

**Bruxelas, 19 de outubro de 2026
(OR. en)**

14650/26

**SOC 674
COH 165
ENER 664
EMPL 390
ENV 1255
ECOFIN 1332**

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Delegações
Assunto:	Recomendação do Conselho relativa ao combate à exclusão habitacional, incluindo a situação de sem-abrigo

Junto se enviam, à atenção das delegações, as conclusões do Conselho sobre o assunto em epígrafe, aprovadas pelo Conselho EPSCO na sua reunião realizada a 19 de outubro de 2026.

2026/0105 (NLE)

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao combate à exclusão habitacional, incluindo a situação de sem-abrigo

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º em conjugação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea j),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Por força do artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, a União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais. Por força do artigo 151.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União e os Estados-Membros terão por objetivos, nomeadamente, a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada e a luta contra as exclusões.
- (2) O artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece o reconhecimento e o respeito do direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.

- (3) O artigo 31.º da Carta Social Europeia (revista)¹ confirma o compromisso de todas as partes de favorecer o acesso a uma habitação de nível suficiente, prevenir e reduzir o estado de sem-abrigo com vista à sua eliminação progressiva e tornar o preço da habitação acessível às pessoas que não disponham de recursos suficientes.
- (4) Em novembro de 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais². O princípio 19 estabelece que o direito de acesso à habitação social, a uma ajuda à habitação de boa qualidade e à proteção em caso de despejo deve ser garantido às pessoas vulneráveis. Afirma ainda que devem ser disponibilizados aos sem-abrigo alojamento e serviços adequados para promover a sua inclusão social.
- (5) Em conformidade com a Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança, a Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância³ exorta os Estados-Membros a assegurarem, nomeadamente, o acesso efetivo das crianças carenciadas a uma habitação adequada, prestando especial atenção à prevenção do risco de crianças e famílias ficarem sem abrigo. A Recomendação do Conselho, de 30 de janeiro de 2023, relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa⁴ sugere a combinação entre apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de apoio e a serviços essenciais, incluindo a habitação. A Recomendação do Conselho, de 27 de novembro de 2023, sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social⁵ exorta os Estados-Membros a reconhecerem e apoiarem o papel da economia social na prestação de serviços sociais e de prestação de cuidados e de habitação acessíveis e de elevada qualidade, tomando igualmente em consideração os grupos desfavorecidos, em estreita cooperação com os serviços sociais à disposição do público.

¹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=163>.

² Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

³ Recomendação do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância (JO L 223 de 22.6.2021, p. 14).

⁴ Recomendação do Conselho de 30 de janeiro de 2023 relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa (JO C 41 de 3.2.2023, p. 1).

⁵ Recomendação do Conselho, de 27 de novembro de 2023, sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social (JO C, C/2023/1344, 29.11.2023).

- (6) A Estratégia para a Igualdade de Género 2026-2030⁶ salienta que as mulheres são particularmente afetadas por situações de habitação precária, uma vez que estão sobrerrepresentadas entre as famílias monoparentais, as pessoas idosas e as vítimas de violência em razão do género. A Diretiva (UE) 2024/1385 relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica⁷ exorta os Estados-Membros a assegurar, nomeadamente, que os serviços de apoio forneçam às vítimas informações e apoio no acesso à habitação.
- (7) A Recomendação do Conselho, de 12 de março de 2021, relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos⁸ exorta os Estados-Membros a assegurarem a igualdade de tratamento dos ciganos no acesso, entre outros aspetos, a habitação adequada e não segregada e a serviços essenciais⁹. A Estratégia para a Igualdade de Tratamento das Pessoas LGBTIQ+ 2026-2030¹⁰ salienta que a discriminação e a falta de aceitação social contribuem para os elevados níveis de pobreza e de situações de sem-abrigo entre as pessoas LGBTIQ+. Na Comunicação intitulada «Reforçar a estratégia sobre os direitos das pessoas com deficiência até 2030», a Comissão apela a que se garanta o acesso a habitação acessível e a preços comportáveis para as pessoas com deficiência, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões COM(2026)113 final: Estratégia para a Igualdade de Género 2026-2030.

