prorrogáveis por mais dois, mediante deliberação da assembleia municipal.<sup>84</sup>
- 51 **Prédio ou parte de prédio urbano destinado a habitação própria e permanente** do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, e que seja efetivamente afeto a tal fim, desde que o rendimento bruto total do agregado familiar não seja superior a 2,3 vezes o valor anual do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) e o valor patrimonial tributário global da totalidade dos prédios rústicos e urbanos pertencentes ao agregado familiar não exceda 10 vezes o valor anual do IAS. Em caso de compropriedade, o referido valor patrimonial tributário global é o que, proporcionalmente, corresponder à quota do sujeito passivo e dos restantes membros do seu agregado familiar.
- 61 **Prédios urbanos habitacionais, propriedade de cooperativas de habitação e construção ou associações de moradores e por estas cedidas aos seus membros em regime de propriedade coletiva**, qualquer que seja a respetiva modalidade desde que destinados à **habitação própria e permanente destes**, nos termos do art. 46.º do EBF,

<sup>81</sup> N.º 2 do artigo 45.º-A do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>82</sup> Artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>83</sup> Artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>84</sup> Artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.



que auferem de isenção do IMI por um período de três anos, prorrogáveis por mais dois, mediante deliberação da assembleia municipal.<sup>85</sup>

- 71 Prédios urbanos habitacionais, propriedade de cooperativas de habitação e construção ou associações de moradores e por estas cedidas aos seus membros em regime de propriedade coletiva**, qualquer que seja a respetiva modalidade desde que destinados à **habitação própria e permanente destes**, desde que o rendimento bruto total do agregado familiar não seja superior a 2,3 vezes o valor anual do IAS e o valor patrimonial tributário global da totalidade dos prédios rústicos e urbanos pertencentes ao agregado familiar não exceda 10 vezes o valor anual do IAS, nos termos do 11.º-A do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.<sup>86</sup>
- 81 Terrenos para construção cujo procedimento de controlo prévio para obras de construção<sup>87</sup> de imóveis com afetação habitacional** tenha sido iniciado junto da entidade competente, e para os quais ainda não tenha havido decisão final, expressa ou tácita, do procedimento. Excetuam-se os casos em que o sujeito passivo tenha domicílio fiscal em país, território ou região sujeito a um regime fiscal mais favorável, ou seja, uma entidade dominada ou controlada, direta ou indiretamente, por entidade aí domiciliada.<sup>88</sup>
- 91 Prédios em que o procedimento de controlo prévio para utilização habitacional<sup>89</sup> tenha sido iniciado** junto da entidade competente, e para os quais ainda não tenha havido decisão final, expressa ou tácita, do procedimento.<sup>90</sup>

---

## IF8 I Redução da taxa de IMI

Nos termos do art. 44.º-B do EBF<sup>91</sup>, os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, podem fixar uma **redução até 25% da taxa do IMI** a vigorar no ano a que respeita o imposto, a aplicar aos **prédios urbanos com eficiência energética**. Para este efeito, considera-se haver eficiência energética nos seguintes casos:

- quando tenha sido atribuída ao prédio uma classe energética igual ou superior a A<sup>92</sup>;
- quando, em resultado da execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação e conservação de edifícios, a classe energética atribuída ao prédio seja superior, em pelo menos duas classes, face à classe energética anteriormente certificada; ou

---

<sup>85</sup> Artigo 66.º-A. do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>86</sup> Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, na sua redação atual.

<sup>87</sup> Tal como definidas na alínea b) do artigo 2.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

<sup>88</sup> Art. 11.º-B do Código do IMI, anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, na sua redação atual.

<sup>89</sup> Nos termos do n.º 5 do artigo 4.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.

<sup>90</sup> Art. 11.º-B do Código do IMI, anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, na sua redação atual.

<sup>91</sup> Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>92</sup> Nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto.

- quando o prédio aproveite águas residuais tratadas ou águas pluviais, nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ambiente.

---

### IF9 I Agravamento do IMI para prédios devolutos e em ruínas e para terrenos para construção com aptidão habitacional

Existem várias disposições relativas ao IMI que agravam a tributação sobre prédios devolutos e em ruínas e terrenos para construção com aptidão habitacional, designadamente:

- 1I Os municípios podem requerer que os **prédios urbanos devolutos** que não constituam uma fração autónoma de prédio em regime de propriedade horizontal, bem como os **prédios urbanos em ruínas**, sejam **avaliados como terrenos para construção**, mediante indicação das áreas brutas previstas pelo município, prevalecendo a avaliação que tiver um valor patrimonial tributário mais elevado.<sup>93</sup>
- 2I As **taxas de IMI são elevadas**, anualmente, **ao triplo** nos casos de<sup>94</sup>:
  - aI **prédios urbanos que se encontrem devolutos há mais de um ano**, ou **prédios em ruínas**, como tal definidos em diploma próprio, cujo estado de conservação não tenha sido motivado por desastre natural ou calamidade;
  - bI **prédios urbanos parcialmente devolutos**, incidindo o agravamento da taxa, no caso dos prédios não constituídos em propriedade horizontal, apenas sobre a parte do valor patrimonial tributário correspondente às partes devolutas.
- 3I Os **prédios urbanos ou frações autónomas que se encontrem devolutos há mais de um ano**, os **prédios em ruínas** e os **terrenos para construção inseridos no solo urbano** e cuja **qualificação em plano municipal de ordenamento do território atribua aptidão para o uso habitacional**, sempre que se localizem em **zonas de pressão urbanística**, estão sujeitos a um agravamento, em substituição do referido no número anterior, correspondente à elevação ao décuplo da taxa, agravada, em cada ano subsequente, em mais 20 %, até ao limite máximo de 20 vezes o valor da taxa. O **limite máximo pode**, mediante deliberação da assembleia municipal, **ser aumentado**: i) em **50 % sempre que o prédio urbano ou fração autónoma se destine a habitação** e, no ano a que respeita o imposto, não se encontre arrendado para habitação ou afeto a habitação própria e permanente do sujeito passivo; ii) em **100 % sempre que o sujeito passivo do imposto seja uma pessoa coletiva** ou outra entidade fiscalmente equiparada

Consideram-se, para este efeito, terrenos para construção os terrenos situados dentro ou fora de um aglomerado urbano para os quais tenha sido concedida licença ou comunicação prévia favorável de operação de loteamento ou de construção, ou os terrenos que tenham sido comunicados pelos municípios à Autoridade Tributária e Aduaneira como aptos para construção

---

<sup>93</sup> N.º 5 do art. 38.º do Código do IMI, anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, na sua redação atual.

<sup>94</sup> Art. 122 do Código do IMI, anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, na sua redação atual.

nos termos dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis. Devem ser atendidas as exceções previstas na lei, designadamente, os terrenos localizados em zonas verdes, áreas protegidas ou que, de acordo com os planos municipais de ordenamento do território, estejam afetos a espaços, infraestruturas ou equipamentos públicos.

Refira-se ainda a este respeito que as receitas obtidas pelo agravamento previsto no número 3, na parte em que as mesmas excedam a aplicação do n.º 3 do artigo 112.º do Código do IMI, são, segundo a lei, afetas pelos municípios ao financiamento das políticas municipais de habitação.

---

### IF10 | Isenção de AIMI

A Lei 56/2023, de 6 de outubro, no seu art. 31º, no âmbito das alterações ao Código do IMI, veio estabelecer que são excluídos do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI) os prédios urbanos classificados como habitacionais enquadrados no **Programa de Apoio ao Arrendamento**, nos termos do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio”.

No entanto, da redação do artigo não resulta clara a aplicabilidade desta medida em algumas situações concretas, designadamente, nos casos em que somente parte dos prédios sejam afetas ao programa, ou a duração da isenção.

---

### IF11 | Isenção de IS

Existe um conjunto de situações nas quais se aplica a isenção de Imposto de Selo (IS), de entre as quais se destacam, pelo contributo que possam dar para a política municipal de habitação de Lagos, as seguintes:

- **Cooperativas sobre os atos, contratos, documentos, títulos e outros factos**, incluindo as transmissões gratuitas de bens, quando este imposto constitua seu encargo.<sup>95</sup>.
- **Contratos de arrendamento habitacional** enquadrados no **Programa de Apoio ao Arrendamento**, nos termos do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio.<sup>96</sup>.

