Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série L

2026/2069

15.9.2026

RECOMENDAÇÃO (UE) 2026/2069 DA COMISSÃO

de 9 de setembro de 2026

relativa à acessibilidade dos preços e à oferta de habitação em zonas sob pressão habitacional

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

(1) A União enfrenta uma crise de acessibilidade dos preços da habitação que, ao limitar a mobilidade laboral e educativa, enfraquece a coesão social e a competitividade e compromete a igualdade de oportunidades. Embora os impactos sejam sentidos de forma mais aguda pelos grupos mais desfavorecidos da nossa sociedade, um número crescente de agregados familiares de rendimentos médios tem dificuldade em aceder à habitação a preços acessíveis.

(2) O parecer do Comité das Regiões Europeu intitulado «Papel das regiões e dos municípios no Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis», adotado em 13 de maio de 2025, destaca a diversidade territorial da crise habitacional e a necessidade de uma abordagem de base local que permita aos órgãos de poder local e regional elaborar respostas adaptadas. Reconhece igualmente que uma das soluções para os elevados custos da habitação consiste em aumentar a oferta através da construção de novas habitações, continuando simultaneamente a adaptar e a renovar o atual parque habitacional.

(3) As Conclusões da Presidência sobre o futuro Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis, adotadas em 1 de dezembro de 2025, instaram a Comissão Europeia a prestar especial atenção às zonas e territórios que enfrentam desafios específicos na oferta de habitação a preços acessíveis, sustentável e digna e a estudar as formas de apoiar os esforços dos Estados-Membros, nomeadamente a nível regional e local, com vista a manter e, eventualmente, aumentar a oferta de habitação acessível, segura, sustentável e a preços acessíveis.

(4) O Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis, adotado pela Comissão em 16 de dezembro de 2025, identificou 10 domínios de ação fundamentais em que a União pode acrescentar valor e apoiar os esforços de outras autoridades públicas e partes interessadas para ajudar a proporcionar habitação sustentável, de qualidade e a preços acessíveis. O plano indicou igualmente a intenção da Comissão de ajudar as autoridades públicas a identificar as zonas sob pressão habitacional e de as apoiar, no pleno respeito da subsidiariedade, na adoção de medidas para proteger e promover a acessibilidade dos preços da habitação.

(5) A resolução do Parlamento Europeu sobre a crise da habitação na União Europeia, com o objetivo de propor soluções para uma habitação condigna, sustentável e a preços acessíveis, adotada em 10 de março de 2026, reconheceu que a oferta limitada de habitação é uma das principais causas da crise da habitação. Instou a União a incentivar os municípios e as regiões a promoverem a construção e a renovação de habitações, bem como a reconversão de edifícios nas suas zonas.

(6) A proposta de recomendação do Conselho relativa ao combate à exclusão habitacional ([1]), adotada pela Comissão em 6 de maio de 2026, visa promover a conceção, a aplicação e a melhoria dos quadros estratégicos nacionais, regionais e/ou locais a fim de prevenir e fazer face à exclusão habitacional. Baseia-se em estratégias centradas nas pessoas, orientadas para a habitação e integradas, e inclui recomendações sobre a forma de impulsionar a oferta de habitação social e a preços acessíveis. A presente recomendação complementa essa proposta, estabelecendo medidas para aumentar a oferta de habitação em zonas sob pressão habitacional.

(7) A Recomendação do Conselho sobre o Novo Bauhaus Europeu, adotada em 11 de maio de 2026, insta os Estados-Membros a: i) darem prioridade à renovação em detrimento de demolições desnecessárias e de novas construções; ii) promoverem a habitação social e a preços acessíveis, evitando, se possível, a expansão urbana e a concentração espacial da pobreza; iii) fazerem um levantamento dos edifícios desocupados e subutilizados e incentivarem a sua transformação; iv) racionalizarem e acelerarem os procedimentos de delimitação de zonas e de licenciamento de edifícios; e v) eliminarem as barreiras regulamentares à entrada no mercado de métodos e materiais de construção inovadores.

([1]) COM(2026) 540 final, de 6 de maio de 2026.

(8) A Aliança Europeia para a Habitação, lançada em 12 de maio de 2026, reúne Estados-Membros, regiões, municípios e outras partes interessadas afetadas pela crise da habitação na União. Tirará partido dos conhecimentos especializados e das boas práticas em matéria de habitação de toda a União, a fim de facilitar a partilha de conhecimentos e a aprendizagem mútua, e ajudará a divulgar as conclusões dos estudos em curso e futuros. Constituirá igualmente um fórum valioso para o intercâmbio de informações sobre questões pertinentes para a aplicação e o acompanhamento da presente recomendação.

(9) As Conclusões da Presidência adotadas em 29 de junho de 2026 salientaram o impacto das tendências demográficas, como a migração para as cidades, na crise da habitação e apelaram a que fosse dada especial atenção aos territórios que enfrentam uma pressão habitacional sustentada — onde a procura excede persistentemente a oferta —, a fim de alinhar melhor a oferta em termos de habitação com as necessidades locais.