⁷ Diretiva (UE) 2024/1385 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica (JO L, 2024/1385, 24.5.2024).

⁸ Recomendação do Conselho, de 12 de março de 2021, relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos (JO C 93 de 19.3.2021, p. 1).

⁹ Complementada pela Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Uma União da igualdade: Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos», COM(2020) 620 final.

¹⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Uma União da Igualdade: Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2026-2030*, COM(2025) 725 final.

- (8) A Recomendação do Conselho, de 8 de dezembro de 2022, relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis¹¹ sugere aos Estados-Membros que desenvolvam e/ou melhorem os serviços formais de cuidados de longa duração, em especial os cuidados ao domicílio e de proximidade. Uma habitação adaptada à evolução das necessidades de cuidados de cada pessoa é uma condição fundamental para o envelhecimento em casa, permitindo a prestação de cuidados ao domicílio e contribuindo para evitar o recurso desnecessário a cuidados em estruturas residenciais.
- (9) A Diretiva (UE) 2024/1346 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional¹², estipula que os requerentes de proteção internacional têm direito a condições materiais de acolhimento que incluem alojamento, alimentação, vestuário, artigos de higiene pessoal e um subsídio para despesas diárias, com normas harmonizadas em toda a UE.
- (10) A Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas¹³ («Diretiva Contas de Pagamento») estabelece, no artigo 16.º, n.º 2, que os Estados-Membros devem assegurar que os consumidores que sejam residentes legais na União, incluindo os consumidores sem domicílio fixo, tenham o direito de abrir e utilizar uma conta de pagamento com características básicas junto das instituições de crédito localizadas no seu território. Esse direito aplica-se independentemente do local de residência do consumidor.

¹¹ Recomendação do Conselho, de 8 de dezembro de 2022, relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis (JO C 476 de 15.12.2022, p. 1).

¹² Diretiva (UE) 2024/1346 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO L, 2024/1346, 22.5.2024)

¹³ Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativa à comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas (JO L 257 de 28.8.2014, p. 214).

- (11) A Declaração de Lisboa sobre a Plataforma Europeia de Combate à Situação de Sem-Abrigo¹⁴ foi assinada em 21 de junho de 2021 pelas instituições da UE, pelos Estados-Membros, pelos parceiros sociais e pelas organizações da sociedade civil. Compromete os seus signatários a lançar uma Plataforma Europeia de Combate à Situação de Sem-Abrigo, a fim de promover a conceção e a aplicação de abordagens integradas, centradas na pessoa e orientadas para a habitação, bem como a trabalhar para erradicar a situação de sem-abrigo na União Europeia até 2030, de modo a que:
- i) ninguém tenha de dormir na rua por falta de alojamento de emergência acessível, seguro e adequado;
 - ii) ninguém tenha de viver em alojamentos de emergência ou de transição mais tempo do que o necessário para uma transição bem-sucedida para uma solução de alojamento permanente;
 - iii) ninguém saia de uma instituição (por exemplo, prisão, hospital, centro de cuidados) sem uma oferta de alojamento adequado;
 - iv) os despejos sejam evitados sempre que possível e ninguém seja despejado sem receber assistência com vista a uma solução de alojamento adequada, se necessário;
 - v) ninguém seja discriminado devido ao seu estatuto de sem-abrigo.
- (12) A Plataforma Europeia de Combate à Situação de Sem-Abrigo é o quadro de cooperação estabelecido a nível da UE para as questões relacionadas com a condição de sem-abrigo. Proporciona um fórum colaborativo para a aquisição de conhecimentos, a aprendizagem mútua e a cooperação entre os Estados-Membros e as partes interessadas, contribuindo para a elaboração de políticas fundamentadas em dados concretos e para uma maior capacidade de execução, nomeadamente no que diz respeito à prevenção e ao combate à exclusão habitacional.

¹⁴ Declaração de Lisboa sobre a Plataforma Europeia de Combate à Situação de Sem-Abrigo (21 de junho de 2021, Lisboa, Portugal).

