

NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna:

2018 a 2025 – Sete anos do Programa 1º Direito

NÚMERO 2 | OUTUBRO 2025



FICHA TÉCNICA

TÍTULO

NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna:

2018 a 2025 - Sete anos do Programa 1º Direito

EDIÇÃO

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.

Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 5

1099-019 Lisboa

Website: www.portaldahabitacao.pt

Endereço Eletrónico: ihru@ihru.pt

COORDENAÇÃO

Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Equipa

Maria da Graça Igreja, coordenadora

Pedro Varela

Catarina Ribeiro

Sandro Soares

Endereço Eletrónico: oharu@ihru.pt

Lisboa, outubro 2025

Índice

1. Introdução	4
2. Enquadramento	6
3. Programa 1º Direito: o Acesso a uma Habitação Condigna	12
3.1. Estratégia Local de Habitação	12
3.1.1. Situações de Indignidade Habitacional por tipo de carência habitacional	13
3.1.1.1. Situações de Indignidade Habitacional por tipo de Situação Específica	14
3.1.2. Das Situações de Indignidade às Soluções Habitacionais	20
3.1.3. Alterações às Estratégias Locais de Habitação	24
3.2. Das Soluções Habitacionais ao Financiamento	27
3.2.1. Acordos de Colaboração e de Financiamento	27
3.2.2. Soluções Habitacionais previstas nos Acordos de Colaboração e de Financiamento	31
3.2.3. Contratos (e termos) de Financiamento	32
3.3. Regime especial de financiamento do 1.º Direito - Lista de ordenação das candidaturas apoiadas 2022 -2030	38
4. Conclusão	42

Abreviaturas

AC – Acordo de Colaboração
AF – Acordo de Financiamento
AML - Área Metropolitana de Lisboa
AMP - Área Metropolitana do Porto
AUGI – Área Urbana de Génese Ilegal
DGTF – Direção Geral do Tesouro e Finanças
DL – Decreto-Lei
ELH – Estratégia Local de Habitação
IAS – Indexante dos Apoios Sociais
IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INE - Instituto Nacional de Estatística
LNNRH – Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional
NGPH - Nova Geração de Políticas de Habitação
OHARU - Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana
P1D – Programa 1º Direito
RAA - Região Autónoma dos Açores
RAM - Região Autónoma da Madeira
RCM – Resolução do Conselho de Ministros

1. Introdução

- 1 O presente trabalho designado **“Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna: 2018 a 2025 – Sete anos do Programa 1º Direito”**, insere-se na linha de trabalho desenvolvida pelo Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana (OHARU) dedicada ao acompanhamento, monitorização e avaliação do Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. Publicado em 2024, o primeiro estudo sobre o Programa 1.º Direito (P1D) constituiu um marco na análise sistemática da sua execução, permitindo compreender a forma como o programa tem contribuído para responder às carências habitacionais em Portugal e promover o acesso a uma habitação condigna¹.
- 2 Na área da habitação, o P1D, criado no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) e do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (LNNRH), efetuado pelo IHRU, I.P, em 2017, teve um forte impulso com o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), e é atualmente um dos programas de política pública em matéria da habitação mais expressivo e mobilizador quer em termos de investimento público, quer em termos de ambição de realização e metas.
- 3 Assim, para além da caracterização do P1D e da análise da implementação no terreno das soluções habitacionais, esta série de estudos visa aprofundar a reflexão sobre temáticas correlacionadas, contribuindo para o debate em torno do acesso à habitação condigna.
- 4 O Estudo n.º 2 centra-se numa nova etapa do programa, marcada pela introdução, em 2025, do regime especial de financiamento (artigo 83.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, na sua atual redação) e pela evidência da existência de conjuntos de construções informais em diversos municípios não constantes das ELH, conforme é evidenciado adiante.
- 5 Esta fase, decorridos sete anos desde a publicação do diploma do P1D, assume particular relevância pela sua articulação com o objetivo de expansão do parque público habitacional - de 2% para 5% do total do parque habitacional - e pela sua relação e incidência nos territórios com falta ou desadequação de oferta habitacional em Portugal².
- 6 Paralelamente, o estudo procura ainda abordar a necessidade do legislador, do Estado Central e das Autarquias Locais acomodarem realidades emergentes associadas a núcleos já previstas como situações

¹ “Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna: Análise das Estratégias Locais de Habitação no âmbito do Programa 1º Direito”, 2023. Disponível em <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/habitacao>

² Ver estudo ‘Territórios com Falta ou Desadequação da Oferta Habitacional em Portugal’, disponível em <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/estudos-e-relat%C3%B3rios>

específicas, nomeadamente barracas, cuja identificação e diagnóstico tendem a permanecer, em muitos casos, insuficientemente documentados nas Estratégias Locais de Habitação (ELH) em curso.

7 Nesta sequência, o **‘Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna: 2018 a 2025 - Sete anos do Programa 1º Direito’** no âmbito do P1D, está organizado em cinco partes:

1. **Enquadramento**, onde se explicitam as noções e conceitos que enquadram o desenho do programa, através da sistematização da informação presente na legislação;
2. **Estratégia Local de Habitação**, que abrange a descrição das situações de carência habitacional identificadas nas estratégias, bem como as soluções habitacionais preconizadas para resposta.
3. **Das Soluções Habitacionais ao Financiamento**, que descreve o compromisso financeiro previsto ao nível de acordos de colaboração/financiamento, e dos contratos de financiamento celebrados, oferecendo uma leitura global do envelope financeiro adstrito à resolução das carências habitacionais.
4. **Regime especial de financiamento do 1.º Direito**, a partir da lista pública de ordenação das candidaturas apoiadas 2022 -2030, o foco incide sobre o número e peso das candidaturas por município, bem como a sua relação com o previsto nas ELH, o parque público de cada município e os territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional em Portugal.
5. **Por fim, na conclusão** elencam-se as principais conclusões do estudo, novos campos de desenvolvimento e desafios futuros nos domínios analisados.

8 Para o presente estudo, a informação das ELH contempla as situações registadas até 30 de junho de 2025. A partir de informação interna do IHRU, I.P., procede-se a uma análise e correlação com dados do INE relativos aos alojamentos de propriedade pública de forma a promover uma leitura mais integrada do território nacional.

9 Neste estudo foram consideradas as NUTS II de 2013, em detrimento das NUTS II de 2024, em conformidade com o aviso de publicação do PRR que estabelece, para efeitos de coesão territorial, a afetação de 5% do montante total disponível das verbas PRR a cada uma das sete NUTS II de 2013.

2. Enquadramento

- 10 O P1D é um programa de apoio público à 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.
- 11 As linhas gerais do programa, em termos de princípios, modelo de gestão, entidades beneficiárias e soluções habitacionais, bem como as alterações legislativas aprovadas até 2023 são apresentadas com maior detalhe no enquadramento do “Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna N.º 1” disponível no portal da habitação.
- 12 A contínua auscultação das necessidades de resposta da política no âmbito do P1D e a experiência adquirida com a sua operacionalização tem resultado em ajustamentos no quadro legal enquadrador do programa. Nessa medida, a figura 1, reflete sucintamente as diversas alterações legislativas ocorridas até ao momento, destacando-se a seguir as alterações entretanto introduzidas nos dois últimos anos.
- 13 O ano de 2024 constituiu-se como um marco relevante na operacionalização do programa tendo em conta o modelo de financiamento determinado pelas regras dos fundos europeus do Plano de Recuperação e Resiliência. Assim, em 2024, dado o elevado número de candidaturas submetidas até 31 de março de 2024 (término da 1ª fase de submissão de candidaturas de acordo com o Aviso n.º 01/CO2 i01/2021), e o prazo de execução do PRR até 30 de junho de 2026, com o objetivo de agilizar o processo de análise e de aprovação das candidaturas, foi alterada a Portaria que define o modelo e os elementos a que devem obedecer as candidaturas, entrando em vigor a Portaria 160-A/2024/1, de 7 de junho.
- 14 Neste contexto, as candidaturas apresentadas pelos Municípios e pelas Empresas Municipais, passaram agora a ser aprovadas pelo IHRU sem verificação de elegibilidades nos termos até então estabelecidos, baseando-se nos termos constantes dos formulários preenchidos pelos municípios, e desde que entregue ao IHRU um Termo de Responsabilidade e de Aceitação da candidatura (artigo 3.º-A n.º 1 da Portaria 138-C/2021, de 30 de junho, aditado pela Portaria nº160-A/2024/1, de 7 de junho).
- 15 A adoção em junho de 2024 de um modelo mais ágil como o preconizado com a introdução do “ Termo de Responsabilidade e de Aceitação”, veio a alterar um conjunto de verificações pela entidade gestora (IHRU,I.P.), consistindo numa declaração de compromisso das entidades em como a candidatura cumpre todos os requisitos, condições de acesso e de elegibilidade (anexo à Portaria nº 160-A/2024/1, de 7 de junho), formalismo necessário para a atribuição/antecipação de valores de financiamento, para todos os efeitos legais, sendo assinado pelos municípios ou as empresas municipais e pelo IHRU, e sujeito a

homologação por parte dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais e da habitação (artigo 3.º-A n.º 2).

- 16 Esta agilização da execução financeira das verbas, assente num mecanismo de adiantamento, ambicionada por diversos municípios e entidades no terreno apresenta vantagens e desafios muito assinaláveis e dos quais o Tribunal de Contas faz referência no Parecer emitido sobre a Conta Geral do Estado de 2024, tendo dedicado ao programa uma secção autónoma “Caixa 8 – Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação”³, referindo-se a este propósito de verbas e financiamento no seguintes termos “Esta situação atípica impõe um especial cuidado no encerramento do PRR, para assegurar essa correta distribuição.”.
- 17 Dispõe a Portaria n.º 160-A/2024/1, de 7 de junho, que com a assinatura do termo de responsabilidade e de aceitação, o IHRU, I. P. procede à primeira libertação de verbas até 25% do financiamento das despesas elegíveis (artigo 3.º-A n.º 3). A análise das candidaturas e o cumprimento das condições próprias do PRR, seria efetuada pelo IHRU em momento posterior ao da aprovação das candidaturas (artigo 3.º-A n.º 5).
- 18 No mecanismo adotado através de termo de responsabilidade e aceitação, o IHRU declara que, após a análise dos processos e verificação das candidaturas no prazo máximo de 90 dias, ou seja, até setembro de 2025, seria efetuado o apuramento do efetivo valor da comparticipação financeira não reembolsável, e o IHRU, I. P. procederá aos acertos devidos.
- 19 A especial complexidade dos processos e dos dados da gestão do Programa disponíveis não têm permitido produzir informação sustentada sobre o grau de concretização do previsto na Portaria n.º 160-A/2024/1, de 7 de junho, nem sobre a eficácia da adoção dos termos de responsabilidade e aceitação, aspeto que a avaliação externa do programa poderia conseguir ajudar a colmatar.
- 20 Numa outra vertente, mais relacionada com o contexto inflacionista e de aumentos dos preços das matérias-primas, dos materiais e da mão de obra, com um impacto direto nos custos das operações inscritas no PRR, levou a que, para concretizar os 26.000 fogos até 2026, tenha havido um reforço do financiamento PRR na ordem dos 196,5 M€ (Aviso n.º 01/C02-i09). Simultaneamente, através de fontes de financiamento nacionais foi ainda reforçado em mais 790,5 M€ euros a dotação inicialmente prevista no âmbito do PRR, através da aprovação das RCM n.º 57-B/2024, de 28 de março, e n.º 90-A/2024, de 19 de julho.

³ Ver ‘Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2024’, página 73 e seguintes em <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Pages/Anos.aspx>

- 21 Em suma, o montante para financiar as 26.000 soluções habitacionais ascende agora a 2.196,8 M€, num valor médio de 85 mil euros por fogo.
- 22 Com o objetivo de melhor alcançar a meta de 26 mil fogos até 2026, a Portaria n.º 160-A/2024/1, de 7 de junho, que alterou a Portaria n.º 138-C/2021, de 30 de junho, previu um mecanismo de flexibilidade entre as candidaturas submetidas ao PRR e as apresentadas ao abrigo do P1D, tendo em consideração as metas temporais do PRR.
- 23 Assim, prevê-se no artigo 4.º da referida Portaria que, no caso em que sejam verificadas vicissitudes ou atrasos na execução das soluções habitacionais contratadas no âmbito do PRR, não sendo estas passíveis de reformulação por forma a assegurar o cumprimento dos respetivos prazos, possam ser substituídas no âmbito do financiamento via PRR e submetidas a financiamento ao abrigo do P1D. E, por outro lado, prevê-se também, no n.º 4 do artigo 3.º da Portaria n.º 138-C/2021, de 30 de junho, que as soluções habitacionais contratadas ao abrigo do P1D, possam ser incluídas no universo de candidaturas a financiamento ao abrigo do PRR, desde que cumpram as condições e requisitos específicos desse Plano.
- 24 Para responder a este propósito, em termos de financiamento, a RCM n.º 129/2024, de 25 de setembro determinou a alocação de uma nova verba de 845 milhões de euros, para o financiamento até 100 % de 10.000 fogos candidatados e aprovados no âmbito do Aviso n.º 01/CO2-i01/2021 do investimento RE-C02-i01 que transitem para financiamento do P1D.
- 25 Do mesmo modo, é assumida a alocação de uma verba de 1,166 mil milhões, para um valor de comparticipação de 60 % para um universo de 22.993 respostas habitacionais candidatas e aprovadas no âmbito do mencionado aviso (regime de financiamento introduzido pelo Decreto-Lei n.º 44/2025, de 27 de março). Assim, por via destas alterações, atingir-se-ia cerca de 59 mil fogos até 2030, respondendo a parte das quase 140 mil situações de carência habitacional patentes nas 297 ELH em vigor.
- 26 A tabela abaixo sintetiza o financiamento dos cerca de 59 mil fogos:

TABELA 1. Quadro financeiro previsto para 58.993 fogos

	Milhões de euros	Fonte	N.º de fogos	Condições
Aviso n.º 01/CO2-i01	1.210,3 M€	PRR		
Aviso n.º 01/CO2-i09	196 M€	PRR		
RCM n.º 57-B/2024, de 28/03	390,5 M€	OE	26.000	Financiamento a 100% dos fogos contratados no âmbito do Aviso n.º 01/CO2-i01/2021 do investimento RE-C02-i01
RCM n.º 90-A/2024, de 19/07	400 M€	OE		
Subtotal	2.196,8 M€		26.000	
	845 M€	OE	10.000	Financiamento até 100 % de fogos candidatados e aprovados no âmbito do Aviso n.º 01/CO2-i01/2021 que transitem para financiamento do P1D
RCM n.º 129/2024, de 25/09	1.166 M€	OE	22.993	Financiamento de 60 % de 22.990 fogos candidatados e aprovados no âmbito do Aviso n.º 01/CO2-i01/2021 que transitem para financiamento do P1D
Subtotal	2.011 M€		32.993	
Total	4.207,8 M€		58.993	

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

27 Para identificar as candidaturas que, apesar de cumprirem os respetivos requisitos de acesso e de atribuição, não eram abrangidas por financiamento com verbas do PRR, procedeu-se à sua ordenação por data de submissão, de acordo com a seguinte hierarquia de prioridades (artigo 83.º-A, n.º 2 do DL N.º 37/2018, de 4 de junho):

- Soluções habitacionais concretizadas, com contrato de arrendamento celebrado, quando aplicável;
- Soluções habitacionais em fase de obra, em processo de aquisição ou de arrendamento para subarrendamento, com previsão de concretização ou de celebração de contrato de arrendamento, quando aplicável, até junho de 2025;
- Soluções habitacionais em fase de obra, em processo de aquisição ou de arrendamento para subarrendamento com previsão de concretização até março de 2026 e de celebração de contrato de arrendamento, quando aplicável, até junho de 2026;
- Soluções habitacionais com previsão de conclusão da obra até março de 2026, e de celebração de contrato de arrendamento, quando aplicável, até junho de 2026, que se encontrem numa das seguintes fases anteriores ao início da obra:
 - Com concurso de empreitada a decorrer;
 - Com empreitada orçamentada, quando a obra não seja sujeita a concurso.