(10) As pressões sobre a acessibilidade dos preços são geralmente mais elevadas nas zonas urbanas e nos pontos de atração turística, incluindo as zonas rurais sob forte pressão turística, onde o desfasamento entre a procura e a oferta de habitação é mais grave e resulta numa escassez de habitação, com os preços a aumentar mais rapidamente do que os rendimentos. Embora os impactos da crise da habitação sejam sentidos de forma mais aguda pelos grupos mais desfavorecidos da sociedade, a crise está também a afetar cada vez mais os agregados familiares de rendimentos médios, incluindo os que não conseguem garantir uma habitação adequada no mercado, como os trabalhadores essenciais (por exemplo, pessoal do setor da saúde, professores).

(11) A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de medidas nos Estados-Membros para salvaguardar a acessibilidade dos preços e a disponibilidade de habitação (Regulamento Habitação a Preços Acessíveis), adotada pela Comissão em 9 de setembro de 2026, estabelece regras relativas à identificação de zonas sob pressão habitacional e às medidas restritivas adotadas nessas zonas pelas autoridades competentes para salvaguardar a acessibilidade dos preços e a disponibilidade de habitação.

(12) Nas zonas sob pressão habitacional, as medidas destinadas a limitar a utilização da habitação para residências que não a principal podem proporcionar alívio a curto prazo. No entanto, é igualmente necessário atenuar o desfasamento subjacente entre a oferta e a procura, resolvendo questões como os estrangulamentos decorrentes da delimitação de zonas, dos códigos de construção e dos procedimentos de planeamento e licenciamento, incluindo a capacidade administrativa, o investimento público limitado, a escassez de mão de obra qualificada e a utilização insuficiente do parque edificado existente. O aumento da oferta de habitação, em especial de habitação social e a preços acessíveis, pode, por conseguinte, ajudar a aliviar a pressão sobre os mercados da habitação.

(13) Os planos de aceleração para a habitação deverão complementar quaisquer restrições relacionadas com a habitação adotadas ao abrigo da legislação nacional, regional ou local. Podem ajudar a localizar e quantificar as necessidades de habitação, especialmente habitação social e a preços acessíveis, para promover bairros inclusivos, de rendimentos mistos e acessíveis. Quando inseridos num plano de desenvolvimento urbano integrado, podem ajudar a: i) promover um desenvolvimento urbano compacto e orientado para os transportes; ii) aliviar as zonas sob pressão habitacional; iii) revitalizar as cidades mais pequenas; iv) diminuir as necessidades de investimento de capital para a habitação e infraestruturas conexas; v) melhorar a resiliência climática e ambiental e a saúde; e vi) contribuir para melhorar o acesso a serviços e oportunidades. Podem criar valor acrescentado ao integrarem e complementarem as estratégias políticas e iniciativas setoriais existentes, incluindo as políticas pertinentes a nível da União. Trata-se, por exemplo, dos planos de renovação de edifícios nacionais nos termos da Diretiva (UE) 2024/1275 do Parlamento Europeu e do Conselho ([2]), dos planos de mobilidade urbana sustentável relacionados com o Regulamento (UE) 2024/1679 do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]), da Recomendação do Conselho sobre o Novo Bauhaus Europeu, da proposta de recomendação do Conselho relativa ao combate à exclusão habitacional, dos planos nacionais de adaptação às alterações climáticas ou da Diretiva (UE) 2025/2360 do Parlamento Europeu e do Conselho ([4]) relativa à monitorização e à resiliência do solo (Diretiva Monitorização do Solo) e dos seus princípios de atenuação da artificialização do solo.

([2]) Diretiva (UE) 2024/1275 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa ao desempenho energético dos edifícios (JO L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj).

([3]) Regulamento (UE) 2024/1679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, que altera o Regulamento (UE) 2021/1153 e o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga o Regulamento (UE) n.º 1315/2013 (JO L, 2024/1679, 28.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj).

([4]) Diretiva (UE) 2025/2360 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de novembro de 2025, relativa à monitorização e à resiliência do solo, (Diretiva Monitorização do Solo) (JO L, 2025/2360, 26.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2025/2360/oj).

(14) A habitação é uma questão transversal relativamente à qual as responsabilidades são partilhadas a diferentes níveis de governo e em diferentes regiões geográficas. Algumas regras que regem a oferta de habitação podem ser estabelecidas pelos órgãos de poder local e regional, ao passo que a política de habitação, incluindo os quadros estratégicos para combater a exclusão habitacional, é frequentemente supervisionada por uma autoridade nacional. A cooperação entre os diferentes níveis de governação, bem como entre todas as partes interessadas (incluindo os residentes), é, por conseguinte, fundamental para o êxito das políticas e a melhoria da acessibilidade dos preços da habitação. Em contrapartida, a governação fragmentada da habitação pode prejudicar a conceção, a execução e o acompanhamento eficientes das políticas e dos projetos neste domínio.

(15) A conceção, a execução e o acompanhamento dos planos de aceleração para a habitação podem basear-se, de forma útil, em dados sobre a propriedade, a utilização e a qualidade da habitação (número de habitações, habitação ocupada pelos proprietários, arrendamento privado e social de longa duração, arrendamento de curta duração, residências secundárias, edifícios desocupados, utilização de energia), as tendências da procura e da oferta de habitação (dinâmica da população, desagregada, em especial, para os grupos desfavorecidos, licenças de construção, início e conclusão), bem como em dados sobre edifícios ou terrenos adequados para o desenvolvimento habitacional. A Comissão Europeia apoiará esses esforços melhorando as estatísticas europeias relacionadas com a habitação, a fim de continuar a reforçar a elaboração de políticas baseadas em provas e em dados, no âmbito da execução do Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis.