- (13) A «Declaração de La Hulpe»¹⁵, assinada em 16 de abril de 2024 na Conferência de Alto Nível sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, reconhece que a situação de sem-abrigo continua a ser um problema em muitos Estados-Membros e apela a que se dê continuidade às medidas em matéria de habitação social acessível, eficiente, ecológica e a preços comportáveis para satisfazer as necessidades de habitação de todos, erradicar o problema e promover a abordagem da «prioridade à habitação». A Declaração reconhece ainda a importância da Plataforma Europeia de Combate à Situação de Sem-Abrigo.
- (14) Na sua resolução adotada em 24 de novembro de 2020¹⁶, o Parlamento Europeu salientou que a habitação é um direito humano fundamental e apelou a uma ação mais forte por parte da Comissão e dos Estados-Membros para erradicar a situação de sem-abrigo na UE até 2030. Na sua resolução adotada em 10 de março de 2026¹⁷, o Parlamento Europeu sublinhou a necessidade de uma abordagem e de soluções europeias para garantir a disponibilidade de habitação condigna e a preços comportáveis e instou os Estados-Membros a desenvolverem e aplicarem estratégias orientadas para a habitação, a fim de reduzir o número de pessoas em situação de sem-abrigo. A resolução exorta igualmente a Comissão a prestar apoio político para combater este problema e a acompanhar os progressos realizados neste domínio.

¹⁵ Declaração de La Hulpe sobre o futuro do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (16 de abril de 2024, La Hulpe, Bélgica).

¹⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de novembro de 2020, sobre a redução da percentagem de pessoas sem-abrigo na UE (2020/2802(RSP)).

¹⁷ Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de março de 2026, sobre a crise da habitação na União Europeia, com o objetivo de propor soluções para uma habitação condigna, sustentável e a preços comportáveis (2025/2070(INI))

- (15) O Regulamento de Execução (UE) 2017/543 da Comissão, de 22 de março de 2017¹⁸, que estabelece regras de aplicação do Regulamento (CE) n.º 763/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos recenseamentos da população e da habitação no que respeita às especificações técnicas das variáveis estatísticas e da respetiva desagregação estabelece definições para efeitos estatísticos relacionadas com as pessoas sem abrigo, e é aplicável até ao final de 2027. A partir de 2028, o Regulamento (UE) 2025/2458 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2025¹⁹, relativo às estatísticas europeias sobre a população e a habitação, estabelece o novo quadro jurídico para essas definições e prevê, nomeadamente, estudos-piloto e de viabilidade.
- (16) No seu parecer sobre a erradicação da situação de sem-abrigo na União Europeia²⁰, adotado em 2 de dezembro de 2021, o Comité das Regiões Europeu congratulou-se com o lançamento da plataforma e sublinhou quatro importantes eixos de ação para a mesma, a saber, a aprendizagem mútua, a promoção do acesso a fundos, a recolha de dados e o acompanhamento das políticas, bem como a identificação de inovações promissoras e o apoio à sua expansão.
- (17) No seu parecer – Um quadro da UE relativo às estratégias nacionais para as pessoas sem-abrigo com base no princípio da prioridade à habitação²¹, adotado em 13 de dezembro de 2023, o Comité Económico e Social Europeu apelou ao desenvolvimento de uma estratégia da UE para as pessoas sem-abrigo, que permita incorporar as políticas nacionais de combate à situação de sem-abrigo no exercício do Semestre Europeu. Sugeriu igualmente que esta estratégia assentasse numa recomendação do Conselho sobre a situação das pessoas sem-abrigo.

¹⁸ Regulamento de Execução 2017/543 da Comissão, de 22 de março de 2017, que estabelece regras de aplicação do Regulamento (CE) n.º 763/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos recenseamentos da população e da habitação no que respeita às especificações técnicas das variáveis estatísticas e da respetiva desagregação (JO L 78 de 23.3.2017, p. 13)

¹⁹ Regulamento (UE) 2025/2458 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2025, relativo às estatísticas europeias sobre a população e a habitação, que altera o Regulamento (CE) n.º 862/2007 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 763/2008 e (UE) n.º 1260/2013 (JO L, 2025/2458, 12.12.2025)

²⁰ Parecer do Comité das Regiões Europeu — Erradicar o fenómeno dos sem-abrigo na União Europeia: a perspetiva local e regional (JO C 97 de 28.2.2022, p. 26).