- 28 Com a aproximação da data de conclusão do PRR torna-se evidente o esforço do Estado português em adotar um conjunto de normativos legais destinados a agilizar e simplificar os processos no âmbito do P1D, esforço esse que se procura refletir na síntese legislativa apresentada na figura seguinte:

FIGURA 1. Legislação aprovada no âmbito do 1.º Direito

2018

Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio - Estabelece o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa 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.

Declaração de Retificação n.º 25/2018, de 02 de agosto - Retifica o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho.

Portaria n.º 230/ 2018, de 17 de agosto - Regulamenta o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, e, em execução do n.º 4 do artigo 63.º desse decreto-lei, define o modelo e os elementos essenciais para efeito da apresentação ao IHRU, das candidaturas à concessão de apoios ao abrigo desse programa.

2020

Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de Outubro - Adequa os instrumentos criados no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação e a Lei Orgânica do IHRU, I. P., à lei de bases da habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social

2022

Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de Outubro
Procede à alteração ao Programa 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação e ao Programa de Entrada.

2024

RCM n.º 57-B/2024, de 28 de março - Autoriza o IHRU, I. P., a realizar a despesa e a assumir os respetivos encargos plurianuais, no âmbito da contratualização do 1.º Direito.

Portaria n.º 160-A/2024/1, de 7 de junho - Primeira alteração à Portaria n.º 138-C/2021, de 30 de junho.

RCM n.º 90-A/2024, de 19 de julho - Autoriza o IHRU, I. P., a realizar a despesa e a assumir os respetivos encargos plurianuais, no âmbito da contratualização do 1.º Direito.

RCM n.º 129/2024, de 25 de setembro - Autoriza o IHRU, I.P. a realizar a despesa no âmbito da contratualização com beneficiários do 1.º Direito

2019

Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de Junho - Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019. O artigo 184.º procede à alteração do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho.

2021

Lei n.º 12/2021, de 10 de março - Altera o Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro

Portaria n.º 41/2021, de 22 de Fevereiro - Procede à primeira alteração à Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto.

Portaria n.º 138-C/2021, de 30 de Junho - Define o modelo e os elementos complementares a que devem obedecer as candidaturas, para financiar o Programa de Apoio ao Acesso à Habitação e a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário.

Aviso n.º 18729/2021, de 4 de Outubro - Aprovação de dois modelos de publicitação do financiamento público ao abrigo do 1.º Direito, a utilizar na fase de realização.

2023

Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de Maio - Altera diversos regimes jurídicos da área da habitação no âmbito da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência.

2025

Decreto-Lei n.º 44/2025, de 27 de março - Aprova um regime especial de comparticipação destinado a determinadas soluções habitacionais e altera o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, que cria o 1.º Direito.

3. Programa 1º Direito: o Acesso a uma Habitação Condigna

3.1. Estratégia Local de Habitação

- 29 A 30 de junho de 2025, existiam 297 municípios com ELH cuja conformidade tinha sido verificada pelo IHRU, correspondendo a 96,4% dos municípios:

TABELA 2. Municípios com ELH em conformidade por NUTS II, n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30.

NUTS II	Municípios (N.º)	2023-06-30 ELH em conformidade (N.º)	2025-06-30 ELH em conformidade	
			N.º	%
Norte	86	84	86	100%
Centro	100	83	93	93%
AML	18	18	18	100%
Alentejo	58	52	56	96,6%
Algarve	16	16	16	100%
RAA	19	13	19	100%
RAM	11	6	9	81,8%
Total	308	272	297	96,4%

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

- 30 Em termos geográficos, por NUTS II, todos os municípios do Norte, da AML, do Algarve e da RAA têm ELH cuja conformidade foi verificada pelo IHRU. Apesar das restantes regiões não apresentarem a totalidade dos seus municípios com ELH em conformidade demonstram um desempenho com percentagens superiores a 80%.

- 31 Nota para a evolução positiva das regiões que à data de 30-06-2023 não tinham a totalidade dos municípios com ELH em conformidade e que atualmente já têm –Norte e RAA.

- 32 À data, os 11 municípios que não têm ELH cuja conformidade tenha sido verificada pelo IHRU, são: Almeida, Aveiro, Castelo Branco, Chamusca, Cuba, Manteigas, Penamacor, Porto Moniz, Santana, Soure e Vila Velha de Ródão.

FIGURA 2. Municípios com ELH em conformidade, n.º, 2025-06-30.



Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

3.1.1. Situações de Indignidade Habitacional por tipo de carência habitacional

- 33 A 30 de junho de 2025, as 297 ELH identificavam 138.658 agregados com carências habitacionais⁴ de acordo com a tipologia de carência mais preponderante prevista no P1D, a saber: insalubridade e insegurança, precariedade, sobrelotação e inadequação⁵.
- 34 Assim, em termos de distribuição por tipo de carência habitacional, verifica-se que em 2025 a insalubridade e insegurança continuou a ser, com larga margem, a situação mais representada (65,1%), seguida da precariedade (21,2%). Em conjunto estas duas situações representaram 86,3% do total de situações de indignidade.
- 35 Entre junho de 2023 e junho de 2025, verificou-se um aumento do número de agregados em indignidade habitacional de 10,2% (+12.848 agregados).

TABELA 3. Agregados em indignidade habitacional nas ELH por tipo de situação de indignidade, n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30.

ELH Diagnóstico	2023-06-30 [272 ELH]		2025-06-30 [272 ELH]		Taxa de variação 2025/2023 [272]	2025-06-30 [297 ELH]		
	Nº	%	N.º	%		Nº	%	Taxa de variação 2025[297]/2023 [272]
Insalubridade e Insegurança	81.484	64,8	88.031	65,1	8,0%	90.295	65,1	10,8%
Precariedade	26.024	20,7	28.556	21,1	9,7%	29.342	21,2	12,8%
Sobrelotação	8.311	6,6	8.504	6,3	2,3%	8.677	6,3	4,4%
Inadequação	4.980	4,0	4.670	3,5	-6,2%	4.920	3,5	-1,2%
Subtotal	120.799	96,0	129.761	96,0	7,4%	133.234	96,1	10,3%
Outros	5.011	4,0	5.424	4,0	8,2%	5.424	3,9	8,2%
Total	125.810	100	135.185	100	7,5%	138.658	100	10,2%

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 36 A junho de 2023, foram identificados 125.810 agregados em situação de indignidade habitacional, e a junho de 2025, para o mesmo universo⁶, regista-se um aumento de 9.375 agregados, com proporções semelhantes às verificadas em 2023 e predominância de situações de Insalubridade e Insegurança.

⁴ O total de agregados habitacionais diagnosticados é de 138.658, sendo que as soluções habitacionais previstas nas ELH a promover ascendem a 133.234. Esta discrepância deve-se ao facto de 5.424 agregados terem soluções em sede da Estratégia Regional de Habitação (Funchal – 3.790) e/ou a definir/programar posteriormente (Amadora – 1.221; Moura – 413).

⁵ Conceito de condições indignas - ver artigo 5.º do DL n.º 37/2018, de 4 de junho.

⁶ De forma a permitir a comparação com o Estudo n.º 1, no qual existiam 272 ELH em conformidade, analisa-se esse mesmo universo à data de 30 de junho de 2025.

- 37 As figuras 3 e 4 retratam o número de agregados em situação de indignidade habitacional e o tipo de situação de indignidade habitacional predominante nas ELH, por município, a junho de 2025.
- 38 Aproximadamente 57% do total de agregados em indignidade concentra-se nas áreas metropolitanas (43,2% na AML e 13,9% na AMP). Em 28 municípios existem pelo menos 1.000 agregados em indignidade. Os municípios de Lisboa (21.512), Oeiras (6.893), Setúbal (4.609), Sintra (4.425) e Cascais (4.061) registaram o maior número de agregados em indignidade habitacional.

FIGURA 3. Distribuição dos agregados em situação de indignidade habitacional nas ELH por município, n.º, 2025-06-30.

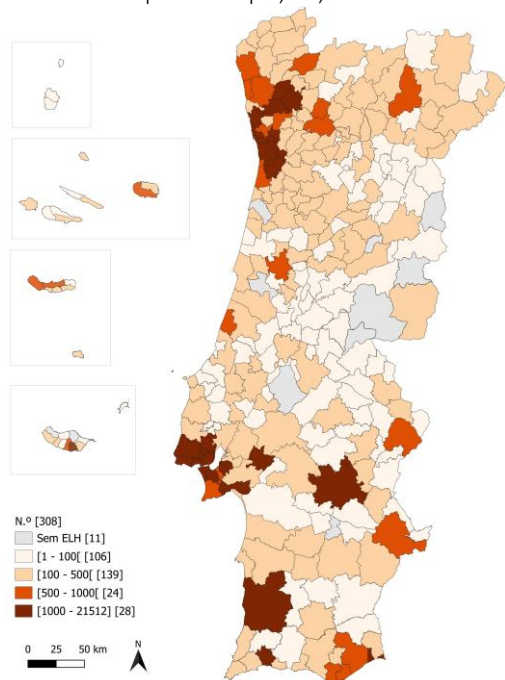
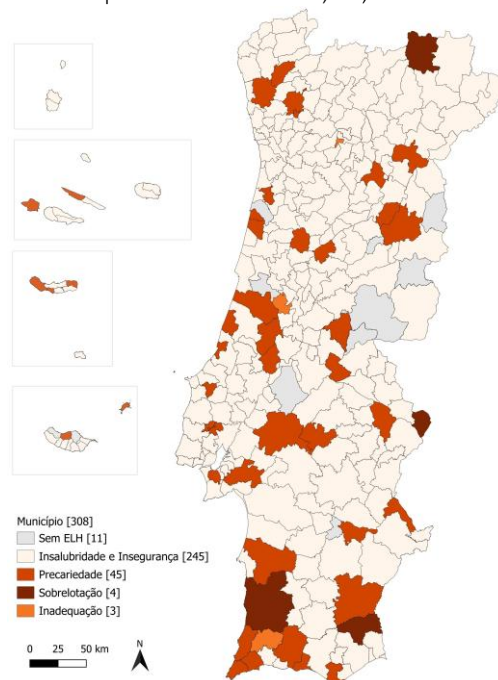


FIGURA 4. Municípios por tipo de situação de indignidade habitacional predominante nas ELH, n.º, 2025-06-30.



Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 39 Embora a insalubridade e insegurança seja o tipo de carência habitacional predominante, essa realidade não se verifica em 54 municípios. Desses 54 municípios, 45 têm como predominante a precariedade, 4 a sobrelotação (Alcoutim, Campo Maior, Odemira e Vinhais) e 3 a inadequação (Ansião, Mesão Frio e Monchique).

3.1.1.1. Situações de Indignidade Habitacional por tipo de Situação Específica

- 40 O P1D e as ELH elaboradas pelos municípios, permitem ainda dispor de informação relativa aos agregados que, estando numa das situações de indignidade habitacional referidas anteriormente, estão também

num contexto social e habitacional que lhes confere um tratamento específico, por se tratarem de pessoas vulneráveis ou por residirem em núcleos precários ou degradados⁷.

- 41 Em 2025, estes agregados representam 14,3% (19.857) dos 138.658 agregados identificados nas ELH, em linha com o verificado até 30 de junho de 2023.
- 42 Dos 19.857 agregados identificados nesta situação, 9.530 vivem em núcleos precários, seguido por 5.361 agregados em núcleos degradados e 4.966 na situação ‘pessoas vulneráveis’.
- 43 Ao focar a análise no universo dos municípios que já tinham ELH em conformidade em 2023, regista-se um acréscimo de 1.592 situações específicas, com proporções semelhantes às verificadas em 2023 e predominância dos Núcleos Precários (48,2%). Face à situação a 30-06-2023, e tendo por base as 297 ELH em execução, verificou-se um aumento de 1.916 agregados numa situação específica de indignidade habitacional.
- 44 Este aspeto parece justificar a necessidade de reforço das políticas de habitação em vigor tanto mais que, no terreno e na esfera mediática, tem sido evidente o recrudescimento de novos casos de barracas, os quais tendem a não a ser refletidos nas ELH em execução. A título ilustrativo, destacam-se situações recentemente observadas nos municípios de Loures e Almada, na Área Metropolitana de Lisboa.

TABELA 4. Agregados em situações específicas de indignidade habitacional por tipo de situação (universo 272 e 297 ELH), n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30.