---

### IF12 | Redução para metade das taxas devidas pela avaliação do estado de conservação

O Estatuto dos Benefícios Fiscais prevê a **redução a metade das taxas devidas pela avaliação do estado de conservação**<sup>97</sup> de **prédios urbanos ou frações autónomas concluídos há mais de 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana objeto de intervenções de reabilitação** de edifícios promovidas nos termos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana<sup>98</sup>, e que em consequência da intervenção, o respetivo estado de conservação esteja dois níveis acima do

---

<sup>95</sup> Artigo 66.º-A. do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>96</sup> Alínea y) do n.º 1 do art. 7.º da Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, na sua redação atual.

<sup>97</sup> Artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual.

<sup>98</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro.

anteriormente atribuído e tenha, no mínimo, um nível bom.<sup>99</sup>, e sejam cumpridos os requisitos de eficiência energética e de qualidade térmica aplicáveis aos edifícios<sup>100</sup>.

#### **7.4.4 I INSTRUMENTOS DE DISPONIBILIZAÇÃO DE HABITAÇÃO PÚBLICA [IDHP]**

---

##### **IDHP1 I Arrendamento apoiado**

O arrendamento apoiado, regulado pela Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, é aplicável às habitações detidas, a qualquer título, por entidades das administrações direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, do setor público empresarial e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, que por elas sejam arrendadas ou subarrendadas com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam.

Este regime aplica-se, ainda, ao arrendamento de habitações financiadas com apoio do Estado que, nos termos de lei especial, estejam sujeitas a regimes de renda fixada em função dos rendimentos dos arrendatários.

Este é o regime de arrendamento normalmente mobilizado para a disponibilização de habitação a pessoas e famílias mais vulneráveis, dado ser bastante favorável para os beneficiários, acautelando a sua capacidade de manter um rendimento disponível para dar resposta às outras necessidades básicas, e por ter condições reforçadas de estabilidade dos contratos de arrendamento, adequadas para dar resposta a situações de carência habitacional estrutural, que se prevê seja prolongada no tempo.

---

##### **IDHP2 I Direito Real de Habitação Duradoura**

O Direito Real de Habitação Duradoura (DHD), criado pelo Decreto-Lei n.º 1/2020, de 9 de janeiro, e visa proporcionar às pessoas e agregados uma solução habitacional estável, permitindo-lhes manterem a sua residência permanente numa habitação por um período vitalício, mediante o pagamento ao proprietário da habitação de uma caução e de prestação mensal. O DHD consiste, assim, numa alternativa às soluções aquisição de habitação própria ou de arrendamento habitacional, pois o titular do DHD não tem de adquirir a propriedade da habitação, mas, por outro lado, detém direitos semelhantes aos previstos para o usufruto vitalício e, portanto, mais amplos que os do arrendatário.

Para o morador, o DHD tem as seguintes vantagens:

---

<sup>99</sup> Nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro.

<sup>100</sup> A que se refere o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/2015, de 14 de setembro, sem prejuízo do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril.

- Direito a residir toda a vida numa habitação - o morador goza de um direito vitalício, que só pode ser extinto se ele assim o desejar ou se entrar em incumprimento definitivo do contrato;
- Muito menor necessidade de investimento (e endividamento, se for caso disso) em comparação com a aquisição de casa própria;
- Solução alternativa em condições de estabilidade e segurança para as situações em que a aquisição com recurso a crédito não é possível ou desejável;
- Direito à devolução, total ou parcial, da caução, caso opte por renunciar ao DHD nos primeiros 30 anos de vigência do mesmo, podendo posteriormente reutilizar esse montante para aceder a outra solução habitacional mais adequada ao seu percurso pessoal, familiar ou profissional;
- Possibilidade de hipotecar o DHD se precisar de contratar crédito para pagar a caução.

Para o proprietário da habitação o DHD tem as seguintes vantagens:

- Rentabilidade estável e segura, dado que a garantia da caução paga pelo morador neutraliza o risco do não pagamento por este das contrapartidas devidas ou de não realização das obras que deve efetuar;
- Redução significativa do custo da gestão do seu património edificado, pois é o morador que tem a seu cargo a realização das obras de conservação ordinária e o pagamento das despesas relativas às mesmas, às taxas municipais e ao IMI;
- Possibilidade de gerir e rentabilizar o capital correspondente à caução paga pelo morador;
- Direito de reaver a habitação em estado de conservação, no mínimo, médio, em caso de extinção do direito.

Neste contexto, o DHD assume-se como um regime de disponibilização de habitação alternativo, que visa: i) compatibilizar a necessidade de segurança e estabilidade com a flexibilidade adequada aos percursos pessoais e familiares, reduzindo significativamente o endividamento das famílias; ii) apresentar um modelo de rentabilização dos imóveis atrativo para que os proprietários; e iii) aumentar a oferta habitacional em regimes alternativos à compra e venda.

Do ponto de vista do município, este instrumento pode ser adequado em algumas situações específicas, como, por exemplo:

- **Apoio a pessoas ou agregados em risco de perder a sua habitação própria e permanente** – a aquisição do imóvel, por parte do município, e posterior disponibilização à pessoa ou agregado que nele reside permite que estes permaneçam na habitação e, simultaneamente, resolvam a sua situação financeira, sendo que o apoio público concedido reverte para o aumento do parque público de habitação, podendo apoiar no futuro outras pessoas ou agregados, para além de garantir, no presente, o direito à habitação para a pessoa ou agregado em causa;

- **Proprietários de habitação em situação ou risco de pobreza** (por ex., idosos) – podem existir casos em que pessoas ou agregados são proprietários da habitação onde residem, mas que se encontram em situação ou sem risco de pobreza, sendo que o valor que detêm no imóvel não pode ser mobilizado para apoiar a melhoria das suas condições de vida sob pena de deixarem de ter um lugar para habitar. A falta de condições financeiras destas pessoas pode implicar que não consigam arcar com os custos da conservação e reabilitação do imóvel, cujo estado de conservação pode não oferecer condições dignas de habitabilidade. Em situações deste tipo podem encontrar-se, por exemplo, idosos com reformas e pensões baixas, e cujas poupanças de vida foram integralmente investidas na habitação. Nestes casos, a mobilização do DHD por parte do município pode permitir às pessoas e agregados manterem-se na sua habitação, embora prescindindo da propriedade, recebendo em contrapartida recursos financeiros que lhes podem permitir melhorar as suas condições de vida em geral, sendo que o apoio público concedido reverte para o aumento do parque público de habitação, podendo apoiar no futuro outras pessoas ou agregados, para além de garantir, no presente, o direito à habitação para a pessoa ou agregado em causa.

#### 7.4.5 I APOIOS DIRETOS AOS ARRENDATÁRIOS E PROPRIETÁRIOS [ADAP]

---

##### ADAP1 I Porta 65 Jovem

O Porta 65 – Arrendamento por Jovens<sup>101</sup> é um instrumento de apoio financeiro ao arrendamento por jovens, com vista a facilitar o seu acesso à habitação no regime de arrendamento, apoiar a sua autonomização, e criar condições favoráveis à mobilidade residencial.

São beneficiários deste programa jovens com idade igual ou superior a 18 anos e inferior a 35 anos.<sup>102</sup> O apoio consiste numa subvenção para pagamento da renda durante 12 meses, renovável até um máximo de 5 anos. A subvenção corresponde a uma percentagem do valor da renda, calculada nos termos da lei, percentagem esta que vai diminuindo anualmente.

---

##### ADAP2 I Porta 65+

O Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de maio, veio prever o alargamento do Porta 65, independentemente da idade dos candidatos, às situações de quebra de rendimentos superior a 20 % ou a famílias monoparentais, designando-se esta nova componente do programa por “Porta 65+”.

---

<sup>101</sup> Decreto-lei n.º 308/2007, de 3 de setembro, na sua redação atual.