(16) A habitação a preços inferiores aos do mercado, entendida na presente recomendação como abrangendo tanto a habitação social como a habitação a preços acessíveis, na aceção da Decisão (UE) 2025/2630 da Comissão ([5]), é fundamental para fornecer, de forma eficaz em termos de custos, a habitação necessária em zonas sob pressão habitacional para agregados familiares desfavorecidos ou grupos socialmente menos favorecidos, incluindo pessoas em situação de sem-abrigo, bem como agregados familiares que não podem aceder a habitação a preços de mercado. No entanto, em muitos Estados-Membros, a percentagem de habitação social e a preços acessíveis no parque habitacional continua a ser muito baixa ou tem vindo a diminuir nos últimos anos, ao passo que os tempos de espera para aceder à mesma têm vindo a aumentar.

(17) A Decisão (UE) 2025/2630 estabelece que a habitação social e a preços acessíveis subsidiada no âmbito de serviços de interesse económico geral deve estar disponível para fins de habitação social ou a preços acessíveis durante um período suficientemente longo, de pelo menos 20 anos a contar do início da prestação do serviço, a fim de evitar a especulação. Tal não impede as autoridades públicas de adotarem períodos mais longos em função de considerações de políticas públicas, como a manutenção da habitação a preços inferiores aos do mercado em zonas que registam aumentos de preços, por exemplo, ou períodos mais curtos em circunstâncias devidamente justificadas.

(18) O aumento da oferta de habitação social e a preços acessíveis tem, de um modo geral, um impacto positivo no mercado da habitação. Mais especificamente, a habitação social e a preços acessíveis demonstrou ter um efeito moderador nos preços e nas rendas do mercado privado e apoiar o desenvolvimento de projetos de habitação mista, permitindo a comercialização precoce. Em alguns Estados-Membros, os fornecedores de habitação social e a preços acessíveis têm estado na vanguarda dos esforços de reconversão, densificação e ampliação do parque edificado existente, reduzindo assim a pegada ambiental global dos edifícios e a pobreza energética.

(19) Existem fornecedores de habitação social e a preços acessíveis em todos os Estados-Membros, sob a forma de diversas entidades jurídicas: municipais, estatais ou privadas, incluindo cooperativas, fundos fundiários comunitários, com fins lucrativos limitados ou sem fins lucrativos. Alguns destes fornecedores, em especial os fundos fundiários comunitários, as cooperativas ou fornecedores sem fins lucrativos, carecem de reconhecimento jurídico em vários Estados-Membros, o que os impede de aceder a apoio público, em especial a financiamento e terrenos.

(20) Os modelos que dependem da separação entre a propriedade do terreno e a propriedade do edifício podem reduzir o custo inicial da habitação, tornando os projetos mais viáveis e mais acessíveis em termos de preços. As restrições à revenda garantem que os terrenos ou a habitação continuam a ser acessíveis, apesar das mudanças de propriedade. Para as entidades públicas que mantêm a propriedade dos terrenos ou edifícios, a detenção desses ativos serve de fonte de rendimento, correspondendo a várias vezes o custo de aquisição durante um longo período, bem como de garantia para outros investimentos.

([5]) Decisão (UE) 2025/2630 da Comissão, de 16 de dezembro de 2025, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral e que revoga a Decisão 2012/21/UE (JO L, 2025/2630, 19.12.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2630/oj).

(21) Os modelos que combinam habitação social e habitação a preços acessíveis respondem às necessidades de um grupo-alvo mais vasto e podem cobrar rendas mais elevadas a alguns dos seus inquilinos, mantendo simultaneamente rendas mais baixas para os inquilinos em situações desfavorecidas, exigindo assim menos apoio público. Estas práticas favorecem igualmente a heterogeneidade social, tanto no âmbito de um empreendimento individual como nos bairros. Os fundos renováveis asseguram que todos os rendimentos dos projetos de habitação são reinvestidos na expansão, manutenção ou renovação. Para o efeito, e em especial nas zonas sob pressão habitacional, a diversificação das formas de habitação a preços inferiores aos do mercado pode ser uma forma de responder a várias necessidades sem pressões adicionais sobre as finanças públicas.

(22) Em toda a União, uma parte significativa do parque habitacional está desocupada, é utilizada como residência secundária ou continua subocupada. Os escritórios vagos, os espaços industriais abandonados (terrenos anteriormente urbanizados, mas atualmente inativos) e os terrenos urbanos vagos são numerosos. O aproveitamento de edifícios existentes bem localizados exige frequentemente competências e aptidões específicas e implica maiores incertezas em termos de custos em comparação com a construção em terrenos virgens. Apesar destes desafios, os projetos estão a demonstrar a viabilidade financeira, técnica e jurídica do aproveitamento de edifícios existentes, bem como os benefícios sociais, económicos e ambientais conexos.