Situações Específicas	2023-06-30 [272 ELH]		2025-06-30 [272 ELH]		2025-06-30 [297 ELH]	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Núcleos Precários	8.819	49,1	9.411	48,2	9.530	48,0
Núcleos Degradados	4.983	27,8	5.243	26,8	5.361	27,0
Pessoas Vulneráveis	4.139	23,1	4.879	25,0	4.966	25,0
Total	17.941	100	19.533	100	19.857	100

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

⁷ Ver artigo 10.º, 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho. De forma sucinta, por núcleos precários entende-se as construções não licenciadas, acampamentos ou outras formas de alojamento precário ou improvisado. Por núcleos degradados entende-se as áreas urbanas degradadas cujas edificações, pelas suas características específicas de vetustez, organização espacial e construção ou de risco, constituem núcleos habitacionais com uma identidade própria e diferenciada no espaço urbano, usualmente identificados como «ilha», «pátio» ou «vila». Por pessoas vulneráveis entende-se, nomeadamente, pessoas sem abrigo e as vítimas de violência doméstica.

- 45 As figuras 5, 6 e 7 mostram as situações específicas de indignidade diagnosticadas nas ELH, por município, a junho de 2025. A primeira retrata o número de núcleos precários, a segunda os núcleos degradados e a terceira as pessoas vulneráveis diagnosticadas nas ELH.
- 46 Numa análise por município destas situações, verifica-se uma grande discrepância na sua relevância, existindo uma larga maioria de autarquias que não regista qualquer caso. Ainda assim, pela importância e especial vulnerabilidade das situações aqui em análise, importa destacar nos pontos seguintes os municípios onde estas mais ocorrem.

FIGURA 5. Núcleos precários nas ELH por município, n.º, 2025-06-30.

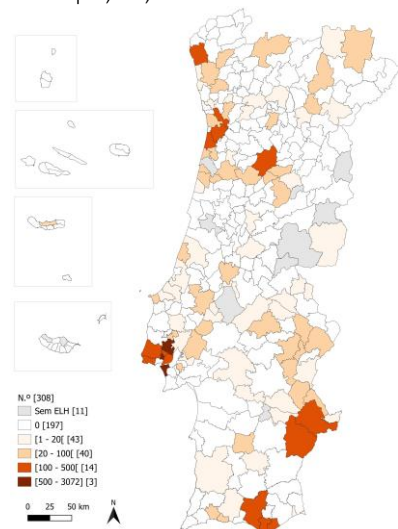


FIGURA 6. Núcleos degradados nas ELH por município, n.º, 2025-06-30.

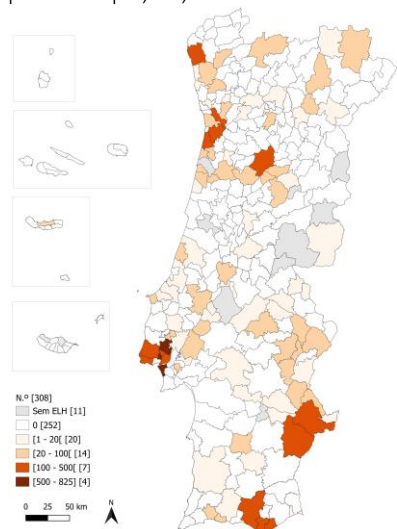
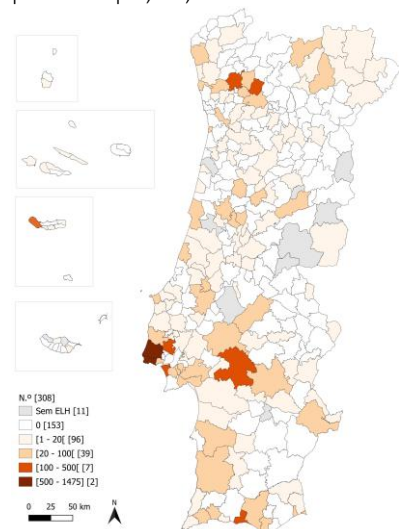


FIGURA 7. Pessoas vulneráveis nas ELH por município, n.º, 2025-06-30.



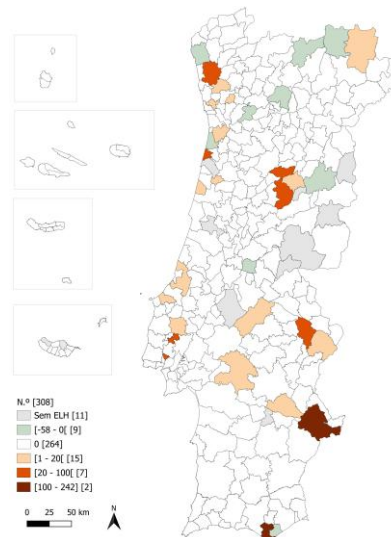
Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 47 No caso dos **núcleos precários** destacam-se os municípios de Amadora (3.072), Loures (850) e Almada (714) pela sua maior expressão de agregados sinalizados. Em termos de **núcleos degradados**, destaca-se pela maior expressão os municípios de Vila Nova de Gaia (825), Porto (805) e Seixal (758). No caso das **pessoas vulneráveis**, estão identificadas mais situações nas estratégias de Sintra (1.475), Cascais (755) e Montemor-o-Novo (126). Nos três tipos de situações, com maior número de ocorrências, destacam-se as duas áreas metropolitanas.

48 Na análise do território nacional, face a 2023, 24 municípios reportaram um aumento do número de agregados que vivem em núcleos precários. Com maior expressão, destacam-se os municípios de Faro (+242), Moura (+147) e Mangualde (+99). Nenhum dos três municípios, Amadora, Loures e Almada, que apresentam nas suas ELH em curso o maior número de agregados a residir em núcleos precários, fez alterações nesta componente face à situação reportada até 2023.

FIGURA 8. Diferença de núcleos precários por município entre 2023 e 2025, N.º, 2025-06-30.



Fonte: IHRU, I.P. | Elaboração: OHARU

- 49 Na maioria dos municípios não se registaram alterações na ELH em relação a este indicador, verificando-se em 9 municípios uma diminuição dos agregados reportados na componente de núcleos precários, com destaque para Viana do Castelo (-58) e Guarda (-19).
- 50 Tendo em conta a evidência da existência de conjuntos de construções informais em diversos municípios não constantes das ELH, mais expressivos nas áreas metropolitanas, importa analisar a evolução face a 2023 dos agregados que vivem em “núcleos precários” segundo as ELH nestas duas regiões.
- 51 A Área Metropolitana de Lisboa tem uma expressão significativa nas situações específicas de indignidade, registando 54,4% e 54,6% do total nacional de **Situações Específicas** em 2023 e 2025, respetivamente. Todos os municípios da AML já tinham ELH em junho de 2023 e nenhum diminuiu as suas situações de indignidade, no período em análise.
- 52 Na análise dos núcleos precários, a área metropolitana tem um peso ainda maior no total nacional de **Núcleos Precários**, com 65,8% e 61,1% em 2023 e 2025, respetivamente.

TABELA 5. Agregados em situações específicas de indignidade habitacional por tipo de situação na ELH por município da Área Metropolitana de Lisboa, n.º, 2023-06-30 e 2025-06-30.

Município AML	Núcleos Precários		Núcleos Degradados		Pessoas Vulneráveis		Total		Taxa de variação
	2023	2025	2023	2025	2023	2025	2023	2025	
Alcochete	7	7	26	26	1	1	34	34	0%
Almada	714	714	0	0	100	100	814	814	0%
Amadora	3.072	3.072	0	0	0	0	3.072	3.072	0%
Barreiro	0	0	0	0	23	23	23	23	0%
Cascais	499	499	0	0	127	755	626	1.254	100,3%
Lisboa	294	294	142	142	0	0	436	436	0%
Loures	850	850	0	0	120	120	970	970	0%
Mafra	0	0	0	0	75	75	75	75	0%
Moita	28	28	0	0	29	29	57	57	0%
Montijo	0	0	250	250	0	0	250	250	0%
Odivelas	147	168	0	0	8	0	155	168	8,4%
Oeiras	0	0	0	0	30	30	30	30	0%
Palmela	0	0	0	0	21	21	21	21	0%
Seixal	0	0	758	758	25	25	783	783	0%
Sesimbra	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Setúbal	0	0	0	0	65	65	65	65	0%
Sintra	182	182	632	632	1.475	1.475	2.289	2.289	0%
Vila Franca de Xira	13	13	50	50	4	4	67	67	0%
Total AML	5.806	5.827	1.858	1.858	2.103	2.723	9.767	10.848	11,1%
Total Portugal	8.819	9.530	4.983	5.361	4.139	4.966	17.941	19.857	10,7%

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 53 Dos municípios que efetuaram revisões das respetivas ELH (Almada, Cascais, Lisboa, Mafra, Moita, Odivelas, Oeiras, Vila Franca de Xira), nenhum **diminuiu** as situações específicas de indignidade. Em relação aos agregados em núcleos precários destaque para o município de Odivelas que registou um aumento de 23 agregados.
- 54 O município de Cascais regista um aumento de 628 agregados na situação ‘Pessoas Vulneráveis’.
- 55 Ainda que com uma expressão inferior à da AML, a AMP representa também um universo considerável de situações específicas de indignidade, comportando 15% e 13,3% do total nacional de agregados em situações específicas em 2023 e 2025, respetivamente. Todos os municípios da AMP já tinham ELH em conformidade em junho de 2023.
- 56 Do universo de municípios que efetuou revisões das respetivas ELH (sinalizados a verde na tabela), três municípios diminuíram as situações específicas de indignidade (Oliveira de Azeméis, Valongo e Vila do Conde) e três municípios aumentaram-nas (Gondomar, Maia e Santa Maria da Feira).

- 57 Em relação aos núcleos precários, os municípios da Maia e Santa Maria da Feira foram os únicos que registaram um aumento agregados em núcleos precários, com mais 1 e 17 agregados respetivamente.

TABELA 6. Agregados em situações específicas de indignidade habitacional por tipo de situação na ELH por município da Área Metropolitana do Porto, n.º, 2023-06-30 e 2025-06-30.

Município	Núcleos Precários		Núcleos Degradados		Pessoas Vulneráveis		Total		Taxa de variação
	2023	2025	2023	2025	2023	2025	2023	2025	
Arouca	0	0	0	0	8	8	8	8	0%
Espinho	0	0	0	0	23	23	23	23	0%
Gondomar	142	142	191	191	52	62	385	395	2,6%
Maia	7	8	242	242	0	0	249	250	0,4%
Matosinhos	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Oliveira de Azeméis	0	0	0	0	6	5	6	5	-16,7%
Paredes	26	26	0	0	0	0	26	26	0%
Porto	0	0	805	805	0	0	805	805	0%
Póvoa de Varzim	8	8	4	4	24	24	36	36	0%
Santa Maria da Feira	223	240	16	0	0	0	239	240	0,4%
Santo Tirso	0	0	0	0	6	6	6	6	0%
São João da Madeira	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Trofa	0	0	0	0	1	1	1	1	0%
Vale de Cambra	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Valongo	0	0	24	0	16	0	40	0	-100%
Vila do Conde	0	0	0	0	6	0	6	0	-100%
Vila Nova de Gaia	30	30	825	825	0	0	855	855	0%
Total AMP	436	454	2.107	2.067	142	129	2.685	2.650	-1,3%
Total Portugal	8.819	9.530	4.983	5.361	4.139	4.966	17.941	19.857	10,7%

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

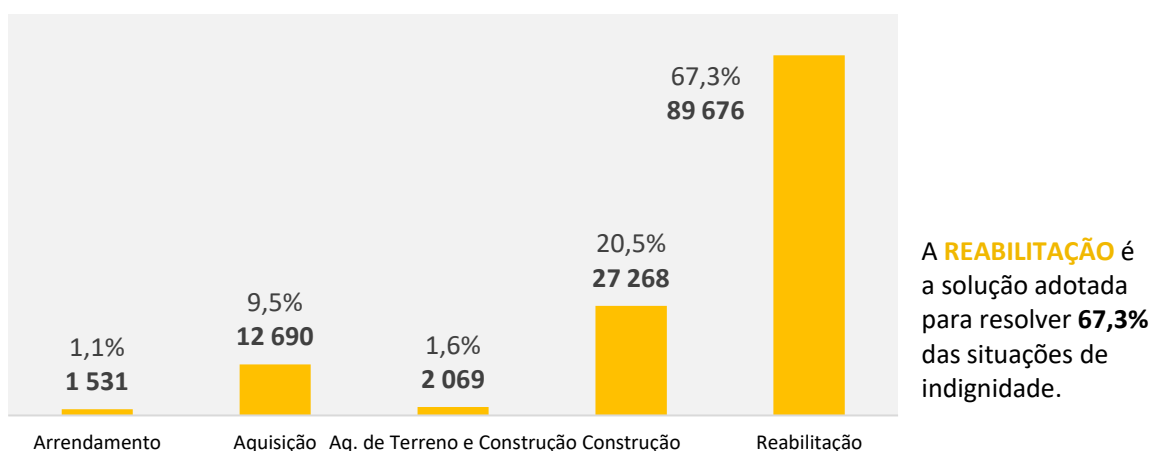
- 58 A situação específica de indignidade habitacional dos agregados que residem em núcleos precários levanta desafios para uma análise mais concreta dos problemas habitacionais uma vez que reúne, num mesmo contexto, realidades distintas bem como abordagens de resolução substancialmente diferenciadas, podendo justificar uma revisão do próprio programa.
- 59 Importa ainda dar nota que dos 24 municípios que aumentaram o número de núcleos precários (entre 1 e 242 núcleos), 16 municípios, de acordo com o estudo *‘Territórios com Falta ou Desadequação da Oferta Habitacional em Portugal’*⁸, estão considerados no leque de concelhos com falta ou desadequação de oferta habitacional.

⁸ Disponível em <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/estudos-e-relatorios>.

3.1.2. Das Situações de Indignidade às Soluções Habitacionais⁹

- 60 Como referido, dos 138.658 agregados em indignidade habitacional, 133.234 agregados têm a sua situação de indignidade tipificada e podem encontrar uma solução no âmbito do P1D.
- 61 No presente estudo, em termos de soluções previstas serão analisadas as seguintes: reabilitação, construção, arrendamento, aquisição (que reúne a aquisição e a solução conjugada de aquisição com reabilitação) e aquisição de terreno com construção.
- 62 Assim, para as 297 ELH, a reabilitação continua a ser a solução habitacional que assume um papel preponderante (67,3%), cumprindo, desta forma, o princípio da reabilitação do edificado que se encontra disposto no diploma que aprovou o P1D.