²¹ Parecer CESE 2023/01741 do Comité Económico e Social Europeu — Rumo a um quadro da UE relativo às estratégias nacionais para as pessoas sem-abrigo com base no princípio da prioridade à habitação

- (18) O Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2026²² refere que os Estados-Membros devem tomar medidas para apoiar o acesso a habitação a preços acessíveis, a habitação social ou a ajuda adequada à habitação, consoante o caso, prevenir e combater a situação de sem-abrigo como a forma mais extrema de pobreza, combater a exclusão social através de abordagens estratégicas integradas, centradas nas pessoas e orientadas para a habitação e promover a reabilitação de habitações residenciais e da habitação social.
- (19) O Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis²³, adotado pela Comissão em 16 de dezembro de 2025, reconhece que alguns grupos são desproporcionadamente afetados pelo aumento dos custos da habitação e pelo acesso limitado a habitações sociais a preços acessíveis, e que a situação de sem-abrigo é um desafio persistente e complexo que deve ser enfrentado através de soluções baseadas na habitação, como a abordagem «prioridade à habitação», acompanhadas de abordagens integradas para combater a pobreza e a exclusão.
- (20) A primeira Estratégia da UE de Combate à Pobreza, adotada pela Comissão em 6 de maio de 2026, identifica os preços da habitação como um desafio especial para as pessoas em situação ou em risco de pobreza, e salienta que o acesso a habitação a preços acessíveis, sustentável e de qualidade é um pré-requisito vital para a integração na sociedade e no mercado de trabalho.
- (21) Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 e 11 das Nações Unidas para 2030 apelam à erradicação da pobreza extrema, incluindo a situação de sem-abrigo, em todo o mundo, e à garantia do acesso de todos a habitação adequada, segura e a preços acessíveis.
- (22) A situação de sem-abrigo continua a ser a manifestação mais extrema e visível da pobreza e da exclusão social na União Europeia. Afeta pessoas e famílias em todos os Estados-Membros e compromete os princípios da dignidade, da igualdade e da justiça social nos quais a União assenta. Apesar dos esforços envidados até à data, a situação de sem-abrigo está a aumentar em vários Estados-Membros e estima-se que afete mais de um milhão de pessoas²⁴.

²² Comissão Europeia: Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, Relatório Conjunto sobre o Emprego 2026 – Tal como adotado pelo Conselho EPSCO em 9 de março de 2026, Serviço das Publicações da União Europeia, 2026.

²³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões COM(2025)1025 final: Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis

²⁴ Base de dados da OCDE sobre habitação a preços acessíveis | OCDE

- (23) A exclusão habitacional diz respeito à incapacidade de um indivíduo ou agregado familiar aceder ou manter uma habitação digna e estável que cumpra as normas básicas de segurança, segurança jurídica, acessibilidade e comportabilidade dos preços. A condição de sem-abrigo é a forma mais visível e extrema dessa exclusão e inclui as pessoas que dormem na rua e em alojamentos de emergência e temporários para pessoas sem abrigo. No entanto, a exclusão habitacional é mais abrangente e inclui as pessoas que, apesar de terem um teto sobre as suas cabeças, vivem em condições inadequadas ou precárias. Condições de habitação precária ocorrem quando as pessoas se veem confrontadas com ameaças de despejo ou situações de violência doméstica, ou celebram contratos de arrendamento instáveis. A habitação inadequada refere-se a situações em que as pessoas ocupam habitações de qualidade insuficiente que carecem de instalações básicas (como sanitas com autoclismo ou instalações sanitárias dentro de casa). Estas habitações podem estar em condições muito precárias, em situação de sobrelotação grave ou não estar adaptadas a pessoas com outro tipo de necessidades (como idosos, pessoas com deficiência e pessoas com necessidades de cuidados de longa duração).
- (24) A habitação é um fator social determinante para a saúde, a inclusão social e uma sociedade coesa, e a falta de habitação, a habitação de má qualidade ou residir em ambientes habitacionais segregados podem ser prejudiciais para a qualidade de vida, nomeadamente para a saúde mental e física, o bem-estar, o emprego e as oportunidades educativas das pessoas e das comunidades.
- (25) A exclusão habitacional e a situação de sem-abrigo são motivados por uma interação complexa de fatores estruturais, institucionais e pessoais. Entre estes incluem-se a pobreza, o desemprego, a falta de habitação social e a preços acessíveis ou de ajuda à habitação de boa qualidade, a discriminação, problemas de saúde mental e física, o abuso de substâncias e a violência doméstica.
- (26) Em 2024, quase 6 % das pessoas com idade igual ou superior a 16 anos na União que haviam procurado habitação nos últimos cinco anos declararam ter-se sentido discriminadas pelo menos uma vez. A percentagem de pessoas que se sentiram discriminadas foi duas vezes mais elevada no caso de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (10 %) comparativamente às que não corriam esse risco (5 %). Em 2024, cerca de 17 % da população da União vivia em habitações sobrelotadas.