(23) A renovação do parque habitacional existente e, em especial, a renovação energética contribuem para melhorar a acessibilidade dos preços e salvaguardar a disponibilidade de habitação sustentável e de qualidade. Com efeito, abordam os desafios decorrentes dos elevados custos de funcionamento, bem como do fraco desempenho energético, do conforto limitado no verão e no inverno e da elevada vulnerabilidade climática de uma parte significativa das habitações.

(24) A renovação, a reconversão, a adaptação, a densificação, a extensão ou a subdivisão das habitações podem, por vezes, ser dificultadas ou abrandadas por regras de urbanização, códigos de construção incoerentes, regras orçamentais desfavoráveis a esses projetos ou legislação em matéria de copropriedade. No entanto, este mesmo quadro regulamentar, quando cuidadosamente concebido, pode também incentivar esses projetos. A tributação dos edifícios desocupados, quando apoiada por definições claras e métodos de deteção, é um exemplo disso, ajudando a ativar edifícios desocupados. As normas de construção podem incentivar a conceção de novos edifícios não residenciais e infraestruturas conexas, como estruturas de estacionamento, de modo a facilitar a futura reconversão para a habitação. Os governos locais e os fornecedores de habitação social e a preços acessíveis estão a criar regimes voluntários, como a permuta de apartamentos ou o subarrendamento para estudantes, para fazer face à subocupação.

(25) Os mercados de arrendamento, tanto a preços de mercado como inferiores, estão subdesenvolvidos em alguns Estados-Membros. Simultaneamente, algumas medidas fiscais, como a isenção fiscal sobre os juros hipotecários, favorecem a ocupação pelo proprietário, podem inflacionar os preços da habitação e dificultam o desenvolvimento do mercado de arrendamento.

(26) A combinação do aumento da procura de terrenos — para utilização residencial, comercial e terciária — com as restrições à sua utilização, como as limitações à densidade habitacional, tem vindo a fazer subir os preços dos terrenos e da habitação em toda a União. O controlo dos terrenos é, por conseguinte, fundamental para que os governos locais possam assegurar uma disponibilidade suficiente de terrenos edificáveis (incluindo espaços industriais abandonados), orientar o desenvolvimento das suas cidades para os seus objetivos de planeamento, como a habitação social e a preços acessíveis, e moderar os preços dos terrenos. A propriedade pública de terrenos pode contribuir para reduzir os riscos e acelerar os prazos dos projetos.

(27) Os instrumentos da política fundiária permitem às autoridades públicas adquirir, gerir, transformar e disponibilizar terrenos e edifícios a promotores e fornecedores de habitação privados e públicos. Esses instrumentos, como as taxas e encargos sobre as infraestruturas, as obrigações dos promotores ou as taxas sobre os direitos de desenvolvimento, permitem às autoridades financiar infraestruturas relacionadas com a habitação. As autoridades podem utilizar estes instrumentos políticos diretamente ou através de agências fundiárias públicas específicas, bancos fundiários ou sociedades de desenvolvimento, que dispõem de conhecimentos especializados e capacidade financeira específicos, ou em colaboração com grandes proprietários fundiários públicos, como hospitais ou universidades.

(28) A redução do tempo de licenciamento e da incerteza tem um impacto positivo na oferta e no custo da habitação. A digitalização, os balcões únicos, os procedimentos acelerados, as reuniões prévias à apresentação do pedido e os prazos obrigatórios para o licenciamento permitiram, em alguns casos, reduzir o prazo de licenciamento de anos para meses ou mesmo semanas. A adoção mais generalizada da Modelação da Informação da Construção, em especial para o licenciamento, pode facilitar a utilização de uma representação digital partilhada de um ativo construído nos processos de conceção, construção e exploração, proporcionando uma base fiável para as decisões.

(29) As atuais regras da União em matéria de contratos públicos, em especial a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([6]), proporcionam flexibilidade para acelerar as aquisições e adjudicar contratos tendo em conta a qualidade, a inovação e a sustentabilidade. Os acordos-quadro, especialmente com reabertura do concurso, podem acelerar a aquisição de habitação. Os adquirentes públicos podem também escolher entre modelos de empreiteiros-gerais e a divisão em lotes. Esta última facilita a participação direta de pequenas e médias empresas. Os modelos de empreiteiros-gerais facilitam a aquisição de habitações pré-fabricadas. Permitir diferentes modelos de contratação promove métodos de construção inovadores, a relação custo-eficácia e a sustentabilidade. Além disso, a revenda de terrenos e edifícios não está sujeita às regras em matéria de contratos públicos. Ao mobilizarem estas flexibilidades, as autoridades podem acelerar a disponibilização de habitação a preços acessíveis.

(30) Os métodos modernos de construção, nomeadamente para renovações, reconversões e ampliações, têm potencial para reduzir os custos, os resíduos de construção, as emissões de carbono, os tempos de construção e as perturbações, especialmente se implantados em grande escala em todo o mercado interno. São métodos inovadores, que tendem a ser mais sustentáveis, por exemplo, através de abordagens fora do local, modulares e prefabricadas e da utilização de materiais de base biológica descarbonizados e de armazenamento de carbono de origem sustentável. Podem também promover uma abordagem do carbono durante todo o ciclo de vida da construção de habitações e melhorar a qualidade, proporcionando assim benefícios sociais, económicos e ambientais.