FIGURA 9. Soluções Habitacionais nas ELH por tipo de solução, n.º, %, 2025-06-30



Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 63 Para o universo de 272 ELH de 2023, existiu um aumento de 8.962 soluções habitacionais previstas nas estratégias, com proporções semelhantes às verificadas em 2023 e predominância para a Reabilitação. Todos os tipos de soluções aumentaram com exceção do arrendamento. A aquisição de terreno e construção foi o segmento de solução que mais cresceu, passou de 173 soluções para 2.064 soluções. Ao considerar-se o universo total de municípios com soluções previstas nas ELH a junho de 2025, regista-se um acréscimo de 12.435 soluções habitacionais em relação a junho de 2023.

⁹ Para efeitos do presente estudo, os conceitos de soluções habitacionais, fogos e habitações são considerados equivalentes, embora o diploma que regula o programa utilize a designação de soluções habitacionais.

TABELA 7. Soluções habitacionais nas ELH por tipo de solução, n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30

Solução Habitacional	2023-06-30 [272 ELH]		2025-06-30 [272 ELH]		2025-06-30 [297 ELH]	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Reabilitação	83.098	68,9	87.180	67,2	89.676	67,3
Construção	24.546	20,3	26.727	20,6	27.268	20,5
Aq. de Terreno + Construção	173	0,1	2.064	1,6	2.069	1,6
Aquisição ¹⁰	11.197	9,2	12.320	9,5	12.690	9,5
Arrendamento	1.785	1,5	1.470	1,1	1.531	1,1
Total	120.799	100	129.761	100	133.234	100

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 64 Na análise por município, a reabilitação assume o papel preponderante em 241 municípios (81% dos municípios com ELH em conformidade). Em 10 municípios apenas existe a solução de reabilitação (Arganil, Arraiolos, Castanheira de Pera, Covilhã, Machico, Oliveira do Hospital, Pinhel, Resende, Sardoal e Viana do Alentejo). Nestes 10 municípios, o peso do parque público habitacional no total do parque habitacional varia entre 0,2% e 2,7%, não se perspetivando que haja reforço neste domínio. Deste grupo, apenas o município de Machico apresenta um parque público superior a 2% (2,7%).
- 65 No entanto, em 56 municípios essa solução não foi a principal, verificando-se, com mais relevância, em 32 municípios a predominância da construção e em 22 a aquisição, denotando-se, nestes, uma opção por um reforço de parque público habitacional.
- 66 Dos 32 municípios onde a construção é a solução habitacional predominante, 20 são territórios com falta ou desadequação de oferta. Destes, o município do Funchal tem oferta de parque público superior a 5% (5,53%). Dos 22 municípios onde a aquisição é a solução predominante, 13 são territórios com falta ou desadequação de oferta, sendo que todos têm um parque público inferior a 2%.
- 67 As figuras 10 e 11 retratam o tipo de solução habitacional e tipo de entidade beneficiária predominantes, respetivamente nas ELH, a junho de 2025.

¹⁰ A solução habitacional ‘aquisição’ reúne a aquisição e a solução conjugada de aquisição com reabilitação.

FIGURA 10. Municípios por tipo de solução habitacional predominante nas ELH, n.º, 2025-06-30.

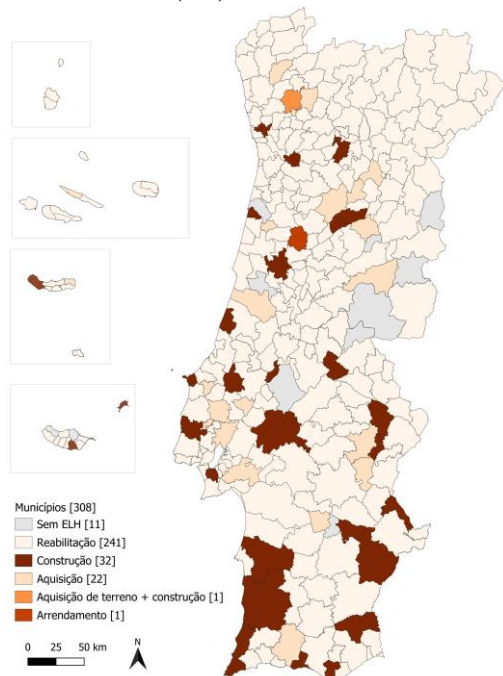
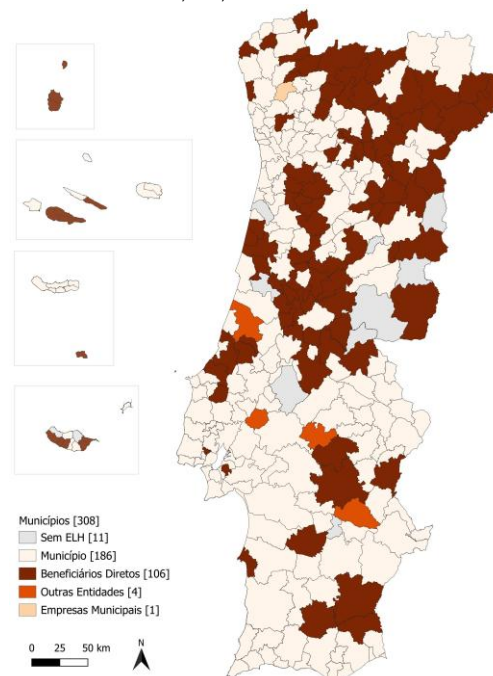


FIGURA 11. Municípios por tipo de entidade beneficiária predominante nas ELH, n.º, 2025-06-30.



Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 68 À semelhança do que se verificava em 2023, em termos de implementação de soluções habitacionais, a entidade beneficiária “Município” assume o papel preponderante em 186 municípios, os “beneficiários diretos” em 106 municípios, as “empresas municipais” em 1 município (Braga) e as Outras Entidades em 4 municípios (Leiria, Mora, Portel e Salvaterra de Magos). Em termos de tendências, observa-se que a região Norte e Centro apresentam um maior número de municípios onde os beneficiários diretos são a entidade com maior representatividade no Continente (figura 11).
- 69 Em 8 municípios existem exclusivamente soluções promovidas por entidade beneficiária do tipo “Município”, a saber: Alcácer do Sal, Coimbra, Coruche, Faro, Funchal, Sátão, Silves e Vila do Bispo). Por outro lado, verificam-se soluções exclusivamente promovidas por “Beneficiários Diretos” em 4 municípios: Corvo, Machico, Ponta do Sol e Vila Nova de Poiares.
- 70 Conforme se evidencia na tabela abaixo - que demonstra o número de soluções habitacionais por entidade e por tipo de solução habitacional nas ELH, a junho de 2025 - o Município destaca-se como entidade com maior número de soluções habitacionais previstas nas 297 ELH (68,3% do total de soluções).

- 71 Importa ainda assinalar a expressão significativa das carências habitacionais ao nível dos beneficiários diretos, que representam cerca de um em cada quatro casos. Neste domínio, as Estratégias Locais de Habitação (ELH) preveem 34 160 soluções, correspondentes a 25,6% do total. Atendendo à dimensão deste universo e à complexidade inerente à operacionalização dos apoios, trata-se de um segmento que beneficiaria de uma abordagem mais diferenciada, sob pena de se comprometer a capacidade de resposta e resolução efetiva das situações identificadas.
- 72 Em todas as entidades beneficiárias admitidas no P1D, a reabilitação é a solução preferencial com percentagens entre 52,2% (Empresas Municipais) e 98,1% (Proprietários de Núcleos Degradados).

TABELA 8. Soluções habitacionais nas ELH por entidade e solução habitacional, n.º, 2025-06-30

Entidade	Reabilitação	Construção	Aq. de Terreno e Construção	Aquisição	Arrendamento	Total	
Municípios	51.159	24.705	1.980	11.738	1.397	90.979	68,3%
Empresas Municipais	727	285	87	165	130	1.394	1%
Outras entidades ¹¹	3.239	1.765	0	212	4	5.220	4%
Proprietários de Núcleos Degradados	1.481	0	0	0	0	1.481	1,1%
Beneficiários Diretos	33.070	513	2	575	-	34.160	25,6%
Total	89.676	27.268	2.069	12.690	1.531	133.234	100%

Fonte: IHRU, I.P

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

SÍNTESE:

- 73 A 30 de junho de 2025, 297 municípios (96,4%) tinham ELH em conformidade (+25 municípios face a 30 de junho de 2023).
- 74 Destaca-se o elevado grau de adesão do P1D em quatro regiões (Norte, AML, Algarve e RAA) onde todos os municípios têm ELH em conformidade, abrangendo 139 municípios.
- 75 As 297 ELH identificavam 138.658 agregados com carências habitacionais, 65,1% em insalubridade e insegurança, seguida da precariedade (21,2%). Entre junho de 2023 e junho de 2025, verificou-se um aumento do número de agregados em indignidade habitacional de 10,2% (+12.848 agregados).
- 76 Em 28 municípios existem pelo menos 1.000 agregados em indignidade. Os municípios de Lisboa (21.512), Oeiras (6.893), Setúbal (4.609), Sintra (4.425) e Cascais (4.061) registaram o maior número de agregados com carências habitacionais.

¹¹ Na categoria outras entidades, incluem-se entidades como institutos públicos, misericórdias ou instituições particulares de solidariedade social.

- 77 Em 2025, registaram-se 19.857 agregados numa situação específica de indignidade habitacional, com destaque para os 9.530 que vivem em núcleos precários, representando 48% do total.
- 78 Ao focarmos a análise no universo dos municípios que já tinham ELH em conformidade em 2023, regista-se um acréscimo de 1.592 situações específicas. Este aspeto parece justificar um reforço das políticas de habitação em vigor tanto mais que, no terreno e na esfera mediática, tem sido evidente o recrudescimento de novos casos de barracas, os quais tendem a não a ser refletidos nas ELH em execução.
- 79 Num contexto de crescimento de casos de bairros informais, revela-se pertinente aprofundar o diagnóstico existente que permita uma caracterização mais fina das situações, bem como a identificação de dinâmicas emergentes associadas à expansão de bairros informais e de núcleos habitacionais precários.
- 80 Para as 297 ELH, a reabilitação continua a ser a solução habitacional que assume um papel preponderante (67,3%), representando a maioria das soluções habitacionais em 241 municípios (81% dos municípios com ELH em conformidade).
- 81 O “Município” destaca-se como entidade com maior número de soluções habitacionais previstas nas 297 ELH (68,3% do total de soluções). De notar ainda as 34.160 soluções previstas nas ELH para os “Beneficiários Diretos”, que representam 25,6% do total das mesmas.

3.1.3. Alterações às Estratégias Locais de Habitação

- 82 O entendimento da ELH enquanto documento estratégico de diagnóstico das carências habitacionais num determinado território, que representa de forma atualizada a realidade sobre a qual incide, implica que este seja passível de ser atualizado, aspeto que o referencial legal previu.
- 83 Dos 297 municípios com ELH, 106 tinham encetado um processo de revisão (35,7% dos municípios com ELH), 89 fizeram a revisão uma vez, 16 duas vezes e 1 três vezes, e em 27 municípios o processo de revisão está em curso (Figura 12). Face a 30 de junho de 2023, registaram-se mais 83 municípios com processos de revisão concluídos.
- 84 A figura 12 ilustra a distribuição dos municípios segundo a sua situação face à alteração das ELH, permitindo identificar quais mantêm as versões iniciais, quais se encontram em processo de revisão e quais já concluíram atualizações. A figura 13, por sua vez, evidencia a variação no número de agregados familiares em situação de indignidade habitacional entre a primeira e a atual versão das ELH, mostrando, por município, se se verificou um aumento ou redução desses casos. Em conjunto, ambos os mapas permitem avaliar a dinâmica de atualização das estratégias locais de habitação.

FIGURA 12. Municípios por situação de alteração de ELH, n.º, 2025-06-30.

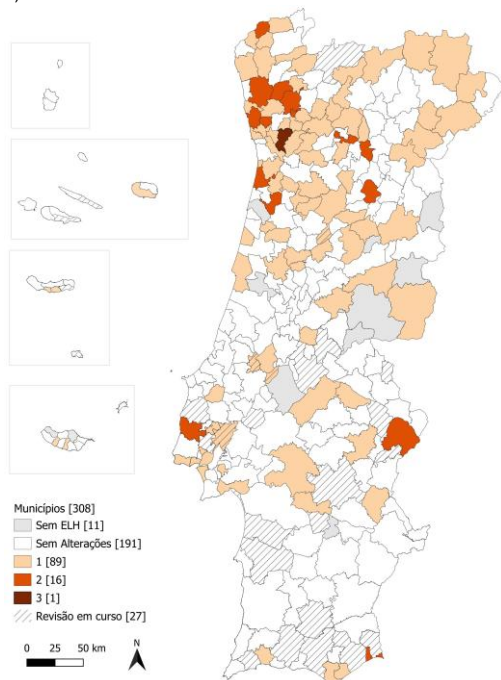
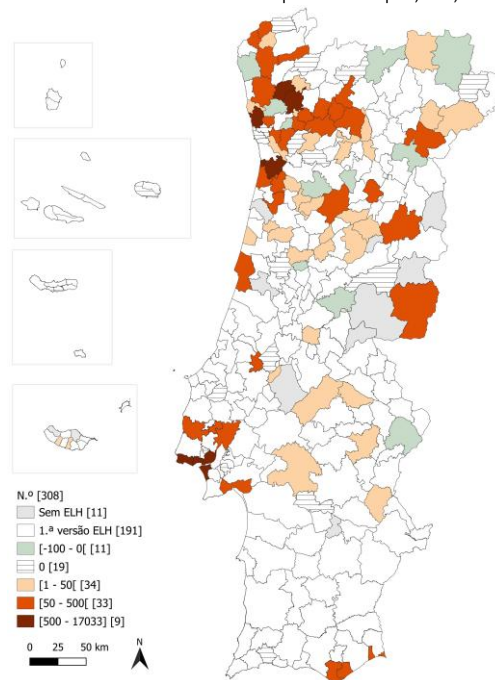


FIGURA 13. Diferença de agregados em situação de indignidade habitacional entre a 1ª e a atual ELH por município, n.º, 2025-06-30.