<sup>102</sup> No caso de um casal de jovens, um dos elementos pode ter 36 anos, o outro elemento 34 anos, no máximo.

Tal como no caso anterior, este apoio é atribuído mediante a concessão de uma subvenção mensal. Os beneficiários do apoio devem ter residência permanente na habitação arrendada, ser titulares de contrato de arrendamento e não serem proprietários ou arrendatários para fins habitacionais de outro prédio ou fração habitacional durante todo o período em que recebem o apoio financeiro. São também requisitos de acesso ao apoio, entre outros, que os rendimentos do agregado não sejam superiores a quatro vezes o valor da renda máxima admitida e que sejam iguais ou inferiores ao limite máximo do sexto escalão do IRS.<sup>103</sup>

---

### ADAP3 | Apoios extraordinários e temporários ao pagamento da renda

No contexto da forte subida dos preços das rendas e da inflação, o Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março, veio criar um apoio extraordinário para ajudar as famílias no pagamento da renda. Este apoio destina-se a famílias com contratos de arrendamento ou subarrendamento, para primeira habitação, celebrados até 15 de março de 2023, que tenham um rendimento anual igual ou inferior ao limite máximo do sexto escalão do IRS<sup>104</sup> e cuja taxa de esforço para pagamento do encargo com a renda seja igual ou superior a 35%.

O apoio é atribuído pela Segurança Social, e consiste numa subvenção mensal, até ao limite máximo de 200€, que corresponde à diferença entre a taxa de esforço efetivamente suportada pelo agregado com a renda e uma taxa de esforço máxima de 35%.

Este apoio veio, posteriormente, a ser alargado<sup>105</sup>, sendo que, nas condições atuais, o Estado comparticipa ainda, além do já referido, mais de dois terços (4,94%) do aumento da renda dos agregados até ao 6.º escalão de IRS, com taxas de esforço superiores a 35%. Os arrendatários suportarão, assim, em 2024, apenas 2% do acréscimo, face ao aumento previsto de 6,94% que decorre da fórmula legal e automática de atualização das rendas. O apoio está em vigor por 5 anos.

Este alargamento é de aplicação automática a quem estiver já a usufruir do apoio extraordinário à renda, sendo que, os arrendatários que não estejam nessa situação, mas vejam a taxa de esforço superar os 35% com a atualização da renda em 2024, será permitido, por requerimento, passar a beneficiar da medida.

A Lei do Orçamento de Estado de 2024<sup>106</sup> veio criar um apoio adicional, que consiste num aumento da liquidez dos agregados, durante o ano de 2024, mediante a redução de um montante de 40€ nas retenções na fonte para titulares de contrato de arrendamento ou subarrendamento para habitação permanente e auferirem uma remuneração mensal que não ultrapasse os 2.700€. Este apoio não é automático, devendo ser solicitado pelo sujeito passivo nos termos previstos na lei.

---

<sup>103</sup> Até 38.632 euros de rendimento coletável anual, a valores de 2023.

<sup>104</sup> Até 38.632 euros de rendimento coletável anual, a valores de 2023.

<sup>105</sup> Decreto-Lei n.º 103-B/2023, de 9 de novembro.

<sup>106</sup> Art. 235.º da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.



## ADAP4 | Apoios extraordinários e temporários ao pagamento da prestação de créditos à habitação

Tendo em conta a forte subida da inflação e o seu impacto significativo nas prestações dos créditos, em particular, os relacionados com a habitação, o Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março, veio criar apoios extraordinários para ajudar as famílias no pagamento de prestações de contratos de crédito para aquisição, obras ou construção de habitação própria e permanente. Estes apoios, tal como no caso anterior, também já foram alargados por vários outros diplomas, incluindo, atualmente, as seguintes medidas:

- 1I **Bonificação de juros** – está prevista a bonificação de juros<sup>107</sup> de créditos para aquisição, obras ou construção de habitação própria permanente, cujos titulares auferirem rendimentos até ao 6.º escalão de IRS<sup>108</sup> e detenham um património financeiro inferior a 62 IAS<sup>109</sup>.
- 2I **Fixação da prestação do crédito** – Esta medida consiste na possibilidade de fixação, pelo período de 24 meses, da prestação dos contratos de crédito para aquisição, obras ou construção de habitação própria permanente, garantidos por hipoteca, com taxa de juro variável ou que, tendo sido contratados a taxa de juro mista, se encontrem em período de taxa de juro variável, e que tenham sido contratados até 15 de março de 2023, com prazo remanescente superior a cinco anos<sup>110</sup>.
- 3I **Suspensão da comissão de reembolso antecipado** – Está suspensa, até final de 2024, a cobrança, por parte das instituições financeiras, da comissão de reembolso antecipado de créditos para aquisição ou construção de habitação própria permanente, com taxa variável ou que, tendo sido contratados a taxa de juro mista, se encontrem em período de taxa variável, independentemente do valor em dívida.
- 4I **Reembolso antecipado e sem penalização de planos poupança** – Durante os anos de 2023 e 2024 é permitido o reembolso parcial ou total do valor dos planos-poupança (reforma, educação e reforma/educação) para pagamento de prestações de contratos de crédito garantidos por hipoteca sobre imóvel destinado a habitação própria e permanente do participante, bem como prestações do crédito à construção ou beneficiação de imóveis para habitação própria e permanente, e entregas a cooperativas de habitação em soluções de habitação própria permanente, sendo dispensadas da obrigação de permanência mínima de cinco anos para mobilização sem penalização. O

<sup>107</sup> A bonificação aplica-se quando o indexante para cálculo da prestação seja superior a 3%, independentemente da taxa contratada, e é de 100% quando a taxa de esforço for igual ou superior a 50%, e de 75% para taxas de esforço iguais ou superiores a 35% e inferiores a 50%. O montante máximo de bonificação é de 800 euros por contrato de crédito, estando previsto que a bonificação ainda vigore no ano de 2024.

<sup>108</sup> Até 38.632 euros de rendimento coletável anual, a valores de 2023.

<sup>109</sup> Cerca de 29,7 mil euros.

<sup>110</sup> O valor da prestação fixada é calculado tendo como referência 70% da taxa Euribor a 6 meses, acrescido do spread previsto contratualmente, mantendo-se as demais condições do contrato de crédito. Após os 24 meses em que a prestação permanece fixa, esta regressa ao regime normal do contrato. O valor não pago, por via da aplicação desta medida, é diferido, acrescendo ao capital em dívida. O pedido de fixação da prestação tem de ser feito até ao dia 31 de março de 2024. Estas operações de fixação temporária da prestação estão isentas de IS.



mesmo é aplicável ao reembolso para amortização dos referidos créditos, até ao limite anual de 24 IAS.

- 51 Isenção de tributação de mais-valias** – São excluídos de tributação em IRS as mais-valias provenientes da transmissão onerosa de terrenos para construção ou de imóveis habitacionais que não sejam destinados a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, quando o valor das mais-valias seja aplicado, no prazo de 3 meses após a venda, na amortização de capital em dívida em crédito à habitação destinado a habitação própria e permanente do sujeito passivo, do seu agregado familiar ou dos seus descendentes. Esta isenção aplica-se às vendas efetuadas nos anos de 2022, 2023 e 2024.
- 61 Redução da retenção na fonte** – Com vista ao aumento da liquidez dos agregados, durante o ano de 2024, vigora uma redução de um montante de 40€ nas retenções na fonte para titulares de contratos de crédito para aquisição, obras ou construção de habitação própria e permanente, que auferam uma remuneração mensal que não ultrapasse os 2.700€. Este apoio não é automático, devendo ser solicitado pelo sujeito passivo nos termos previstos na lei.<sup>111</sup>.

#### 7.4.6 I INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE SOLOS [IPS]

---

##### IPS1 I Aquisição de bens imobiliários

Os municípios podem adquirir, de forma onerosa ou gratuita, a propriedade ou outros direitos sobre bens imóveis, nos termos da lei. A aquisição, seja de terrenos, edifícios ou frações, é um instrumento fundamental para a prossecução de finalidades públicas, sendo comumente usado, e tendo um especial relevo para a política de habitação.