(31) A habitação social e a preços acessíveis, bem como o alojamento para estudantes, podem proporcionar uma procura previsível de métodos de construção modernos, suficiente para superar os elevados custos de capital iniciais e os riscos associados, bem como para colher os benefícios das economias de escala. Alguns Estados-Membros exigem que os fornecedores nacionais de habitação entreguem uma percentagem mínima das suas unidades habitacionais utilizando estes métodos.

(32) A adoção generalizada de métodos de construção modernos exige a atualização de uma multiplicidade de códigos de construção e o desenvolvimento de normas europeias harmonizadas, que terão de incorporar abordagens modulares e prefabricadas e de reduzir as diferenças nos requisitos técnicos entre os códigos de construção no mercado interno e mesmo em alguns Estados-Membros. Neste contexto, os Eurocódigos influenciaram significativamente os métodos modernos de construção, proporcionando uma abordagem normalizada em matéria de conceção, construção e teste.

(33) Para satisfazer as necessidades de habitação ao longo da próxima década, é necessário um montante adicional de 150 mil milhões de EUR por ano, além do atual financiamento público e dos investimentos privados. A UE apoia este objetivo, tendo mobilizado já, pelo menos, 47,7 mil milhões de EUR para investimento relacionado com a habitação no âmbito do atual quadro financeiro plurianual através dos fundos da política de coesão, do Programa InvestEU, do Programa LIFE, do Programa a favor do Mercado Interno e do Horizonte Europa, bem como do NextGenerationEU. As flexibilidades e os incentivos à reorientação dos fundos da política de coesão para a habitação sustentável e a preços acessíveis, introduzidos no âmbito da revisão intercalar da política de coesão, conduziram à proposta de investimentos adicionais de 4,7 mil milhões de EUR até à data, incentivando os Estados-Membros e as regiões a continuarem, em consonância com as suas necessidades, a reorientar os fundos para a habitação até ao final do período de programação, a par de outras prioridades estratégicas da UE. O Fundo Social em matéria de Clima contribuirá igualmente para a melhoria do parque habitacional existente.

(34) No próximo quadro financeiro plurianual (2028-2034), serão desbloqueadas novas possibilidades de financiamento para investimentos na oferta de habitação.

(35) Em toda a União, o financiamento público para fornecedores de habitação social e a preços acessíveis é concedido através de vários instrumentos, como subvenções, empréstimos em condições preferenciais, capital próprio ou garantias, mas também através de instrumentos não financeiros, como um acesso mais económico a terrenos. Estes diferentes instrumentos podem ser combinados de forma eficaz para ajudar a alavancar o financiamento privado. Alguns Estados-Membros implementaram regimes de financiamento bem-sucedidos que mobilizam as poupanças das famílias. Tal implicou a utilização de contas de poupança regulamentadas para conceder empréstimos a longo prazo a fornecedores de habitação social e a preços acessíveis, ou a concessão de apoio público ao investimento de retalho em fornecedores de habitação sem fins lucrativos ou com fins lucrativos limitados, no âmbito de uma estratégia de investimento diversificada.

([6]) Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj).

(36) Alguns bancos e instituições de fomento nacionais e regionais estão a apoiar os governos locais e os fornecedores de habitação social e a preços acessíveis com empréstimos em condições preferenciais a muito longo prazo para a aquisição de terrenos e edifícios. Esta abordagem pode repartir os custos de aquisição ao longo do tempo e reforçar a viabilidade financeira dos projetos, com benefícios significativos para a reconversão dos espaços industriais abandonados.

(37) A plataforma pan-europeia de investimento na habitação sustentável e a preços acessíveis apoia a colaboração entre as autoridades públicas e os investidores privados para congregar recursos e aumentar o investimento na oferta de habitação em toda a União. Proporciona acesso direto a informações sobre fundos e oportunidades de financiamento, boas práticas, estudos de casos e abordagens inovadoras em todos os Estados-Membros. Ajuda a desenvolver fundos e modelos de financiamento escaláveis e inovadores e promove a agregação de projetos através de um portal digital, de um grupo de peritos e de polos de financiamento nacionais voluntários.

(38) As medidas apresentadas na presente recomendação destinam-se a beneficiar os promotores e fornecedores privados, cooperativos e públicos em igualdade de condições, sem qualquer acesso preferencial que possa distorcer a concorrência entre eles,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

1. OBJETO

1. No pleno respeito da subsidiariedade, a presente recomendação estabelece orientações baseadas em dados concretos e boas práticas em toda a União para que as autoridades competentes dos Estados-Membros deem resposta aos desafios em matéria de acessibilidade dos preços da habitação em zonas sob pressão habitacional, ou em risco de sofrer pressão habitacional, promovendo respostas de base local para aumentar a oferta de habitação, com destaque para a habitação a preços inferiores aos do mercado.

2. PLANOS DE ACELERAÇÃO PARA A HABITAÇÃO

2. Nas zonas sob pressão habitacional e nas suas imediações, as autoridades competentes são incentivadas a conceber e aplicar um plano de aceleração para a habitação, adaptado às condições de habitação locais e regionais, ou a integrar os aspetos pertinentes enumerados no presente ponto nos planos existentes, a fim de impulsionar a oferta de habitação, com especial destaque para a habitação a preços inferiores aos do mercado.