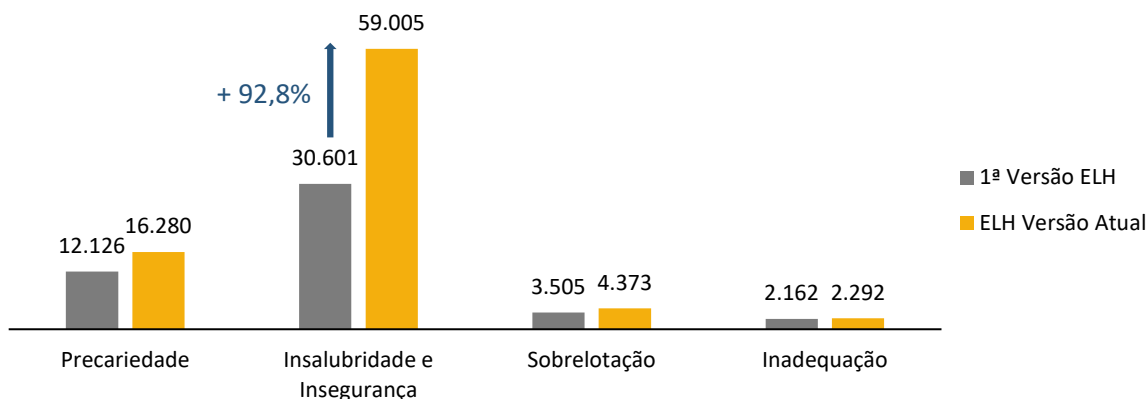


Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 85 Nos 106 municípios onde se registaram alterações à ELH até 30 de junho de 2025, o número de agregados em indignidade aumentou 69,3%, mais 33.556 agregados face à 1ª versão. A situação de indignidade a destacar é a Insalubridade e Insegurança, onde se registou o maior aumento do número de agregados (+92,8%) (figura 14).
- 86 Não obstante ser reiteradamente referida a existência de um aumento das carências habitacionais para Portugal, em 11 municípios registaram-se diminuições. Em 76 municípios registaram-se aumentos, com destaque para os nove municípios que identificaram necessidades acrescidas de pelo menos mais 500 agregados na alteração da estratégia (Espinho, Santa Maria da Feira, Braga, Guimarães, Cascais, Lisboa, Oeiras, Vila do Conde e Almada). O município de Lisboa foi o que mais reportou aumentos em termos de carências habitacionais identificadas na sua estratégia face à primeira versão apresentada, com mais 17.033 agregados (figura 13).
- 87 Em 19 municípios registaram-se revisões das estratégias onde não se verificou alteração do número de agregados em indignidade: em 6 as alterações incidiram sobre o tipo de situação de indignidade e em 13 ocorreram ao nível do tipo de solução habitacional prevista na ELH.

FIGURA 14. Agregados em situação de indignidade habitacional nos 106 municípios com alteração de ELH, nº,2025-06-30.

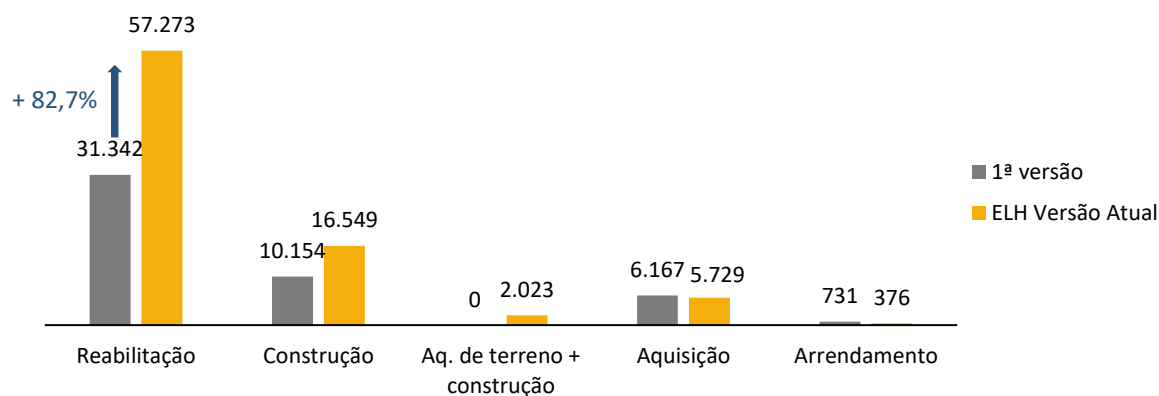


Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 88 Em relação às soluções habitacionais previstas, os municípios que alteraram as estratégias aumentaram as **soluções de reabilitação**, de construção e de aquisição de terreno com construção, contrariamente às **soluções de aquisição e de arrendamento que diminuíram**. A reabilitação foi a solução que mais aumentou (+82,7%) e o arrendamento a que mais diminuiu (-48,6%).

FIGURA 15. Soluções habitacionais por tipo de solução nos 106 municípios com alteração de ELH, nº,2025-06-30.

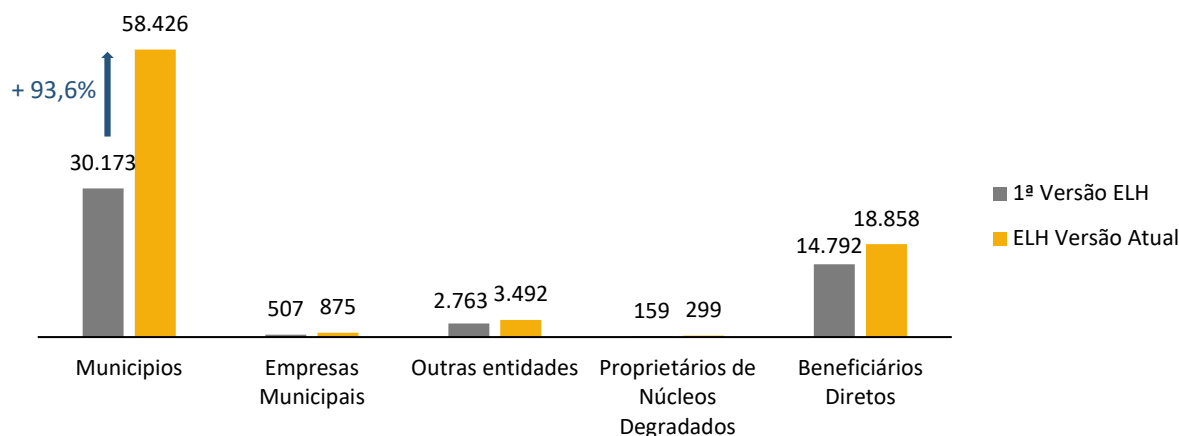


Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 89 Em todas as entidades beneficiárias registaram-se aumentos, sendo os municípios a entidade com o maior aumento (+93,6%), com mais 28.253 soluções habitacionais.

FIGURA 16. Soluções habitacionais por tipo de entidade beneficiária nos 106 municípios com alteração de ELH, nº,2025-06-30.



Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

SÍNTESE:

- 90 Dos 297 municípios com ELH, 106 tinham encetado um processo de revisão (35,7%). Neste universo o número de agregados em indignidade aumentou 69,3%, um aumento de 33.556 agregados face à 1ª versão.
- 91 Em relação às soluções habitacionais previstas, os municípios que alteraram as estratégias aumentaram as soluções de reabilitação, de construção e de aquisição de terreno com construção, contrariamente às soluções de aquisição e de arrendamento que diminuíram. A reabilitação foi a solução que mais aumentou (+82,7%) e o arrendamento a que mais diminuiu (-48,6%).

3.2. Das Soluções Habitacionais ao Financiamento

3.2.1. Acordos de Colaboração e de Financiamento

- 92 Este capítulo dedica-se à análise dos acordos programáticos que enformam o planeamento financeiro previsto¹², e que constituem o passo seguinte à identificação das soluções habitacionais.
- 93 De um total de 297 ELH em conformidade, existiam 279 municípios com Acordos de Colaboração (AC) celebrados (93,9% dos municípios com ELH), sendo que 15 municípios tinham ainda Acordos de Financiamento (AF). Em comparação com junho de 2023, mais 12 municípios têm acordo de colaboração, enquanto que o número de acordos de financiamento não registou alterações.

¹² O primeiro e mais global planeamento financeiro do P1D opera-se com a celebração de Acordos de Colaboração (AC) entre o IHRU e os municípios. Tratando-se de entidades de outra natureza, como sejam Institutos Públicos, IPSS, ou outros, os documentos programáticos que enquadram as manifestações de intenção designam-se Acordos de Financiamento (AF). No caso dos beneficiários diretos a celebração deste tipo de acordos não é exigida por Lei (art. 5.º-A da Portaria n.º 230/2018 de 17/08).

94 A AML e o Algarve destacam-se enquanto regiões em que todos os municípios com ELH já celebraram o acordo de colaboração. Em sentido contrário, temos as duas regiões autónomas em que apenas cerca de 70% dos municípios com ELH têm acordo de colaboração.

TABELA 9. Municípios com Acordo de Colaboração e de Financiamento celebrados, por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30.

NUTS II	Municípios com ELH (N.º)	Municípios com AC (N.º)	%	Municípios com AF (N.º)
Norte	86	85	98,8%	6
Centro	93	87	93,5%	3
AML	18	18	100%	3
Alentejo	56	54	96,4%	3
Algarve	16	16	100%	0
RAA	19	13	68,4%	0
RAM	9	6	66,7%	0
Total	297	279	93,9%	15

Fonte: IHRU, I.P.
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

FIGURA 17. Municípios com Acordos de Colaboração/Financiamento celebrados, n.º, 2025-06-30.

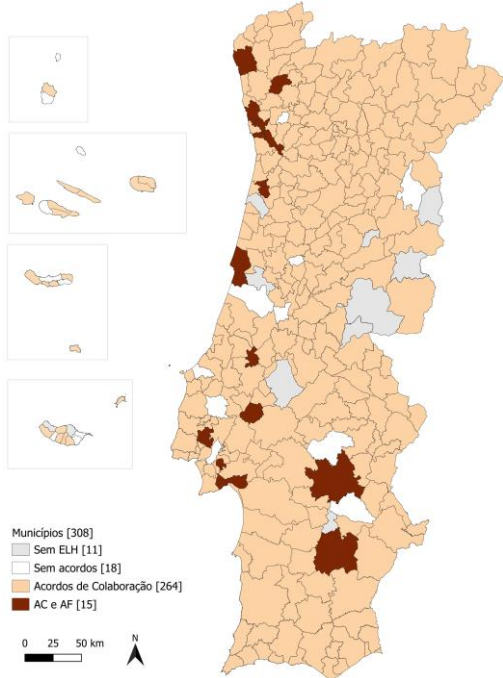
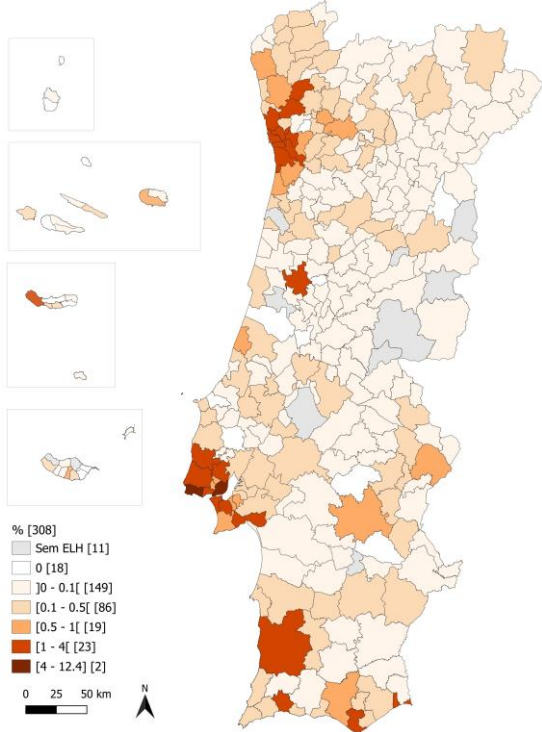


FIGURA 18. Distribuição do montante previsto nos Acordos de Colaboração/Financiamento por município, %, 2025-06-30.



Fonte: IHRU, I.P.
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

95 A 30 de junho de 2025, o total de investimento previsto nos Acordos de Colaboração/Financiamento de 279 municípios ascendia a 6.875 milhões de euros, um acréscimo de 1.355,5 milhões de euros (24,6%) face ao valor registado a 30 de junho de 2023, não estando aqui contemplada a verba atribuída a beneficiários diretos.

- 96 A AML é a região com maior montante de investimento previsto, representando 39,7% do total, seguida da região Norte com 29,3%.
- 97 A figura 18 mostra as percentagens do montante total previsto a investir por município, agrupando os dados em cinco classes, sendo que na maioria dos municípios (235) o peso do montante em acordos é inferior a 0,5%, ou seja até ao momento, para cada um destes municípios o montante a investir será inferior a 35 milhões de euros.
- 98 Assim, à semelhança do registado em relação às NUTS II, é no município de Lisboa que está previsto executar a maior percentagem do investimento acordado, atingindo 12,4%, seguindo-se Cascais com 5%.
- 99 A tabela 10 apresenta a distribuição do montante previsto e do número de soluções habitacionais incluídas nos Acordos de Colaboração e de Financiamento, por tipo de solução e por região NUTS II, à data de 30 de junho de 2025. Esta informação permite analisar simultaneamente a dimensão financeira e a expressão quantitativa dos diferentes tipos de soluções habitacionais em cada região, bem como as discrepâncias existentes em termos de esforço financeiro para concretizar as soluções previstas nos acordos.

TABELA 10. Distribuição do montante previsto e das soluções habitacionais nos Acordos de Colaboração/Financiamento por tipo de solução por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30

NUTS II	Tipo de solução	Montante de investimento (M€)	%	Solução Habitacional AC/AF (N.º)	Montante médio de investimento por Solução Habitacional (€)
Norte	Aquisição	667,21		5.033	132.567
	Arrendamento	17,66		298	59.254
	Construção	780,24		6.622	117.826
	Reabilitação	549,32		10.960	50.121
	Total	2.014,43	29,3%	22.913	87.917
Centro	Aquisição	200,99		1.911	105.177
	Arrendamento	11,13		301	36.989
	Construção	261,05		2.242	116.436
	Reabilitação	203,52		3.243	62.757
	Sem especificação ¹³	0,09		-	-
	Total	676,79	9,8%	7.697	87.929
AML	Aquisição	518,06		3.101	167.062
	Arrendamento	3,48		73	47.731
	Construção	1.461,16		10.113	144.484
	Reabilitação	743,50		27.333	27.201
	Total	2.726,20	39,7%	40.620	67.115
Alentejo	Aquisição	148,57		1.306	113.762
	Arrendamento	14,63		711	20.576
	Construção	278,43		2.776	100.300
	Reabilitação	130,05		2.452	53.038

¹³ Corresponde à solução habitacional prevista no artigo 27 al. g) do DL n.º 37/2018, de 4 de junho.