Este relevo para a política de habitação está subjacente à inclusão de disposições específicas relativas à aquisição de bens imóveis por entidades públicas na Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, recentemente aprovada. O n.º 1 do art. 13.º da referida lei reafirma a permissão legal de aquisição onerosa do direito de propriedade ou de outros direitos reais sobre bens imóveis, para arrendamento acessível, por entidades públicas. Especifica ainda que o valor da aquisição deve, em qualquer caso, ser compatível com o resultante do procedimento de avaliação. Já o n.º 2 reveste-se de maior novidade, vindo explicitar que é permitida *“a aquisição, no todo ou em parte, de empreendimentos habitacionais de custos controlados, incluindo as partes acessórias das habitações, construídos ou a construir”*, abrindo a possibilidade de as entidades públicas fazerem aquisições de empreendimentos habitacionais num momento prévio à sua construção.

Esta possibilidade pode ter vantagens em situações de escassez habitacional no mercado, permitindo que a aquisição pública, ao invés de retirar bens de um mercado já parco, possa ser

---

<sup>111</sup> Art. 235.º da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

incentivadora do surgimento de nova oferta, atraindo investimento por via da abertura do concurso e da redução do risco que a venda prévia traria para o promotor.

Outro aspeto que é de ter em conta relativo a aquisições para fins habitacionais, é a previsão legal de isenção de fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas dos *“contratos e demais instrumentos jurídicos que tenham por objeto a prestação de serviços de elaboração e revisão de projeto, fiscalização de obra, empreitada ou concessão destinada à promoção, reabilitação e aquisição de imóveis para habitação acessível ou pública ou o alojamento estudantil, bem como a aquisição de unidades de participação em fundos especiais de investimento imobiliário para promoção pública de habitação”*.<sup>112</sup> [negritos nossos].

Refira-se ainda a previsão recente de benefícios fiscais no âmbito dos ganhos provenientes da alienação onerosa, ao Estado, às Regiões Autónomas, às entidades públicas empresariais na área da habitação ou às autarquias locais, de imóveis para habitação e terrenos para construção (ver [IF2]).

---

## IPS2 I Arrendamento para subarrendamento

Tal como o caso da aquisição, o arrendamento de imóveis e frações para fins habitacionais é um instrumento tradicionalmente ao dispor dos municípios. No âmbito da política de habitação, o arrendamento de imóveis habitacionais por entidades públicas para posterior subarrendamento a pessoas ou agregados em situação de carência habitacional, tem como objetivo principal baixar os custos habitacionais às pessoas e agregados alvo do subarrendamento, ficando a cargo da entidade pública a diferença entre o preço da renda de mercado e o valor do subarrendamento, que é, regra geral, definido tendo em conta os rendimentos da pessoa ou agregado em causa.

Este instrumento pode ser vantajoso em algumas situações, como por exemplo, permitir a uma pessoa ou agregado vulnerável manterem-se numa habitação arrendada alvo de um aumento de renda que não lhes seria possível comportar sem apoio (por ex., idosos que há muito residem numa dada localização), razão pela qual o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (ver [IDFI]) apoia financeiramente a mobilização deste instrumento em casos específicos. Tem ainda como vantagem ser, em princípio, um meio de disponibilização de habitação pública mais célere do que a promoção de nova oferta municipal.

No entanto, tem também limitações significativas no que respeita à política de habitação que devem ser tidas em conta. Por um lado, este é um instrumento que, em contextos de escassez de oferta e de preços elevados, retira oferta habitacional do mercado e, por via do aumento da pressão sobre a procura, pode ter efeitos indesejados ao nível da subida de preços. Adicionalmente, a despesa pública efetuada é integralmente apropriada pelo mercado, desaparecendo os seus benefícios com o término do contrato de arrendamento, momento após o qual o município não fica com maior capacidade de resposta a carências habitacionais. Por fim,

---

<sup>112</sup> Art. 47.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

esta é uma solução transitória, dado que tem a duração do contrato, sendo normalmente necessário encontrar uma outra solução para a pessoa ou agregado em causa quando terminar o contrato.

Neste contexto, é um instrumento cuja mobilização é aconselhável essencialmente em casos muito específicos, que viabilizem uma desejável manutenção das pessoas ou agregados numa dada residência, ou em situações temporárias ou de emergência, que necessitem de ser enquanto a solução definitiva não está disponível.

Há ainda a referir que, a Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, recentemente aprovada, estende a aplicação do n.º 2 do art. 13.º - *“É permitida a aquisição, no todo ou em parte, de empreendimentos habitacionais de custos controlados, incluindo as partes acessórias das habitações, construídos ou a construir”* -, com as devidas alterações, ao arrendamento para subarrendamento habitacional. No entanto, comparando com o caso da aquisição, a aplicação da possibilidade de entidades públicas fazerem arrendamentos de empreendimentos habitacionais num momento prévio à sua construção, para posterior subarrendamento, tem uma aplicabilidade menos clara, não só por aparentemente não se revestir da mesma capacidade de incentivo ao investimento, como por, ao não ser mais célere do que soluções de aquisição ou promoção direta, não apresentar vantagens potenciais face às outras opções e manter as limitações já referidas.

De qualquer modo, é não só um instrumento disponível e passível de mobilização como pode, em casos específicos, ser uma resposta adequada.

Por último, refira-se que os contratos de arrendamento e as correspondentes prestações complementares, nomeadamente de promoção, elaboração ou gestão dos mesmos, bem como os de fornecimento de água, gás e eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica, ficaram isentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas por efeitos da Lei 56/2023, de 6 de outubro.

---

### IPS3 I Direito de preferência

O direito de preferência está previsto no Código Civil.<sup>113</sup> e refere-se à obrigação de, no ato de venda de um bem ou na realização de um dado negócio, ser dada preferência a determinada pessoa, titular desse direito, em detrimento de outrem.<sup>114</sup> A lei prevê um conjunto de situações em que o Estado, as Regiões Autónomas e autarquias locais gozam de direito de preferência na compra e venda de bens imóveis realizadas ao abrigo do direito privado.

No âmbito do quadro legal do ordenamento do território e urbanismo.<sup>115</sup>, a execução dos programas e planos territoriais, a reestruturação fundiária, bem como a reabilitação e

---

<sup>113</sup> Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro, na sua redação atual.

<sup>114</sup> Art. 414.º do Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro, na sua redação atual.

<sup>115</sup> Art. 29.º da Lei n.º 31/2014, de 31 de maio.

regeneração de áreas territoriais, estão entre as situações que dão ao Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais o direito de exercer preferência nas transmissões onerosas de prédios entre particulares.

Com a aprovação da LBH e respetivo quadro normativo, a prossecução de objetivos de política de habitação passou a constituir também uma dessas situações, nomeadamente, no caso de:

- transferências onerosas de prédios entre particulares, tendo em vista a prossecução de objetivos da política pública de habitação, sendo que, no caso de venda de imóveis em conjunto, o direito de preferência pode ser exercido para cada um dos imóveis em causa.<sup>116</sup>;
- alienações onerosas de imóveis de uso habitacional em zonas de pressão urbanística (ZPU) e em territórios identificados no Programa Nacional de Habitação com níveis idênticos de insuficiência habitacional, caso no qual as autarquias locais têm prioridade sobre as Regiões Autónomas e o Estado, mas sem prejuízo da prevalência do direito de preferência dos arrendatários e das cooperativas de habitação e construção, nos termos legalmente definidos.<sup>117</sup>.

Para além dos casos acima referidos, relacionados diretamente com a habitação, convém ter em conta que as autarquias locais podem ainda exercer o direito legal de preferência noutras situações previstas em diversos enquadramentos legais, como é o caso do património e da reabilitação urbana.

---

#### **IPS4 I Expropriação por utilidade pública**

A expropriação por utilidade pública tem por base a noção de valor social da propriedade e é uma apropriação coerciva, por parte da Administração, de bens, nomeadamente imóveis, na posse de pessoas singulares e coletivas e sujeitos ao regime de propriedade privada, com o propósito de os destinar ao bem comum. A figura da expropriação por utilidade pública está prevista na Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>118</sup>, sendo regulada pelo Código das Expropriações<sup>119</sup>.