3. Um plano de aceleração para a habitação deverá:

   a) Dar resposta às recomendações específicas estabelecidas nos pontos 3 a 7, em benefício tanto dos fornecedores de habitação privados como dos públicos;

   b) Basear-se em dados pertinentes e ter em conta a escassez de habitação local e as disparidades territoriais na oferta de habitação, nomeadamente de habitação a preços inferiores aos do mercado e de habitação para os jovens, incluindo estudantes e aprendizes;

   c) Abranger não só a zona sob pressão habitacional, mas também as zonas de deslocação pendular e as zonas urbanas funcionais, se for caso disso, a fim de incluir habitações subutilizadas que possam ser tornadas mais viáveis e atrativas através de investimentos em transportes sustentáveis e acessíveis, ajudando a aliviar a zona sob pressão habitacional;

   d) Assegurar sinergias e a coordenação com outras políticas e estratégias, nomeadamente em matéria de exclusão habitacional, construção e planeamento urbano, financiamento, turismo sustentável, transportes e serviços essenciais, resiliência climática e ambiental e saúde, incluindo critérios adaptativos e cenários climáticos, prestando especial atenção à resiliência térmica e às futuras necessidades de arrefecimento, bem como com as políticas de renovação energética a nível local e nacional;

   e) Ser apoiado por recursos financeiros e humanos suficientes.

4. As autoridades competentes deverão trabalhar em estreita colaboração com os níveis de governação e as partes interessadas pertinentes, incluindo os fornecedores de habitação públicos e privados e os cidadãos, na conceção, aprovação, execução e acompanhamento do plano de aceleração para a habitação.

3. **ACELERAR A CONSTRUÇÃO E A RENOVAÇÃO ATRAVÉS DO LICENCIAMENTO, DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DE MÉTODOS DE CONSTRUÇÃO MODERNOS**

5. Em zonas sob pressão habitacional, as autoridades competentes deverão:

   a) Dar prioridade aos processos de aprovação de habitação social e a preços acessíveis;

   b) Dar prioridade aos processos de aprovação de renovações, em especial para melhorias do desempenho energético, adaptação, ampliação e reconversão de edifícios existentes para utilização residencial e subdivisões, nomeadamente permitindo derrogações às regras de urbanização locais quando conformes com as normas substantivas, a qualidade e a sustentabilidade dos edifícios e bairros;

   c) Trabalhar no sentido de fixar prazos máximos de tratamento das decisões de licenciamento, tendo em conta a capacidade administrativa local e a complexidade dos projetos, aplicando prazos de licenciamento de 60 dias, se for caso disso, bem como a aprovação tácita, se adequado, para determinadas etapas da concessão de licenças;

   d) Promover uma cultura de consulta e cooperação transparentes entre as autoridades responsáveis pelo licenciamento e os promotores imobiliários, a fim de encurtar os prazos para o licenciamento e limitar a incerteza durante o processo de licenciamento;

   e) Criar sistemas de licenciamento digital interoperáveis com a introdução gradual de fluxos de trabalho baseados na Modelação da Informação da Construção;

   f) Trabalhar no sentido de converter os requisitos de licenciamento em formatos digitalmente estruturados, interoperáveis e legíveis por máquina, dando prioridade aos domínios claramente definidos e mensuráveis;

   g) Estabelecer o «open BIM» como um formato de apresentação legalmente reconhecido e promover o desenvolvimento de requisitos comuns interoperáveis em matéria de dados e de bibliotecas de regras partilhadas em formato legível por máquina em todas as jurisdições nacionais;

   h) Introduzir ou aplicar procedimentos de resolução de litígios mais rápidos e simplificados, por exemplo, aplicando, sempre que juridicamente viável, restrições permanentes e prazos para o controlo jurisdicional das decisões.

6. As autoridades adjudicantes e as entidades responsáveis pela disponibilização de habitação deverão assegurar que os seus projetos de construção utilizam as flexibilidades previstas no quadro da União em matéria de contratos públicos para uma rápida disponibilização de habitação de qualidade:

   a) Exigindo ou autorizando produtos e métodos de construção inovadores, como a pré-fabricação e a construção fora do local;

   b) Utilizando métodos de contratação pública, como contratos-quadro e contratação conjunta;

   c) Recorrendo a procedimentos acelerados;

   d) Recorrendo a concursos de arquitetura e a consultas de mercado durante a preparação dos projetos, a fim de informar as autoridades adjudicantes sobre as capacidades do mercado e a forma de as aproveitar para acelerar a contratação pública.