NUTS II	Tipo de solução	Montante de investimento (M€)	%	Solução Habitacional AC/AF (N.º)	Montante médio de investimento por Solução Habitacional (€)
	Total	571,68	8,3%	7.245	78.907
Algarve	Aquisição	133,11		665	200.167
	Arrendamento	9,21		118	78.019
	Construção	275,96		1.996	138.259
	Reabilitação	104,45		2.598	40.204
	Total	522,73	7,6%	5.377	97.217
RAA	Aquisição	56,89		418	136.099
	Arrendamento	0,63		14	45.258
	Construção	113,94		707	161.159
	Reabilitação	71,37		729	97.894
	Total	242,83	3,5%	1.868	129.993
RAM	Aquisição	44,71		241	185.531
	Arrendamento	-		-	-
	Construção	59,29		357	166.088
	Reabilitação	16,29		188	86.660
	Total	120,30	1,7%	786	153.051
Total	Aquisição	1.769,55		12.675	139.610
	Arrendamento	56,74		1.515	37.455
	Construção	3.230,08		24.813	130.177
	Reabilitação	1.818,50		47.503	38.282
	Sem especificação	0,09		-	-
	Total	6.874,97	100,0%	86.506	79.474

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 100 O valor médio de investimento por solução habitacional apresenta alguma variabilidade quando analisado por NUTS II, registando-se nas regiões autónomas praticamente o dobro do investimento médio por fogo do que o registado na AML, que representa o valor mais baixo com 67.115€, respetivamente. Este referencial deve ser analisado tendo em conta o tipo de solução prevalecente nas regiões, sendo notório que nos casos de maior expressão de processos de reabilitação do parque habitacional municipal os valores médios por fogo sejam menores.
- 101 Considerando o montante médio de investimento em função dos diferentes tipos de soluções a promover, as soluções de reabilitação e de arrendamento apresentam valores inferiores aos demais tipos de solução, conforme identificado na tabela 10.

3.2.2. Soluções Habitacionais previstas nos Acordos de Colaboração e de Financiamento

- 102 A 30 de junho de 2025, o número de soluções habitacionais previstas em Acordos de Colaboração e de Financiamento era de 86.506, representando 87,3% do total das soluções habitacionais previstas nas ELH, excluindo as candidaturas com apenas uma solução habitacional e os beneficiários diretos, não estando prevista a celebração de acordos nestas situações (tabela 11)¹⁴.
- 103 Para evidenciar as soluções habitacionais abrangidas por acordos celebrados, sistematiza-se na tabela seguinte, por NUTS II, o número e o peso das soluções habitacionais previstas nos acordos em relação às soluções previstas nas ELH para o conjunto de 279 municípios.
- 104 Face a 2023, o número de soluções com acordo aumentou, incluindo agora mais 6.772 agregados.

TABELA 11. Soluções habitacionais previstas nos Acordos de Colaboração e Financiamento por tipo de solução habitacional, por NUTS II, n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30.

NUTS II	2023-06-30			2025-06-30		
	Soluções Habitacionais ELH (s/BD) (N.º)	Soluções Habitacionais AC/AF (n.º)	%	Soluções Habitacionais ELH (s/BD) (N.º)	Soluções Habitacionais AC/AF (N.º)	%
Norte	21.216	18.803	88,6%	26.179	22.913	87,5%
Centro	7.402	6.876	92,9%	8.687	7.697	88,6%
AML	46.306	39.777	85,9%	47.164	40.620	86,1%
Alentejo	7.606	6.899	90,7%	8.034	7.245	90,2%
Algarve	4.660	4.628	99,3%	5.513	5.377	97,5%
RAA	2.151	2.129	99,0%	2.562	1.868	72,9%
RAM	622	622	100,0%	935	786	84,1%
Total	89.963	79.734	88,6%	99.074	86.506	87,3%

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

SÍNTESE:

- 105 Dos 297 municípios com ELH, existiam 279 municípios com Acordos de Colaboração celebrados (93,9% dos municípios com ELH), sendo que 15 municípios tinham ainda Acordos de Financiamento. Em comparação com junho de 2023, mais 12 municípios têm acordo de colaboração, enquanto que o número de acordos de financiamento não registou alterações.
- 106 A 30 de junho de 2025, o total de investimento previsto nos Acordos de Colaboração/ Financiamento de 279 municípios ascendia a 6.875 milhões de euros, um acréscimo de 1.355,5 milhões de euros (24,6%) face ao valor registado a 30 de junho de 2023, abrangendo 86.506 soluções habitacionais (+6.772).

¹⁴ Ver artigo 65.º n.º 3 do DL n.º 37/2018, de 4 de junho, na sua atual redação, “Com exceção do caso previsto no número anterior, quando a candidatura tenha por objeto uma solução habitacional cuja execução é feita através de um único contrato de participação e, se for o caso, de um único contrato de empréstimo, é dispensado o acordo de financiamento.”.

3.2.3. Contratos (e termos) de Financiamento

- 107 A partir dos dados disponíveis, a 30 de junho de 2025, do universo de 297 municípios com ELH, existiam 196 municípios (66%) que já tinham celebrado pelo menos um contrato de financiamento (CF) ou assinado um termo de responsabilidade e aceitação¹⁵, um acréscimo de 88 municípios face ao registado em junho de 2023.
- 108 Em termos geográficos, a AML é a única região onde todos os municípios já celebraram algum contrato ou termo. A região Norte é a que tem o maior número de contratos celebrados ou termos assinados (2.028), representando 46,3% da totalidade de contratos/termos celebrados até 30 de junho de 2025 (tabela 12).

TABELA 12. Municípios com Contratos de Financiamento ou com Termos de Aceitação, por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30

NUTS II	Municípios com ELH (N.º)	Municípios com AC/AF (N.º)	Municípios com Soluções Habitacionais financiadas		Contratos de Financiamento e/ou termos	
			N.º	%	N.º	%
Norte	86	85	66	76,7%	941	46,4%
Centro	93	87	54	58,1%	270	13,3%
AML	18	18	18	100%	535	26,4%
Alentejo	56	54	31	55,4%	118	5,8%
Algarve	16	16	13	81,3%	56	2,8%
RAA	19	13	8	42,1%	94	4,6%
RAM	9	6	6	66,7%	14	0,7%
Total	297	279	196	66%	2.028	100%

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

- 109 Em termos de montante, os contratos celebrados atingem os 2.311,85 milhões de euros, sendo que 95,4% desse valor foi contratualizado com a entidade beneficiária Municípios (tabela 13). A AML e o Norte são as regiões com maior valor contratualizado, representando, 77,7% do valor total previsto nos contratos de financiamento (tabela 13).

¹⁵ Para efeitos do estudo, a expressão soluções habitacionais financiadas abrange as soluções com contrato de financiamento e as soluções financiadas por termo de responsabilidade e aceitação, na medida em que os termos também constituem o contrato de participação, para todos os efeitos legais

TABELA 13. Montante de investimento previsto nos Contratos de Financiamento ou com Termos de Aceitação por Entidade Beneficiária e peso por NUTS II, €, %, 2025-06-30

NUTS II	Municípios		Empresas Municipais		BD/Proprietários de Núcleos Degradados ¹⁶		Outras Entidades		Montante CF	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Norte	643,5	88,8	40	5,5	27,1	3,7	13,8	1,9	724,3	31,3
Centro	185,9	94,3	2,9	1,5	7,4	3,8	0,9	0,4	197,1	8,5
AML	1.072,1	100	-	-	0,1	0	-	-	1.072,2	46,4
Alentejo	84,1	87,8	9,1	9,5	0,4	0,4	2,3	2,4	95,8	4,1
Algarve	110,2	100	-	-	0	0	-	-	110,2	4,8
RAA	92,6	97,7	-	-	2,1	2,3	-	-	94,7	4,1
RAM	17,1	97,6	-	-	0,4	2,4	-	-	17,5	0,8
Total	2.205,4	95,4%	51,9	2,2%	37,6	1,6%	17	0,7%	2.311,9	100%

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

- 110 Os mapas seguintes apresentam o investimento por município em termos absolutos e relativos. É de destacar que aproximadamente 1/3 dos municípios com estratégia em execução não tem ainda financiamento contratado. Dos 196 municípios com contrato de financiamento ou com termo de aceitação, 156 tem contratado menos de 0,5% do montante total de 2.311,9 milhões de euros.
- 111 Por outro lado, os municípios de Lisboa, Oeiras, Setúbal e Matosinhos, ultrapassam a barreira dos 100 milhões de euros em apoio contratado, e são responsáveis por 33,1% do apoio total.

¹⁶ O sistema de dados não permite distinguir as soluções dos beneficiários diretos das soluções dos Proprietários de Núcleos Degradados nos contratos de financiamento.

FIGURA 19. Distribuição do montante de soluções habitacionais financiadas por município, €, 2025-06-30.

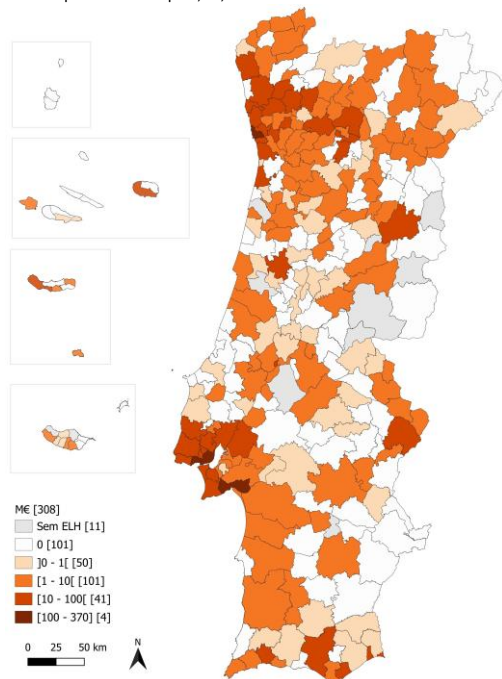
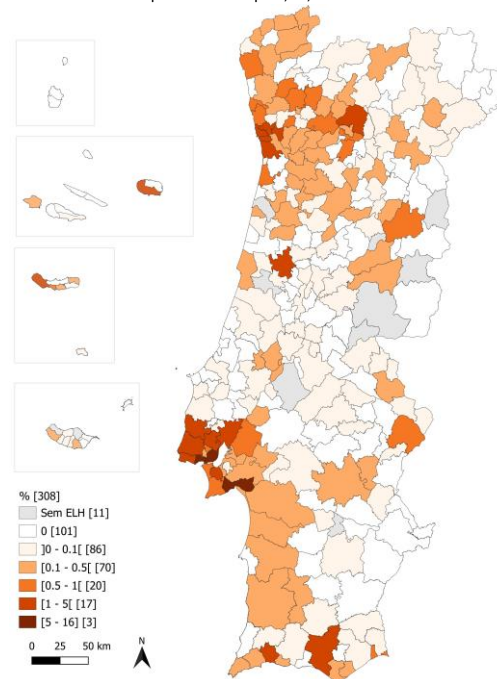


FIGURA 20. Peso do montante de contratos de financiamento no montante total por município, €, 2025-06-30.



Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

- 112 O montante previsto nos contratos de financiamento/termos de aceitação já assinados, tem como objeto o financiamento de 30.805 soluções habitacionais, que representam cerca de 23,1% das soluções habitacionais previstas nas ELH até ao momento, ultrapassando os 26 mil previstos até 2026. Face a 2023, este indicador teve um aumento relevante, dado que o montante contratado, dois anos antes, ou seja, a 30 de junho de 2023, assegurava financiamento de 7.154 fogos.
- 113 Dos 30.805 fogos financiados, foram entregues 2.265¹⁷ (7,4% do total de fogos contratados ou em termo) (tabela 14).

¹⁷ Nos termos das evidências previstas para efeitos de PRR.

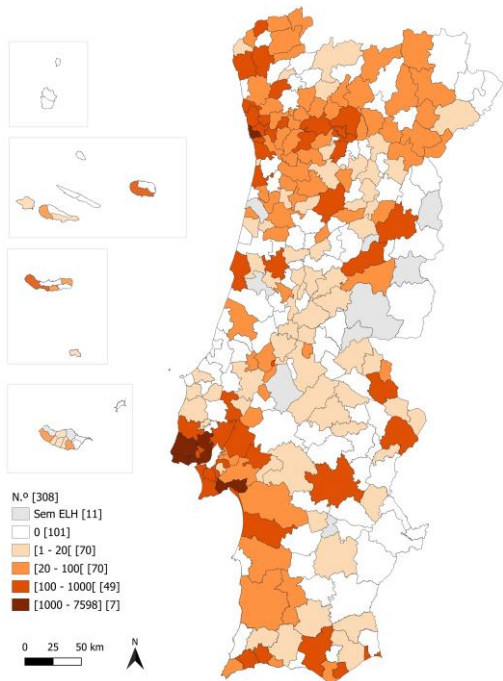
TABELA 14.Fogos na ELH, contratados/em termo e entregues por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30

NUTS II	Fogos ELH (N.º)	Fogos contratados (N.º)	Fogos entregues (N.º)	% Fogos ELH contratados	% Fogos contratados entregues
	1	2	3	4=2/1	5=3/2
Norte	38.747	8.020	647	20,7%	8,1%
Centro	13.563	2.206	135	16,3%	6,1%
AML	58.621	17.489	1.202	29,8%	6,9%
Alentejo	10.192	1.182	66	11,6%	5,6%
Algarve	6.645	1.058	175	15,9%	16,5%
RAA	3.795	738	37	19,4%	5,0%
RAM	1.671	112	3	6,7%	2,7%
Total	133.234	30.805	2.265	23,1%	7,4%

Fonte: IHRU, I.P.
Elaboração: OHARU

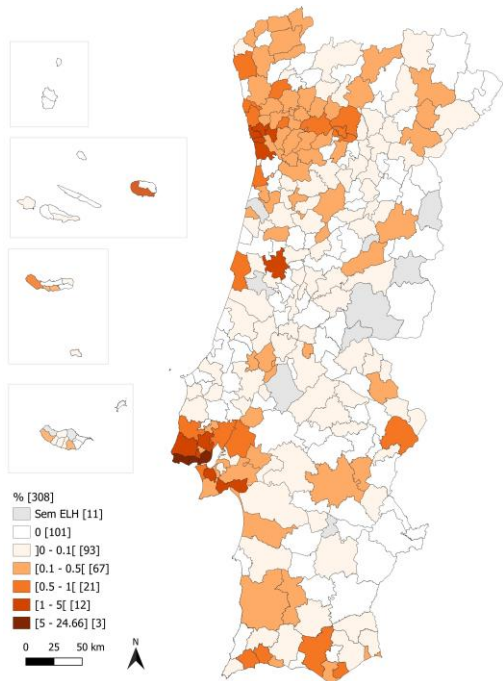
- 114 Em termos geográficos, a AML e o Norte são as regiões com maior número de fogos contratados/em termo, representando, em conjunto 82,8% do total de fogos contratados/em termo no país.
- 115 Relativamente às figuras apresentadas abaixo, a maioria dos municípios com contratos de financiamento têm menos de 100 fogos contratados (140 municípios) (figura 21).