As expropriações são um instrumento que, em certos casos, pode ser fundamental para viabilizar uma política de habitação, nomeadamente, quando está em causa a construção de infraestruturas e equipamentos de utilidade pública, a concretização de operações de reabilitação e regeneração urbanas, a oferta de habitação de interesse social e a realização de outras operações urbanísticas, essenciais à implementação dos planos territoriais e de uma política de habitação.

---

<sup>116</sup> Art. 37.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.

<sup>117</sup> Art. 6.º do Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro.

<sup>118</sup> Art. 62.º do Decreto de Aprovação da Constituição, de 10 de abril de 1976, na sua versão atual.

<sup>119</sup> Lei N.º 168/99, de 18 de setembro, na sua redação atual.

As expropriações por utilidade pública estão sempre sujeitas ao pagamento de justa indenização e podem abranger a totalidade ou apenas parte do bem expropriado, consoante as necessidades de utilidade pública identificadas. Contudo, a realização de expropriações obedece ao princípio da necessidade. Estas só devem ter lugar quando visem um fim de utilidade pública concreto e atual, ou seja, uma necessidade imediata, quando se verifiquem ser a medida adequada para atingir a finalidade pretendida, e quando estejam esgotados outros meios de prossecução do interesse público menos lesivos, nomeadamente a constituição de servidões administrativas.

---

### IPS5 | Direito de superfície

O direito de superfície está previsto no Código Civil e refere-se à *“faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio ou de nele fazer ou manter plantações”*<sup>120</sup>. Significa, portanto, a constituição de um direito autónomo relativamente ao direito de propriedade do solo, que atribui ao superficiário, ou titular do direito de superfície, o privilégio de poder ocupar com construção determinado prédio ou parte dele sem que haja lugar a posse efetiva do terreno.

De acordo com a lei, o direito de superfície vai para além de uma noção de usufruto e garante ao superficiário reais direitos de propriedade sobre os bens imóveis que não o solo por estes ocupados. A sua constituição de um direito de superfície deve, nessa medida, ser objeto de contrato e pressupõe a fixação de um prazo e dos termos em que tal direito se concretiza.

A constituição de direito de superfície sobre terrenos do domínio municipal pode ser um instrumento importante para prosseguir uma política pública de habitação, por exemplo, para viabilizar a promoção habitacional sem fins lucrativos, por parte de cooperativas ou do terceiro sector, contribuindo assim para a redução dos custos associados à promoção, em particular os respeitantes à aquisição do terreno para construção.

---

### IPS6 | Cedência de terrenos em operações urbanísticas

A cedência de parcelas de terreno para fins de utilidade pública está prevista, no quadro legal do ordenamento do território e urbanismo, como sendo obrigatória no âmbito da realização de operações de loteamento e demais operações urbanísticas consideradas de impacto relevante. Nestes casos, conforme refere o artigo 44º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação,<sup>121</sup> o proprietário ou outro titular com direitos sobre o prédio a lotear, fica obrigado a ceder ao município, a título gratuito, áreas de terreno para efeitos de dotação de infraestruturas, espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva. Consoante as situações e a opção do município,

---

<sup>120</sup> Art. 1524º do Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro, na sua redação atual.

<sup>121</sup> Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, versão consolidada

estas áreas passam a integrar o domínio público (por exemplo, arruamentos e vias públicas) ou o domínio privado da autarquia (por exemplo, áreas para equipamentos).

O estabelecimento dos critérios para a definição e dimensionamento das áreas de cedência obrigatória é matéria da competência dos planos territoriais. Apesar de a lei prever expressamente que o destino das áreas de cedência é a realização de infraestruturas, espaços verdes e equipamentos coletivos, nos casos em que estes estejam devidamente assegurados e as condições do habitat não sejam postas em causa, é possível prever a reafetação de áreas de cedência integradas no domínio municipal a programas públicos de habitação ou realojamento, desde que fique expressa a sua afetação a fins de utilidade pública.

---

### **IPS7 | Compensação urbanística (em espécie)**

As compensações urbanísticas estão previstas nos casos em que, por desnecessidade, não há lugar, na totalidade ou em parte, às cedências definidas como obrigatórias no âmbito da realização de operações de loteamento e demais operações urbanísticas de impacte relevante. É o caso de situações em que a área a lotear já está devidamente servida de infraestruturas e não carece de espaços verdes e equipamentos adicionais, ou outras situações em que as parcelas a ceder ao domínio municipal acabam por ser inferiores ao previsto no plano territorial aplicável. Nestes casos, o proprietário fica obrigado, perante o município, ao pagamento de uma compensação em montante equivalente às áreas de cedência previstas e não efetuadas, de acordo com os parâmetros estabelecidos.

O pagamento das compensações urbanísticas pode ser feito em numerário ou em espécie. No caso da compensação em espécie, esta pode tomar várias formas, desde parcelas de terreno com capacidade edificatória e aptidão habitacional, a edifícios ou frações autónomas existentes, podendo ter lugar dentro da respetiva área loteada ou fora desta.

Para aplicação de compensações urbanísticas, o município deve instituir um regulamento para o efeito, regulando os termos em que estas podem ser aplicadas e calculadas.

---

### **IPS8 | Regime do uso do solo**

A definição do regime do uso do solo no âmbito dos instrumentos de gestão territorial (IGT), mais concretamente dos planos territoriais, através da sua classificação, qualificação, regulação dos usos e edificabilidade correspondentes, é um dos principais instrumentos que deve ser considerado para efeitos de uma política de habitação. Com efeito, a dotação do território de áreas residenciais, incluindo respetivas infraestruturas e equipamentos, está dependente da disponibilidade efetiva de solo urbano cujo regime de uso admita expressamente um uso habitacional.

O Município de Lagos aprovou, em maio de 2023, a alteração do seu Plano Diretor Municipal (PDM)<sup>122</sup>, adequando-o às regras de classificação e qualificação do solo estabelecidas na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBGPPSOTU) e no RJIGT. Neste contexto, e tendo em vista responder a uma política de habitação, consideram-se essencialmente dois vetores de atuação:

- 1I A verificação do potencial instalado, em termos de edificabilidade e número de fogos, nas áreas classificadas pelo PDM como solo urbano a destinar a fins habitacionais, tendo em vista estimular a dinâmica urbanística e a disponibilização no mercado dos fogos aí previstos, bem como a sua capacidade de resposta às necessidades habitacionais dos perfis identificados (ver ponto 3.3.3);
- 2I A ponderação de eventual alteração ao PDM e respetivo regime de uso do solo, com o objetivo de viabilizar, caso essa necessidade se verifique, de oferta adicional de solo para fins habitacionais, seja por reclassificação de solo rústico em urbano, seja por alteração das regras e parâmetros urbanísticos em áreas já classificadas como urbanas e qualificadas como espaços centrais, habitacionais ou outra categoria de uso, com o intuito não apenas de aumentar a carga urbanística, mas também, e sobretudo, introduzir critérios urbanísticos para oferta de habitação a custos acessíveis, por exemplo através do condicionamento do uso, dos parâmetros de cedência ou estabelecimento de quotas de habitação de custos controlados em zonas abrangidas por declaração fundamentada de carência habitacional ou zonamento inclusivo.

---

### **IPS9 I Transferência de edificabilidade (ou créditos de construção)**

A possibilidade de atribuição e transferência de créditos de construção constitui um incentivo especial de planeamento urbano aplicável ao nível do regime e qualificação do uso do solo, previsto no artigo 21.º da LBGPPSOTU<sup>123</sup>. Atua por via da autonomização dos direitos subjetivos associados ao desenvolvimento e aproveitamento urbanístico de uma dada parcela de terreno relativamente ao solo a que respeita e respetivo direito de propriedade. Tem como objetivo estimular a prossecução de objetivos de interesse público por parte de agentes privados, sem que isso signifique uma perda da rentabilidade económico-financeira da operação em causa, nem uma densificação e sobrecarga urbanística excessivas nas áreas e operações urbanísticas que geram esses mesmos direitos de edificabilidade.