7. As autoridades competentes deverão:

   a) Apoiar a aquisição de unidades habitacionais construídas utilizando métodos de construção modernos por parte dos fornecedores de habitação, nomeadamente, se for caso disso, através da fixação de metas;

   b) Apoiar o desenvolvimento de normas europeias harmonizadas para produtos de construção fora do local e sistemas modulares sustentáveis ao abrigo do Regulamento (UE) 2024/3110 do Parlamento Europeu e do Conselho ([7]) e alterar os códigos de construção para assegurar uma maior convergência dos requisitos técnicos em todo o mercado interno, a fim de permitir uma maior utilização e disponibilização transfronteiriça de métodos de construção modernos;

   c) Promover o intercâmbio de boas práticas, em contextos nacionais, regionais e locais, apoiar abordagens baseadas no desempenho e fazer maior uso dos Eurocódigos, se for caso disso;

([7]) Regulamento (UE) 2024/3110 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2024, que estabelece regras harmonizadas para a comercialização dos produtos de construção e que revoga o Regulamento (UE) n.º 305/2011 (JO L, 2024/3110, 18.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3110/oj).

d) Apoiar o desenvolvimento de projetos de demonstração locais com métodos de construção modernos para dar a conhecer tecnologias sustentáveis inovadoras, reforçar a confiança entre os investidores e as autoridades públicas e facilitar a formação e a partilha de conhecimentos.

8. As autoridades competentes deverão:

a) Promover a melhoria de competências e a requalificação no setor da construção, em especial para a renovação e a reconversão, métodos modernos de construção, aquisição e montagem de terrenos e competências digitais, nomeadamente através da participação em iniciativas pertinentes da União nestes domínios;

b) Assegurar capacidades administrativas suficientes, em especial a nível local e regional, nomeadamente através da afetação de recursos às funções de planeamento urbano e licenciamento, como as avaliações ambientais e de segurança, do apoio à melhoria das competências digitais e da oferta de soluções centralizadas para as autoridades de menor dimensão;

c) Facilitar a prestação transfronteiriça de serviços de renovação e construção, nomeadamente através do reconhecimento mútuo das qualificações e da simplificação dos requisitos administrativos para as pequenas e médias empresas de construção que operam em mais de um Estado-Membro.

4. AUMENTAR A OFERTA DE HABITAÇÃO A PREÇOS INFERIORES AOS DO MERCADO

9. Nas zonas sob pressão habitacional e nas suas imediações, as autoridades competentes deverão tomar todas as medidas necessárias para aumentar a oferta de habitação a preços inferiores aos do mercado em percentagem do parque habitacional, nomeadamente:

a) Reconhecendo legalmente os diferentes fornecedores públicos e privados de habitação social e a preços acessíveis e fazendo pleno uso da Decisão (UE) 2025/2630 para os apoiar;

b) Estabelecendo metas a nível local para a habitação a preços inferiores aos do mercado em percentagem do parque habitacional, a fim de satisfazer as necessidades identificadas, alcançar a heterogeneidade social e evitar a segregação espacial;

c) Aplicando medidas adequadas a nível local, como a delimitação de zonas inclusiva, parcelas específicas ou prémios de densidade nas suas regras locais de delimitação de zonas, a fim de alcançar as metas em matéria de habitação a preços inferiores aos do mercado;

d) Sempre que esta tenha sido ou venha a ser subsidiada por recursos públicos, incluindo a habitação no âmbito de serviços de interesse económico geral, designando a habitação para esse efeito por um período suficientemente longo, cumprindo, pelo menos, o mínimo de 20 anos, sempre que exigido pela Decisão (UE) 2025/2630, para responder aos desafios da acessibilidade dos preços da zona;

e) Criando modelos inovadores de habitação a preços inferiores aos do mercado em zonas sob pressão habitacional, por exemplo, modelos de arrendamento público a longo prazo em que as autoridades competentes conservam a propriedade fundiária, ao passo que os fornecedores de habitação social e a preços acessíveis financiam, constroem e gerem a habitação, ou alargando os grupos-alvo para combinar diferentes níveis de renda e diminuir a necessidade de financiamento público;

10. As autoridades competentes deverão, se for caso disso, conceber as medidas tomadas para dar cumprimento ao subponto 9 da presente recomendação de forma a complementar e a reforçar mutuamente os quadros estratégicos de combate à exclusão habitacional aplicados no âmbito da futura recomendação do Conselho relativa ao combate à exclusão habitacional.

5. MELHOR UTILIZAÇÃO E ADAPTAÇÃO DO PARQUE EDIFICADO EXISTENTE

11. Em zonas sob pressão habitacional e nas suas imediações, as autoridades competentes deverão analisar e, se necessário, rever os atuais:

a) Códigos de construção, normas e políticas de utilização dos solos e de delimitação de zonas, para permitir, facilitar e incentivar renovações, melhorias do desempenho energético, adaptações, reconversões, densificações, incluindo extensões, e subdivisões de habitações, garantindo simultaneamente a segurança, a qualidade, a acessibilidade e a sustentabilidade dos edifícios e bairros;

b) Sistemas fiscais e legislação em matéria de arrendamento, com vista a uma melhor utilização do parque edificado existente, por exemplo, incentivando a utilização residencial a longo prazo de edifícios desocupados em zonas sob pressão habitacional;

c) Legislação em matéria de copropriedade, para facilitar a tomada de decisões em matéria de renovação, reconversão, ampliação ou mudança de utilização para habitação.

12. Nos casos em que o mercado de arrendamento esteja subdesenvolvido, as autoridades competentes deverão incentivar o arrendamento a preços do mercado e o desenvolvimento de edifícios para arrendamento privados, com salvaguardas adequadas, por exemplo:

a) Reduzindo as distorções fiscais entre a habitação ocupada pelo proprietário e a habitação para arrendamento;

b) Desenvolvendo modelos de arrendamento público em que as autoridades competentes conservam a propriedade fundiária, enquanto os operadores do setor da habitação financiam, constroem e gerem a habitação.