FIGURA 21. Fogos Contratados por município, n.º, 2025-06-30



Fonte: IHRU, I.P.
Elaboração: OHARU

FIGURA 22. Peso dos fogos contratados por município, n.º, 2025-06-30



- 116 A tabela 15 apresenta a distribuição do montante contratado e do número de soluções habitacionais de acordo com os Contratos de Financiamento, por tipo de solução e por região NUTS II, à data de 30 de

junho de 2025. Esta análise permite comparar a dimensão financeira e a expressão quantitativa das diferentes soluções habitacionais, mas com base nos valores contratualizados. A informação evidencia a concretização efetiva do investimento face ao que estava previsto nos Acordos de Colaboração, bem como as eventuais discrepâncias regionais no esforço financeiro associado à execução das soluções habitacionais.

TABELA 15. Distribuição do montante contratado nos Contratos de Financiamento ou nos Termos de aceitação assinados por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30

NUTSII	Tipo de solução	Apoio aprovado (M€)	%	Fogos (Nº)	Apoio médio por fogo
Norte	Aquisição	233,5		1.462	159.742
	Aq. do terreno e construção	91,1		641	142.160
	Arrendamento	0,1		5	15.537
	Construção	178,5		1.447	123.342
	Reabilitação	221,1		4.465	49.515
	Total	724,3	31,3%	8.020	90.313
Centro	Aquisição	36,9		291	126.834
	Aq. do terreno e construção	46,1		332	138.871
	Construção	39,9		311	128.288
	Reabilitação	74,2		1.272	58.307
	Total	197,1	8,5%	2.206	89.337
AML	Aquisição	148,7		1.064	139.753
	Aq. do terreno e construção	25,7		144	178.685
	Construção	424,9		2.861	148.498
	Reabilitação	472,9		13.420	35.240
	Total	1.072,2	46,4%	17.489	61.307
Alentejo	Aquisição	20,8		149	139.534
	Aq. do terreno e construção	5,9		43	136.147
	Arrendamento	0,03		2	15.056
	Construção	16,6		133	124.818
	Reabilitação	52,6		855	61.471
	Total	95,8	4,1%	1.182	81.077
Algarve	Aquisição	33,2		226	146.910
	Aq. do terreno e construção	1,5		10	147.693
	Construção	65,3		503	129.840
	Reabilitação	10,2		319	31.912
	Total	110,2	4,8%	1.058	104.129
RAA	Aquisição	10,1		69	145.850
	Aq. do terreno e construção	0,2		1	174.507
	Construção	43,8		265	165.324
	Reabilitação	40,7		403	100.922
	Total	94,7	4,1%	738	128.348
RAM	Aquisição	1,1		7	158.846
	Construção	5,3		33	159.929
	Reabilitação	11,2		72	154.921

NUTSII	Tipo de solução	Apoio aprovado (M€)	%	Fogos (Nº)	Apoio médio por fogo
	Total	17,5	0,8%	112	156.642
Total	Aquisição	484,3		3.268	148.200
	Aq. do terreno e construção	170,5		1.171	145.573
	Arrendamento	0,1		7	15.399
	Construção	774,2		5.553	139.425
	Reabilitação	882,7		20.806	42.427
	Total	2.311,8	100,0%	30.805	75.048

Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: OHARU

- 117** O valor médio de investimento por solução habitacional apresenta alguma variabilidade quando analisado por NUTS II. À semelhança do que se verificava na análise do valor acordado, regista-se nas regiões autónomas praticamente o dobro do investimento médio por fogo do que o registado na AML, que representa o valor mais baixo com 61.307€.
- 118** Considerando o montante médio de investimento em função dos diferentes tipos de soluções a promover, as soluções de reabilitação e de arrendamento apresentam valores inferiores dos demais tipos de solução, conforme identificado na tabela acima.

SÍNTESE:

- 119** Dos 297 municípios com ELH, existiam 196 municípios (66%) que já tinham celebrado pelo menos um contrato de financiamento ou assinado um termo de responsabilidade e aceitação. Esta percentagem era menor em junho de 2023 (39,7%).
- 120** Em termos de montante, os contratos celebrados atingem os 2.311,85 milhões de euros, sendo que 95,4% desse valor foi contratualizado com a entidade beneficiária Municípios. É de destacar que aproximadamente 1/3 dos municípios com estratégia não tem qualquer montante contratado.
- 121** Os municípios de Lisboa, Oeiras Setúbal e Matosinhos ultrapassaram a barreira dos 100 milhões de euros em investimento contratado, sendo responsáveis por 33,1% do investimento contratado.
- 122** O investimento total contratado até 30-06-2025 tem como objeto financiar 30.805 fogos. Dos 30.805 fogos financiados, foram entregues 2.265 aos agregados (7,4%).

3.3. Regime especial de financiamento do 1.º Direito - Lista de ordenação das candidaturas apoiadas 2022 -2030

- 123 O regime especial de financiamento no âmbito do P1D teve como objetivo garantir financiamento às candidaturas submetidas no âmbito do Aviso RE-C02-i01 (Programa de Apoio ao Acesso à Habitação - PRR), até 1 de abril de 2024, que equivaliam a cerca de 59 000 fogos.
- 124 Para além dos 26.000 fogos previstos financiar no âmbito do PRR, este regime prevê que, para os restantes 33.000 fogos com candidatura submetida no âmbito do Aviso, que reúnam os requisitos técnicos e que cumpram o prazo de entrega de casas às famílias até junho de 2026, tenham financiamento a 100% até ao limite da dotação orçamental prevista na RCM n.º 129/2024, de 25 de setembro. Caso não consigam cumprir o prazo de entrega, ou uma vez esgotada a dotação orçamental referida para o financiamento a 100% via Orçamento de Estado, a comparticipação será de pelo menos 60% com limite para conclusão até dezembro de 2030 (artigo 83.º n.º 5).
- 125 O aviso de publicitação deste investimento PRR estabelece como condição, na prossecução de fins de coesão territorial, que 5% do valor total do montante disponível das verbas do PRR é afeto a cada uma das sete NUTS II, cessando essa afetação a partir de 1 de julho de 2024 para os valores não comprometidos através de contratos celebrados até àquela data entre os Beneficiários Finais e o IHRU, I.P.
- 126 A ordenação das candidaturas como mencionado no enquadramento teve em conta o requisito de coesão territorial, o nível de maturidade das soluções habitacionais, e em sede de cada prioridade a antiguidade da data de submissão (artigo 83.º-A, n.º 2 do DL n.º 37/2018, de 4 de junho).
- 127 Para esta análise, é necessário ter em consideração que a lista foi publicada em novembro de 2024, e tendo em conta o tempo decorrido até junho de 2025, a realidade retratada pode ter sofrido algumas alterações, nomeadamente por desistências de candidaturas, que aqui não se encontra retratada.
- 128 Com base nesta lista, a figura 23 apresenta a distribuição por município dos cerca de 26.000 fogos que beneficiam de uma comparticipação de 100 % das despesas elegíveis.

FIGURA 23. Distribuição dos 25.993 fogos por município, n.º, 2025-06-30.

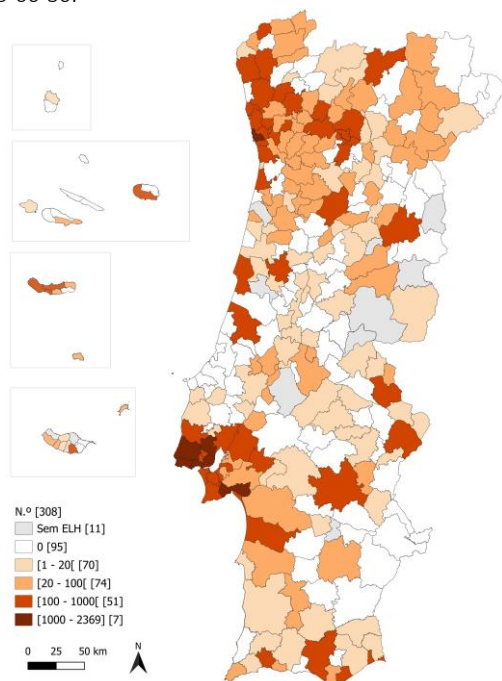
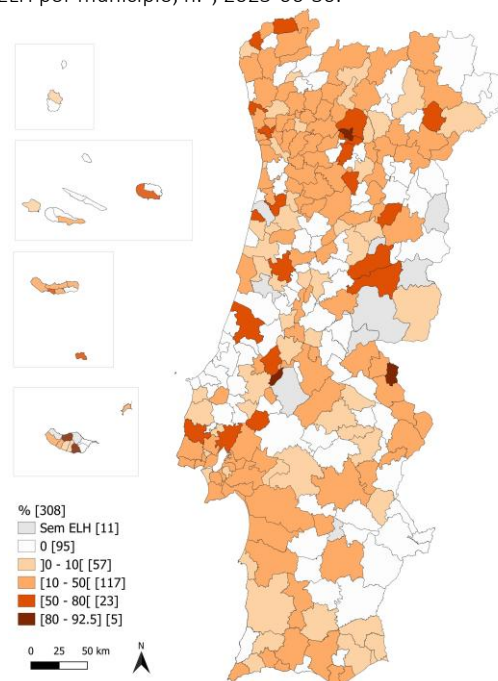


FIGURA 24. Peso dos 25.993 fogos nas soluções habitacionais da ELH por município, n.º, 2025-06-30.



Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

- 129 Dos 297 municípios com ELH, destaca-se que 95 não tem soluções habitacionais a ser financiadas até 2026 no âmbito do PRR. As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto concentram os maiores números de fogos, encontrando-se aqui os sete municípios com mais de 1.000 fogos financiados.
- 130 Com financiamento a 100% por via do PRR regista-se que cinco municípios conseguem resolver mais de 80% das suas situações de indignidade habitacional, são eles Golegã, Funchal, Marvão, Santa Marta de Penaguião e São Vicente.
- 131 Em termos de leitura de números absolutos, ao analisar os fogos previstos financiar neste regime, até 2030, destaca-se que em 164 municípios estão abrangidos menos de 100 fogos, já em 9 municípios têm acesso a financiamento para mais de 1.000 fogos (Lisboa, Oeiras, Setúbal, Cascais, Loures, Sintra, Amadora, Matosinhos e Vila do Conde), conforme figura 25.
- 132 Face às carências diagnosticadas nas ELH, a concretização destas candidaturas até 2030 permitirá resolver mais de 80% das situações de indignidade em 38 municípios (figura 26). Por NUTS II, é nas regiões Norte, Algarve e RAA que se conseguirá resolver mais de 50% das carências habitacionais diagnosticadas (tabela 16).

FIGURA 25. Distribuição dos 59.240 fogos por município, n.º, 2025-06-30.

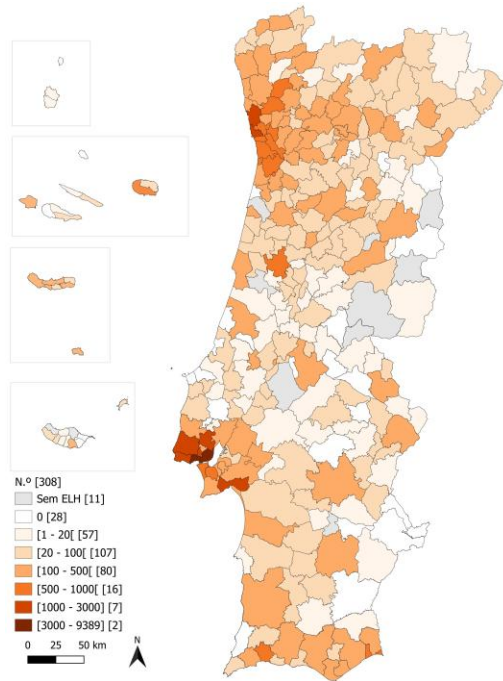
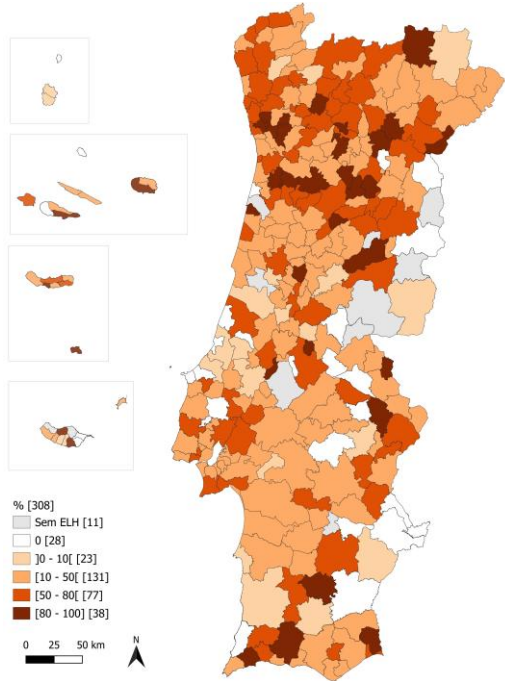


FIGURA 26. Peso dos 59.240 fogos por município, n.º, 2025-06-30.



Fonte: IHRU, I.P.
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

TABELA 16. Soluções habitacionais previstas por segmento e taxa de cobertura por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30.

NUTS II	ELH Soluções habitacionais	Dentro dos 26 mil fogos		Fora dos 26 mil fogos		Lista dos 59 mil		Taxa de cobertura ELH
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Norte	38.747	8.102	31,2	11.266	33,9	19.368	32,7	50%
Centro	13.563	2.291	8,8	2.787	8,4	5.078	8,6	37,4%
AML	58.621	11.956	46,0	13.953	42,0	25.909	43,7	44,2%
Alentejo	10.192	1.325	5,1	1.535	4,6	2.860	4,8	28,1%
Algarve	6.645	983	3,8	2.666	8,0	3.649	6,2	54,9%
RAA	3.795	1.015	3,9	1.040	3,1	2.055	3,5	54,2%
RAM	1.671	321	1,2	0	0	321	0,5	19,2%
Total	133.234	25.993	100	33.247	100%	59.240	100	44,5%

Fonte: IHRU, I.P.
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

133 Em relação ao parque público existente e como é que ele se relaciona com as soluções habitacionais a financiar até 2030, vale a pena salientar que dos 9 municípios com mais fogos previstos concretizar apenas Sintra tem no total dos alojamentos do município uma percentagem de alojamentos públicos inferior a 2%. Porto (10,8%), Lisboa (7,8%), e Matosinhos (5,0%) são os três deste grupo com 5% ou mais.