Assim, os créditos de construção traduzem a edificabilidade concreta atribuída a um determinado prédio urbano (metros quadrados de construção a que têm direito por via da aplicação do índice de utilização estabelecido) em valores abstratos transacionáveis, passíveis de serem aplicados no prédio que lhes deu origem, transferidos para outro prédio com diferente

---

<sup>122</sup> Aviso n.º 13016/2023, de 6 de julho.

<sup>123</sup> Lei n.º 31/2014, de 30 de maio



localização ou, ainda, desmaterializados e convertidos em valor financeiro transacionável como forma de compensação.

Para efeitos de política de habitação, a utilização de créditos de construção permite estimular a dinâmica urbanística por parte do sector privado, sem comprometer a solução urbanística e a qualidade do ambiente urbano, viabilizando, em simultâneo, a oferta habitacional privada a custos acessíveis.

---

### **IPS10 I Mecanismos de incentivo a operações urbanísticas de interesse municipal**

Com o objetivo de estimular o desenvolvimento urbano por parte da iniciativa privada (incluindo a cooperativa e do terceiro setor) e a simultânea prossecução do interesse municipal, o quadro legal do ordenamento do território e urbanismo prevê a possibilidade de os planos territoriais estabelecerem um conjunto de mecanismos de incentivo. Entre outros objetivos, a oferta de habitação social e a custos acessíveis, bem como a promoção da reabilitação e regeneração urbanas, estão entre finalidades de interesse público que justificam a atribuição a privados de incentivos no âmbito das operações urbanísticas que as prossigam.

Constituem mecanismo de incentivo todas as contrapartidas que são oferecidas aos proprietários e promotores titulares de determinada operação urbanística pela realização de intervenções que se revistam de interesse municipal, intervenções estas que podem ser, por exemplo, a oferta de uma quota de habitações para venda ou arrendamento a custos acessíveis.

Entre os mecanismos de incentivo que podem ser mobilizados contam-se:

- a majoração do índice de utilização, ou seja, da edificabilidade subjetiva atribuída a uma dada parcela – o que significa um incremento, a título de incentivo e sob cumprimentos de determinadas condições de interesse municipal, da capacidade edificatória prevista em plano para determinada área;
- a isenção ou redução de taxas e encargos urbanísticos - a instituir por regulamento municipal e abrangendo determinada tipologia de beneficiários, bem como situações onde se garanta a prossecução de fins de interesse municipal, onde se inclui a habitação a custos acessíveis;
- a redução das exigências em parâmetros de estacionamento ou espaço verde – a instituir, a título de incentivo e sob cumprimentos de determinadas condições de interesse municipal, ao nível dos parâmetros urbanísticos a estabelecer em plano territorial;
- a autorização de uso habitacional e a título de exceção em áreas de atividades económicas – a determinar no âmbito do regime de uso do solo aplicável e que viabilizem uma percentagem de áreas habitacionais a custo acessível em áreas cujo regime de uso as destina a atividades económicas;

- a autorização das alterações de uso no sentido de aumentar a oferta habitacional – a determinar no âmbito do regime de uso do solo aplicável e contemplando restrições na alteração para outro uso de edifícios ou frações afetas a habitação permanente, bem como facilitando a alteração para uso habitacional de edifícios ou frações afetas a outras utilizações, desde que cumpridas as condições de habitabilidade exigíveis.

A respeito de mecanismo de incentivo a operações urbanísticas que se revistam de interesse municipal, refira-se ainda a possibilidade, criada ao abrigo do artigo 10.º do Decreto-lei n.º 81/2020, de 2 de outubro, de operações urbanísticas enquadradas na CMH ou na execução da Estratégia Local de Habitação poderem ver reduzidos os critérios mínimos exigíveis em plano territorial para efeitos de provisão de lugares de estacionamento, desde que devidamente fundamentado e tendo em conta as necessidades demonstradas.

---

### IPS11 | Zonamento inclusivo

O zonamento inclusivo é um instrumento de política que atua ao nível do planeamento do uso do solo e da gestão urbanística, e tem por objetivo garantir, através da promoção privada (incluindo a cooperativa e do terceiro setor), a oferta de habitação a custos acessíveis em áreas determinadas, em particular, as bem localizadas e com maior atratividade para o investimento imobiliário, assegurando nessas áreas a orientação de parte da oferta habitacional para habitação a custos acessíveis e, por essa via, contribuindo para a diversidade social e refreando dinâmicas de exclusão e segmentação residencial.

O zonamento inclusivo procede através do estabelecimento de quotas mínimas para oferta de habitação a custos acessíveis nas operações urbanísticas a realizar em áreas que estejam identificadas no PDM para essa finalidade. A partir do zonamento inclusivo, uma parte da edificabilidade admitida fica destinada a habitação acessível, na percentagem e condições a estabelecer no plano territorial.

O zonamento inclusivo pode ter um carácter obrigatório (quando se estipulem quotas mínimas imperativas) ou voluntário, ficando, neste último caso, sujeito à definição de mecanismos de incentivo com contrapartidas suficientemente estimulantes para desencadear o interesse e iniciativa dos particulares.

---

### IPS12 | Unidades de execução

As unidades de execução são um instrumento de execução dos planos territoriais previsto no RJGT e, como tal, consignado no artigo 93.º do Regulamento do PDM de Lagos. Têm como principal objetivo contribuir para a promoção de soluções integradas de desenvolvimento urbano, nomeadamente em áreas que envolvam mais do que uma parcela e proprietário e impliquem uma operação de reestruturação fundiária. Mediante a celebração de contrato de urbanização, permitem fomentar a cooperação entre proprietários e/ou promotores, e entre

estes e o município, bem como diligenciar a distribuição equitativa entre os interessados dos custos e benefícios inerentes ao processo de urbanização.

Por si só, as unidades de execução não satisfazem os objetivos de uma política municipal de habitação. Contudo, se bem utilizadas, podem contribuir para promover o acesso à habitação, considerando, particularmente, as condições relativas a um habitat adequado e de qualidade. A Câmara Municipal de Lagos pode, assim, fazer um uso estratégico das unidades de execução para efeitos da sua política municipal de habitação. É no âmbito das unidades de execução que podem ser postas em prática as regras, parâmetros urbanísticos e incentivos fixados em plano territorial, estabelecendo em concreto a definição das áreas a destinar a espaços públicos, espaços verdes e equipamentos, bem como as opções de transformação fundiária para reparcelamento dos terrenos, implantação do edificado e respetivas tipo morfologias a prosseguir nas operações urbanísticas, com efeitos diretos na oferta habitacional.

Embora a definição de regras e parâmetros de aproveitamento dos solos, nomeadamente os respeitantes à edificabilidade e à definição de critérios para cedências, seja matéria exclusiva dos planos territoriais, o município pode servir-se das unidades de execução para impor quotas destinadas a habitação acessível, bem como outros critérios tipo-morfológicos que melhor sirvam o interesse municipal e uma política local de habitação.

#### **7.4.7 I OUTROS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO TERRITORIAL [OIRT]**

---

##### **OIRT1 I Zonas de pressão urbanística**

As zonas de pressão urbanística (ZPU) são um instrumento de regulação territorial cujo principal objetivo é contrariar a existência e permanência de edifícios e frações devolutos em áreas urbanas onde se verifiquem dificuldades significativas no acesso à habitação. Consideram-se dificuldades de acesso à habitação as situações em que há *“escassez ou desadequação da oferta habitacional face às necessidades existentes”* ou quando essa oferta apresente *“valores superiores aos suportáveis pela generalidade dos agregados familiares sem que estes entrem em sobrecarga de gastos habitacionais face aos seus rendimentos”*<sup>124</sup>.

As ZPU correspondem a áreas territorialmente delimitadas, cabendo a sua aprovação à Assembleia Municipal mediante proposta apresentada pelo executivo camarário. A delimitação das ZPU segue um conjunto de critérios previstos na lei, designadamente a averiguação concreta das dinâmicas sociais, demográficas, habitacionais e de mercado em presença no território em questão, com base na análise de um conjunto de indicadores relativos às carências habitacionais, aos valores praticados no mercado habitacional, aos rendimentos dos agregados, ao parque habitacional e às dinâmicas demográficas e populacionais. A sua delimitação pode ainda ser

---

<sup>124</sup> Artigo 2.ºA do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto.

fundamentada com base nas dinâmicas e pressupostos identificados numa dada Área de Reabilitação Urbana ou Operação de Reabilitação Urbana, sempre que aí se reconheça escassez habitacional ou tendências para aumento populacional.