13. Para responder à evolução das necessidades de habitação, as autoridades competentes deverão:

a) Assegurar que a legislação fiscal e em matéria de arrendamento facilite o arrendamento de quartos, em especial aos jovens, nomeadamente estudantes e aprendizes;

b) Apoiar regimes voluntários de dimensionamento dos direitos, tanto na habitação privada como na habitação social e a preços acessíveis, através da colaboração com os fornecedores.

6. INVESTIMENTO EM TERRENOS E EDIFÍCIOS

14. Nas zonas sob pressão habitacional, as autoridades competentes deverão criar os instrumentos e consagrar os recursos e capacidades administrativas necessários para investir em terrenos e edifícios para habitação, em especial habitação a preços inferiores aos do mercado.

a) Esses instrumentos podem permitir, quando adequado a nível local ou necessário para determinado projeto:

(1) A aquisição de terrenos e edifícios privados, ou propriedade de outros organismos públicos, adequados para a construção de habitações;

(2) O reajuste e reagrupamento de terrenos e edifícios, nomeadamente através de procedimentos por negociação;

(3) A separação da propriedade do terreno e do edifício, em conformidade com o ponto 14, alínea c);

(4) Restrições à revenda, nomeadamente através de cláusulas de limitação das mais-valias ou de recompra obrigatória;

(5) Contribuições dos fornecedores para os custos das infraestruturas relacionadas com a habitação suportados pela autoridade competente.

b) As autoridades competentes podem criar agências fundiárias públicas, bancos de terras ou sociedades de desenvolvimento e trabalhar a título voluntário e de forma negociada com outros proprietários de terras públicos para realizar as aquisições necessárias, a reabilitação ou reconversão ambiental e a libertação de terrenos;

c) Sempre que as autoridades competentes disponibilizem aos promotores imobiliários ou fornecedores de habitação os terrenos e edifícios de que são proprietárias, deverão manter a propriedade através de instrumentos como os arrendamentos a longo prazo de terrenos e edifícios ou a separação entre a propriedade fundiária e a propriedade imobiliária.

15. No âmbito do quadro estabelecido pela Decisão (UE) 2025/2630, as autoridades competentes deverão considerar a disponibilização de terrenos, através de arrendamento ou revenda, como uma forma de apoiar os fornecedores de habitação social e a preços acessíveis.

7. MOBILIZAR FUNDOS E FINANCIAMENTO

16. As autoridades competentes deverão mobilizar investimentos públicos e privados para a oferta de habitação em zonas sob pressão habitacional e nas suas imediações, em especial para habitação a preços inferiores aos do mercado e habitação a preços acessíveis para estudantes e aprendizes, nomeadamente:

a) Estabelecendo ou coordenando-se com polos nacionais no âmbito da plataforma pan-europeia de investimento na habitação sustentável e a preços acessíveis, a fim de apoiar o desenvolvimento, a concessão de fundos e o financiamento de reservas de investimento identificadas localmente, em especial habitação a preços inferiores aos do mercado e habitação a preços acessíveis para estudantes e aprendizes, nomeadamente através da prestação de assistência técnica e do apoio à agregação;

b) Utilizando plenamente a vasta gama de instrumentos de financiamento da União disponíveis, ao abrigo do atual e do futuro quadro financeiro plurianual e do Fundo Social em matéria de Clima, nomeadamente através de financiamento misto público-privado, como as opções descritas no modelo de instrumento financeiro para a habitação a preços acessíveis ([8]) e os instrumentos de redução dos riscos para atrair capital público e privado adicional;

c) Explorando a criação de fundos renováveis, que exigem o reinvestimento obrigatório de todos os lucros na prestação do serviço em causa, para os fornecedores de habitação social e a preços acessíveis, bem como para as agências fundiárias públicas, os bancos fundiários e as sociedades de desenvolvimento;

d) Atraindo e expandindo investimentos privados para fornecedores de habitação social e a preços acessíveis, nomeadamente através de parcerias público-privadas, estruturas de coinvestimento e projetos estruturados em torno de habitação mista, ou seja, social, a preços acessíveis e de mercado;

e) Desenvolvendo instrumentos de financiamento específicos, como capital próprio e dívida a muito longo prazo, para a reconversão de espaços industriais abandonados ou a aquisição de terrenos e edifícios para expandir a habitação a preços inferiores aos do mercado — nomeadamente recorrendo a bancos e instituições de fomento nacionais e regionais, ao Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, ao Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento e ao Grupo do Banco Europeu de Investimento;

f) Desenvolvendo instrumentos de financiamento específicos para projetos de renovação, reconversão, adaptação e subdivisão empreendidos por operadores privados, cooperativas, empresas de construção e pequenas e médias empresas — nomeadamente recorrendo a bancos e instituições de fomento nacionais e regionais, ao Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, ao Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento e ao Grupo do Banco Europeu de Investimento para a concessão deste financiamento.

Feito em Bruxelas, em 9 de setembro de 2026.

Pela Comissão
Dan JØRGENSEN
Membro da Comissão

([8]) Comissão Europeia, SWD(2025) 78.