FIGURA 27. Relação 59.240 com parque público, n.º, 2025-06-30.

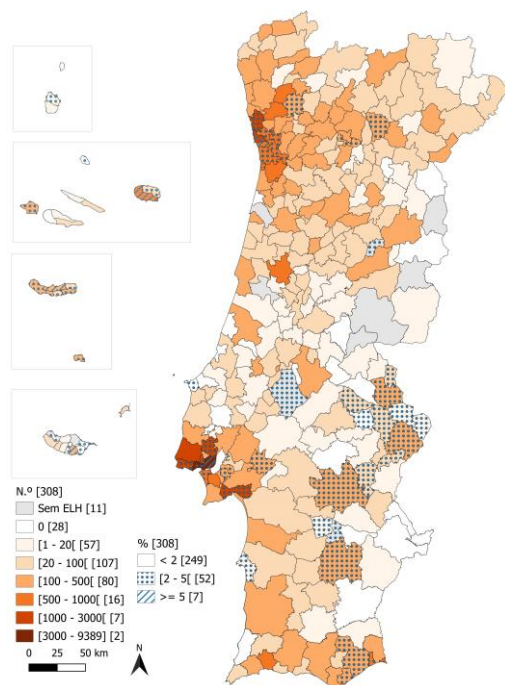
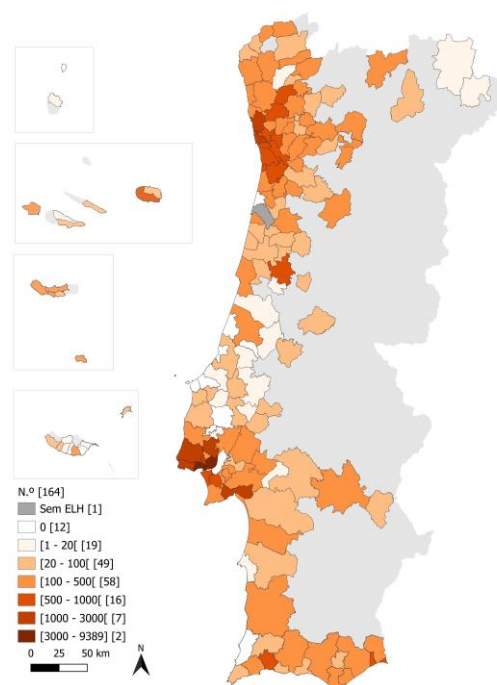


FIGURA 28. Relação 59.240 com territórios com falta ou desadequação de oferta habitacional, n.º, 2025-06-30.



Fonte: IHRU, I.P.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

- 134 Como nota final, importa agora analisar o impacto deste regime de financiamento nos territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional. Nos 164 municípios com falta ou desadequação da oferta¹⁸, encontram-se 90,3% dos 26 mil fogos e 88,5% dos 59 mil fogos, demonstrando que a grande maioria do financiamento está dirigida para estes territórios.
- 135 Entre estes territórios, apenas um, Aveiro, não tem estratégia local de habitação em conformidade.
- 136 No universo dos municípios que tem ELH em conformidade, verifica-se que em 12 deles, localizados maioritariamente na região Centro, não se encontra prevista qualquer solução habitacional a financiar ao abrigo do P1D. Esta situação pode refletir constrangimentos de planeamento ou limitações de capacidade técnica e financeira na implementação das estratégias locais, evidenciando assim a necessidade de acompanhamento mais próximo e de reforço do apoio técnico a estes territórios para garantir uma resposta habitacional efetiva e equitativa.

¹⁸ Para mais informação consultar o estudo 'Territórios com Falta ou Desadequação da Oferta Habitacional em Portugal'. Disponível em <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/estudos-e-relat%C3%B3rios>

4. Conclusão

- 137 O **Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna n.º 2** tem como objetivo aprofundar o retrato das carências habitacionais evidenciadas a partir das ELH, perceber quais as soluções habitacionais previstas, qual o compromisso financeiro realizado e qual a evolução do número de fogos entregues aos agregados considerados.
- 138 O Estudo n.º 2 centra-se ainda numa nova etapa do programa, marcada pela introdução, em 2025, do regime especial de financiamento (artigo 83.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho) e pela evidência da existência de conjuntos de construções informais em diversos municípios não constantes das ELH, mais expressivos nas áreas metropolitanas.
- 139 A análise incide também sobre a lista de ordenação das candidaturas enquadradas no regime especial de financiamento e a sua relação com o parque público aferido nos Censos 2021, e com o estudo de identificação dos territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional em Portugal¹⁹. O ensaio da resposta a estas questões baseia-se na informação do P1D registada pelo IHRU até 30 de junho de 2025.
- 140 A 30 de junho de 2025, 297 municípios (96,4%) tinham ELH em conformidade (+25 municípios face a 30 de junho de 2023). Destaca-se o elevado grau de adesão do P1D em quatro regiões (Norte, AML, Algarve e RAA) onde todos os municípios têm ELH em conformidade, abrangendo 139 municípios.
- 141 As 297 ELH identificam um acréscimo de agregados com carências habitacionais face a 2023 de 10,2% (+12.848 agregados), persistindo as situações decorrentes da condição de insalubridade e insegurança, seguindo-se precariedade. Os municípios de Lisboa (21.512), Oeiras (6.893), Setúbal (4.609), Sintra (4.425) e Cascais (4.061) registaram o maior número de agregados com carências habitacionais, como já se havia verificado no estudo de 2023. Dos 297 municípios com ELH, 106 tinham encetado um processo de revisão. Neste universo o número de agregados em indignidade aumentou 69,3%, um aumento de 33.556 agregados face à 1ª versão.
- 142 Em relação às situações específicas de indignidade habitacional, a 30 de junho de 2025, registaram-se 19.857 agregados, predominando os agregados que residem em núcleos precários (9.530; 48% do total de situações específicas). Ao focar a análise no universo dos municípios que já tinham ELH em conformidade em 2023, regista-se um acréscimo de 1.592 situações específicas.

¹⁹ Disponível em <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/estudos-e-relat%C3%B3rios>

- 143 A questão do aumento da precariedade, conjugada com o aumento das situações específicas pode recomendar a decomposição mais informada sobre algumas destas situações, nomeadamente sobre os núcleos precários.
- 144 Para as 297 ELH, a reabilitação continua a ser a solução habitacional que assume um papel preponderante (67,3%), representando a maioria das soluções habitacionais em 241 municípios (81% dos municípios com ELH em conformidade) e o Município destaca-se como entidade com maior número de soluções habitacionais previstas nas ELH (68,3% do total de soluções). De notar ainda as 34.160 soluções previstas nas ELH para os Beneficiários Diretos, que representam cerca de um quarto do total das mesmas (25,6%).
- 145 Dos 297 municípios com ELH, existiam 196 municípios (66%) que já tinham celebrado pelo menos um contrato de financiamento ou assinado um termo de responsabilidade e aceitação. Esta percentagem era menor em junho de 2023 (39,7%). Em termos de montante, os contratos celebrados atingem os 2.311,85 milhões de euros, sendo que 95,4% desse valor foi contratualizado com a entidade beneficiária Municípios. É de destacar que aproximadamente 1/3 dos municípios com estratégia não tem qualquer montante contratado.
- 146 Os municípios de Lisboa, Oeiras Setúbal e Matosinhos ultrapassaram a barreira dos 100 milhões de euros em investimento contratado, sendo responsáveis por 33,1% do investimento contratado.
- 147 O montante previsto nos contratos de financiamento/termos de aceitação assinados, tem como objeto financiar 30.805 soluções habitacionais, o que resulta num valor médio de 75.048 euros por solução. Dos 30.805 fogos financiados, foram entregues 2.265 aos agregados (7,4%).
- 148 Como nota final, importa referir que nos 164 municípios com falta ou desadequação da oferta, encontra-se 90,3% dos 26 mil fogos e 88,5% dos 59 mil fogos previstos, demonstrando que a grande maioria do financiamento está dirigida para estes territórios.
- 149 Deste trabalho conclui-se que, embora a Estratégia Local de Habitação constitua um instrumento estratégico de diagnóstico e planeamento, concebido para refletir de forma atualizada as carências habitacionais de cada território, a sua capacidade de ajustamento nem sempre se tem verificado na prática. O diploma do P1D prevê a atualização periódica das ELH, permitindo integrar novas necessidades e alterações do contexto habitacional.
- 150 Por fim, a análise realizada evidencia necessidades de reforçar a qualidade e a atualidade dos dados do programa, quer a nível central, quer a nível local. Melhorar a recolha e sistematização de informação é

essencial para suportar decisões políticas mais precisas, orientar o financiamento e garantir a eficácia das estratégias locais de habitação, resultando por essa via políticas mais centradas nos cidadãos.

Índice de Tabelas

TABELA 1. Quadro financeiro previsto para 58.993 fogos	9
TABELA 2. Municípios com ELH em conformidade por NUTS II, n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30.	12
TABELA 3. Agregados em indignidade habitacional nas ELH por tipo de situação de indignidade, n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30.	13
TABELA 4. Agregados em situações específicas de indignidade habitacional por tipo de situação (universo 272 e 297 ELH), n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30.	15
TABELA 5. Agregados em situações específicas de indignidade habitacional por tipo de situação na ELH por município da Área Metropolitana de Lisboa, n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30.	18
TABELA 6. Agregados em situações específicas de indignidade habitacional por tipo de situação na ELH por município da Área Metropolitana do Porto, n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30.	19
TABELA 7. Soluções habitacionais nas ELH por tipo de solução, n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30	21
TABELA 8. Soluções habitacionais nas ELH por entidade e solução habitacional, n.º, %, 2025-06-30	23
TABELA 9. Municípios com Acordo de Colaboração e de Financiamento celebrados, por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30.	28
TABELA 10. Distribuição do montante previsto e das soluções habitacionais nos Acordos de Colaboração/Financiamento por tipo de solução por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30	29
TABELA 11. Soluções habitacionais previstas nos Acordos de Colaboração e Financiamento por tipo de solução habitacional, por NUTS II, n.º, %, 2023-06-30 e 2025-06-30.	31
TABELA 12. Municípios com Contratos de Financiamento ou com Termos de Aceitação, por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30	32
TABELA 13. Montante de investimento previsto nos Contratos de Financiamento ou com Termos de Aceitação por Entidade Beneficiária e peso por NUTS II, €, %, 2025-06-30	33
TABELA 14. Fogos na ELH, contratados/em termo e entregues por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30	35
TABELA 15. Distribuição do montante contratado nos Contratos de Financiamento ou nos Termos de aceitação assinados por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30	36
TABELA 16. Soluções habitacionais previstas por segmento e taxa de cobertura por NUTS II, n.º, %, 2025-06-30.	40

Índice de Figuras

FIGURA 1. Legislação aprovada no âmbito do 1º Direito	11
FIGURA 2. Municípios com ELH em conformidade, n.º, 2025-06-30.	12
FIGURA 3. Distribuição dos agregados em situação de indignidade habitacional nas ELH por município, n.º, 2025-06-30.	14
FIGURA 4. Municípios por tipo de situação de indignidade habitacional predominante nas ELH, n.º, 2025-06-30.	14
FIGURA 5. Núcleos precários nas ELH por município, n.º, 2025-06-30.	16
FIGURA 6. Núcleos degradados nas ELH por município, n.º, 2025-06-30.	16
FIGURA 7. Pessoas vulneráveis nas ELH por município, n.º, 2025-06-30.	16
FIGURA 8. Diferença de núcleos precários por município entre 2023 e 2025, N.º, 2025-06-30.	17
FIGURA 9. Soluções Habitacionais nas ELH por tipo de solução, n.º, %, 2025-06-30	20
FIGURA 10. Municípios por tipo de solução habitacional predominante nas ELH, n.º, 2025-06-30.	22
FIGURA 11. Municípios por tipo de entidade beneficiária predominante nas ELH, n.º, 2025-06-30.	22
FIGURA 12. Municípios por situação de alteração de ELH, n.º, 2025-06-30.	25
FIGURA 13. Diferença de agregados em situação de indignidade habitacional entre a 1ª e a atual ELH por município, n.º, 2025-06-30.	25
FIGURA 14. Agregados em situação de indignidade habitacional nos 106 municípios com alteração de ELH, n.º, 2025-06-30.	26
FIGURA 15. Soluções habitacionais por tipo de solução nos 106 municípios com alteração de ELH, n.º, 2025-06-30.	26
FIGURA 16. Soluções habitacionais por tipo de entidade beneficiária nos 106 municípios com alteração de ELH, n.º, 2025-06-30.	26
FIGURA 17. Municípios com Acordos de Colaboração/ Financiamento celebrados, n.º, 2025-06-30.	28
FIGURA 18. Distribuição do montante previsto nos Acordos de Colaboração/Financiamento por município, %, 2025-06-30.	28
FIGURA 19. Distribuição do montante de soluções habitacionais financiadas por município, €, 2025-06-30.	34
FIGURA 20. Peso do montante de contratos de financiamento no montante total por município, €, 2025-06-30.	34
FIGURA 21. Fogos Contratados por município, n.º, 2025-06-30	35
FIGURA 22. Peso dos fogos contratados por município, n.º, 2025-06-30	35
FIGURA 23. Distribuição dos 25.993 fogos por município, n.º, 2025-06-30.	39
FIGURA 24. Peso dos 25.993 fogos nas soluções habitacionais da ELH por município, n.º, 2025-06-30.	39
FIGURA 25. Distribuição dos 59.240 fogos por município, n.º, 2025-06-30.	40
FIGURA 26. Peso dos 59.240 fogos por município, n.º, 2025-06-30.	40
FIGURA 27. Relação 59.240 com parque público, n.º, 2025-06-30.	41
FIGURA 28. Relação 59.240 com territórios com falta ou desadequação de oferta habitacional, n.º, 2025-06-30.	41