Uma vez instituídas, as ZPU vigoram pelo período de cinco anos, podendo este prazo ser prorrogado e a sua delimitação alterada, com redução ou aumento do respetivo perímetro, consoante se mantenham ou alterem as condições que levaram à sua delimitação inicial.

As ZPU foram introduzidas em 2019, pelo Decreto-Lei n.º 67/2019, de 21 de maio, em aditamento ao Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, que regula o conceito fiscal de prédio devoluto e as condições em que determinado prédio urbano ou fração autónoma podem ser dados como devolutos pelo município. Com a instituição de uma ZPU, os prédios urbanos e frações autónomas devolutos há mais de um ano, os prédios em ruínas, bem como os terrenos para construção com aptidão habitacional, passam a ser objeto de agravamento adicional do IMI (ver [IF9]), devendo as receitas daí resultantes ser afetas à política municipal de habitação.

---

## OIRT2 | Áreas de contenção

As áreas de contenção têm como principal objetivo promover a regulação do alojamento local e contrariar processos de gentrificação em áreas cujas características socio-urbanísticas intrínsecas possam estar a ser ameaçadas por dinâmicas turísticas, designadamente no que respeita à afetação a alojamento temporário, de edifícios e frações autónomas tradicionalmente orientados para habitação permanente. As áreas de contenção foram criadas em 2018, pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto, que veio introduzir alterações ao regime de autorização de exploração dos estabelecimentos de alojamento local.<sup>125</sup>

São um instrumento de regulação territorial que permite impor limites ao número de alojamentos locais registados num determinado território, seja impedindo o licenciamento de novos estabelecimentos, seja estabelecendo uma percentagem máxima para alojamento local em função do total de alojamentos existentes nesse mesmo território. Em qualquer caso, o licenciamento e respetiva instalação de novos estabelecimentos de alojamento local em territórios abrangidos por uma área de contenção aprovada e em vigor, está sujeito a prévia a autorização por parte da câmara municipal competente. Nestas áreas passa também a vigorar um limite máximo de exploração de sete estabelecimentos por proprietário.

As áreas de contenção são aprovadas mediante deliberação fundamentada da câmara municipal, através de regulamento específico, incidindo sobre a totalidade ou a parte do território de uma determinada freguesia. Nesse contexto, é competência da câmara municipal, não só ponderar sobre a necessidade de aprovar áreas de contenção, e, para estas, identificar as freguesias e delimitar dos respetivos territórios abrangidos, como ainda estabelecer, para cada uma das áreas identificadas, os critérios e percentuais máximos permitidos para afetação de imóveis a

---

<sup>125</sup> Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto.

alojamento local, tendo em conta, nomeadamente, o equilíbrio desejado entre a oferta de alojamento temporário e a habitação permanente. A lei determina ainda a reavaliação das áreas de contenção a cada dois anos, altura em que as condições e critérios estabelecidos para a sua delimitação, bem como as normas regulamentares instituídas, devem ser reavaliados.

---

### OIRT3 | Áreas de reabilitação urbana/Operações de reabilitação urbana

As Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) são um instrumento de regulação territorial cujo principal objetivo é promover, de forma integrada, a reabilitação de áreas da cidade relativamente consolidadas, onde se pretende fomentar a sua beneficiação geral, mantendo, no todo ou em parte considerável, o respetivo tecido edificado.<sup>126</sup>

A delimitação de uma ARU é da competência da Assembleia Municipal, sob proposta da câmara municipal. Pressupõe a determinação, por parte do município, de aprovar, para essa mesma área, uma Operação de Reabilitação Urbana (ORU), tendo em vista a prossecução de uma estratégia integrada que congregue um conjunto de intervenções e investimentos, no sentido assegurar a sua reabilitação.

As ORU podem ser simples ou sistemáticas, dependendo se as intervenções se dirigem essencialmente à recuperação do edificado ou a uma regeneração e revitalização mais abrangente do tecido urbano que inclui, para além do parque edificado, as infraestruturas, os equipamentos, os espaços verdes e os espaços públicos de utilização coletiva. Para efeitos da prossecução da estratégia de reabilitação, as ORU sistemáticas beneficiam de estatuto de utilidade pública o que permite que, sob esse mesmo desígnio, venham aí a ser realizadas expropriações, ou determinada a constituição de servidões sobre os edifícios, bem como a sua venda forçada. A vigência de uma ARU depende da aprovação da ORU que lhe corresponde, caducando ao fim de três anos caso esta última não venha a ser aprovada na sequência da sua delimitação.

Para além de instrumentos de regulação, as ORU e ARU são também, instrumentos de programação territorial que devem, como tal, ser considerados no âmbito da programação e execução dos planos territoriais. Simultaneamente, e com o objetivo de estimular a conservação e reabilitação do edificado por parte dos particulares, as ARU são, igualmente, a base para a concessão de benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o património, nomeadamente o IMI e o IMT, permitindo ainda aos proprietários aceder a outros incentivos fiscais (ver [IF]) e instrumentos de financiamento orientados para a reabilitação urbana (ver [IDF9]).

---

<sup>126</sup> Nos termos da lei, as ARU são “*área[s] territorialmente delimitada[s] que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique[m] uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana*” – Alínea b) do art. 2.º do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, na sua versão atual.

---

## OIRT4 I Declaração fundamentada de carência habitacional

A declaração fundamentada de carência habitacional (DFCH) é um instrumento criado ao abrigo da LBH<sup>127</sup>, a ser fixada no âmbito da elaboração da CMH sob proposta da câmara municipal competente, e aprovado pela respetiva assembleia municipal. Com a sua aprovação, pretende-se conceder aos municípios a faculdade de fazer uso, nas áreas territoriais para as quais a instituição de uma DFCH for determinada, de um conjunto de mecanismos de atuação pública com o objetivo de reverter as condições de carência habitacional aí identificadas.

A instituição de uma DFCH tem carácter voluntário, cabendo aos municípios decidir relativamente à sua aprovação, tendo em conta as características e dinâmicas específicas dos territórios sobre os quais têm jurisdição. A lei não estabelece os termos nem os critérios que determinam a instituição e delimitação de uma DFCH. Contudo, determina que, em caso de aprovação de uma DCFH, o município fica habilitado a:

- reforçar, no seu PDM ou demais planos territoriais, as áreas destinadas a uso habitacional, vinculando o município a promover a alteração ou a revisão dos planos territoriais no sentido de concretizar a dotação de áreas habitacionais, designadamente através da alteração da qualificação e da edificabilidade ou através da reclassificação do solo como urbano, para fins habitacionais (e, como ocorre do pressuposto da carência habitacional, para fins específicos de criação de oferta de habitação acessível);
- introduzir, nas operações urbanísticas privadas, condições para efeitos de prossecução das metas habitacionais municipais definidas na CMH para habitação permanente e a custos controlados, incluindo essa possibilidade nas regras dos planos territoriais, podendo essas metas ser acompanhadas de incentivos urbanísticos, designadamente sob a forma de majoração da edificabilidade ou créditos de construção;
- exercer o direito de preferência nas áreas abrangidas pela DFCH, a aplicar nos termos da LBH e demais legislação aplicável;
- obter prioridade no acesso a financiamento público destinado à habitação, reabilitação urbana e integração de comunidades desfavorecidas, em relação a outros municípios que não beneficiem de uma DFCH;
- obter prioridade nos investimentos públicos em habitação a realizar pelo Estado.

Na sequência da aprovação da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, a vigência de uma DFCH determina ainda, para essa mesma área, a suspensão de novos registos de estabelecimentos de alojamento local. Por sua vez, nas freguesias que, cumulativamente, i) integrem municípios sem DFCH, ii) não tenham nenhuma parte do seu território abrangida por uma ZPU e, iii) beneficiando de uma CMH em vigor, demonstrem o adequado equilíbrio entre a oferta habitacional e o alojamento estudantil, a contribuição extraordinária sobre os apartamentos e estabelecimentos

---

<sup>127</sup> Artigo 2.º, números 5, 6 e 7, e artigo 62.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro

de hospedagem integrados numa fração autónoma de edifício em alojamento local (CEAL), criada pela supracitada lei, não tem incidência sobre os imóveis aí localizados.





## BIBLIOGRAFIA

- Aviso n.º 13016/2023, de 6 de julho. **Diário da República n.º 130, Série II** (pp. 450-550). Lisboa: Município de Lagos. [Consultado em: 03-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/doc/13016-2023-215269843>
- Câmara Municipal de Lagos, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa – Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design. (2023). **Carta Municipal de Habitação de Lagos: Fase 1 I Estudos de Base**. [s.l.]: [s.e.].
- Decreto de Aprovação da Constituição, de 10 de abril. **Diário da República n.º 86/1976, Série I** (pp. 738-775). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Presidência da República. [Consultado em: 11-10-2023]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>
- Decreto-Lei N.º 1/2020, de 9 de janeiro. **Diário da República n.º 6, Série I** (pp. 2-11) [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. [Consultado em: 04-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/1-2020-127899795>
- Decreto-Lei N.º 128/2014, de 29 de agosto. **Diário da República n.º 166, Série I** (pp. 4570-4577). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Ministério da Economia. [Consultado em: 08-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2014-56917875>
- Decreto-Lei N.º 159/2006, de 8 de agosto. **Diário da República n.º 152, Série I** (pp. 5651-5652). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. [Consultado em: 08-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2006-122349239>
- Decreto-Lei N.º 215/89, de 1 de julho. **Diário da República n.º 149, Série I** (pp. 2578-2591). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Ministério das Finanças. [Consultado em: 04-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1989-34554075>
- Decreto-Lei N.º 280/2007, de 7 de agosto. **Diário da República n.º 151, Série I** (pp. 5048-5066). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública. [Consultado em: 04-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2007-34562075>
- Decreto-Lei N.º 287/2003, de 12 de novembro. **Diário da República n.º 262, Série I-A** (pp. 7568-7647). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Ministério das Finanças. [Consultado em: 04-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2003-34499575>
- Decreto-Lei N.º 29/2018, de 4 de maio. **Diário da República n.º 86, Série I** (pp. 1797-1804). Versão consolidada atual: [em linha]. [Consultado em: 03-01-2024]. Lisboa: Presidência

do Conselho de Ministros. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2018-144575438>

Decreto-Lei N.º 307/2009, de 23 de outubro. **Diário da República n.º 206, Série I** (pp. 7956-7975). Versão consolidada atual: [em linha]. [Consultado em: 08-01-2024]. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2009-34511675>

Decreto-Lei N.º 308/2007, de 3 de setembro. **Diário da República n.º 169, Série I** (pp. 6106-6111). Versão consolidada atual: [em linha]. [Consultado em: 03-01-2024]. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2007-34564575>

Decreto-Lei N.º 37/2018, de 4 de junho. **Diário da República n.º 106, Série I** (pp. 2348-2364) [em linha]. [Consultado em: 28-09-23]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/37-2018-115440317>

Decreto-Lei N.º 38/2023, de 29 de maio. **Diário da República n.º 103, Série I** (pp. 15-46) [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. [Consultado em: 04-11-2023]. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2023/05/10300/0001500046.pdf>

Decreto-Lei N.º 47344, de 25 de novembro. **Diário do Governo n.º 274/1966, Série I** (pp. 1883-2086). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Ministério da Justiça, Gabinete do Ministro. [Consultado em: 03-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075>

Decreto-Lei N.º 555/99 de 16 de dezembro. **Diário da República n.º 291, Série I-A** (pp. 8912-8942) [em linha]. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. [Consultado em: 04-11-2023]. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1999/12/291a00/89128942.pdf>

Decreto-Lei N.º 67/2019, de 21 de maio. **Diário da República n.º 97, Série I** (pp. 2530-2537). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. [Consultado em: 08-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/67-2019-122349221>

Decreto-Lei N.º 68/2019, de 22 de maio. **Diário da República n.º 98, Série I** (pp. 2546-2553). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. [Consultado em: 07-11-2023]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2019-150114015>

Decreto-Lei N.º 80/2015, de 14 de maio. **Diário da República n.º 93, Série I** (pp. 2469-2512). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. [Consultado em: 07-11-2023]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105297982>

- Decreto-Lei N.º 89/2021, de 3 de novembro. **Diário da República n.º 213, Série I** (pp. 15-22).  
Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.  
[Consultado em: 07-11-2023]. Disponível em:  
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/89-2021-173732851>
- Lei N.º 150/99, de 11 de setembro. **Diário da República n.º 213, Série I-A** (pp. 6264-6275).  
Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Assembleia da República. [Consultado em: 07-11-2023]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1999-34540175>
- Lei N.º 168/99, de 18 de setembro. **Diário da República n.º 219, Série I-A** (pp. 6417-6436).  
Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Assembleia da República. [Consultado em: 28-09-2023]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1999-34538575>
- Lei N.º 31/2014, de 31 de maio. **Diário da República n.º 104, Série I** (pp. 2988-3003). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Assembleia da República. [Consultado em: 07-11-2023]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2014-57377208>
- Lei N.º 56/2023, de 6 de outubro. **Diário da República n.º 194, Série I** (pp. 2-50) [em linha].  
Lisboa: Assembleia da República. [Consultado em: 07-11-2023]. Disponível em:  
<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2023/10/19400/0000200050.pdf>
- Lei N.º 62/2018, de 22 de agosto. **Diário da República n.º 161, Série I** (pp. 4300-4312) [em linha].  
Lisboa: Assembleia da República. [Consultado em: 08-01-2024]. Disponível em:  
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/62-2018-116152179>
- Lei N.º 81/2014, de 19 de dezembro. **Diário da República n.º 245, Série I** (pp. 6167-6175).  
Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Assembleia da República. [Consultado em: 05-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2014-74873592>
- Lei N.º 82/2023, de 29 de dezembro. **Diário da República n.º 250, Série I** (pp. 2-322) [em linha].  
Lisboa: Assembleia da República. [Consultado em: 28-09-2023]. Disponível em:  
<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2023/12/25000/0000200322.pdf>
- Lei N.º 83/2019, de 3 de setembro. **Diário da República n.º 168, Série I** (pp. 11-33) [em linha].  
Lisboa: Assembleia da República. [Consultado em: 28-09-2023]. Disponível em:  
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2019-124392055>
- Lei N.º 98/97, de 26 de agosto. **Diário da República n.º 196, Série I-A** (pp. 4401-4424). Versão consolidada atual: [em linha]. Lisboa: Assembleia da República. [Consultado em: 04-01-2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1997-66689638>

Portaria N.º 65/2019, de 19 de fevereiro. **Diário da República n.º 35, Série I** (pp. 1287-1289) [em linha]. Lisboa: Ambiente e transição energética [Consultado em: 28-09-23]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/65-2019-119847709>

**Programa Regional do Algarve 2021-2027**. (2022) [em linha]. [s.l.]: [s.e.]. [Consultado em: 28-09-2023]. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ccdr-alg.pt/site/sites/default/files/inline-files/20230515\_PR%20Algarve2030\_oficial\_0.pdf

Resolução do Conselho de Ministros N.º 180/2023, de 22 de dezembro. **Diário da República n.º 246, Série I** (pp. 23-25) [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. [Consultado em: 04-01-24]. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/sites/3/2023/12/rcm180\_2023.pdf

**Coordenação científica:** Ana Pinho  
Cristina Cavaco  
David Vale  
Luís Sanchez Carvalho

**Equipa técnica:** Afonso Marques  
José Luís Cunha  
Mário Alves  
Patrícia Maravilha

---



**FACULDADE DE ARQUITETURA**  
LISBON SCHOOL OF ARCHITECTURE  
UNIVERSIDADE DE LISBOA



**CIAUD**  
Centro de Investigação  
em Arquitetura  
Urbanismo e Design