- (27) A escassez de habitação social e a preços acessíveis constitui um obstáculo importante ao combate à exclusão habitacional e à situação de sem-abrigo. Entre 2013 e 2024, os preços da habitação aumentaram mais de 60 % em termos nominais em toda a União, crescendo mais rapidamente do que o rendimento das famílias, com alguns Estados-Membros a registarem aumentos médios que ultrapassaram os 220 % a preços nominais. Ao mesmo tempo, as rendas médias aumentaram cerca de 20 % e, em geral, os novos contratos de arrendamento são significativamente mais dispendiosos do que os contratos mais antigos, especialmente nas zonas urbanas e turísticas. Os custos da habitação, incluindo água, eletricidade, aquecimento e arrefecimento, gás e outros combustíveis, aumentaram em 17 Estados-Membros, em comparação com a média da União, com uma subida que, em alguns Estados-Membros, chegou a ultrapassar em mais de 80 % a média da UE, tendo esses custos diminuído em 10 outros Estados-Membros.
- (28) A oferta de habitação tem enfrentado desafios para acompanhar o ritmo do aumento da procura devido, nomeadamente, aos elevados custos de construção, aos défices de inovação, à escassez de mão de obra qualificada, à migração e à burocracia excessiva. Em especial, os preços da construção na União aumentaram 56 % entre 2010 e 2024, tendo alguns Estados-Membros registado aumentos superiores a 170 %. As licenças de construção de edifícios residenciais (número de fogos) diminuíram 22 % entre 2021 e 2024 e o parque habitacional existente não foi plenamente utilizado, com cerca de 20 % das habitações em toda a UE a permanecerem devolutas ou subocupadas (incluindo residências sazonais ou secundárias e unidades habitacionais adquiridas como investimento e não utilizadas como residências principais).

- (29) Neste contexto, o aumento da oferta de habitação social e a preços acessíveis é um elemento crucial no combate à exclusão habitacional. São sobretudo necessários mais investimentos para apoiar a construção de novas habitações, a renovação e, sempre que possível, a utilização mais eficiente das habitações existentes subocupadas e devolutas, nomeadamente por meio de incentivos ao arrendamento de imóveis de propriedade privada e da reconversão do parque imobiliário existente, por exemplo, de edifícios de escritórios. A revisão das regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral no âmbito do Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis e o regulamento relativo à revisão intercalar dos fundos da política de coesão da UE²⁵ contribuem para desenvolver um quadro facilitador de investimentos em habitação social e a preços acessíveis (até março de 2026, pelo menos 3,3 mil milhões de euros foram reafetados pelos Estados-Membros e pelas regiões à habitação sustentável e a preços acessíveis no âmbito da revisão intercalar). As flexibilidades regulamentares no contexto da revisão intercalar e a possibilidade de aumentar a taxa de cofinanciamento da União para investimentos na habitação continuam disponíveis para uma nova reprogramação até 2029-2030.
- (30) Em linha com os princípios do Novo Bauhaus Europeu, o acesso a habitação adequada, sustentável, a preços acessíveis e de qualidade deve ser considerado parte de um ecossistema social e territorial mais vasto que apoie a inclusão, a vida comunitária, a mobilidade laboral, o acesso à educação e à formação, a saúde, os cuidados de longa duração, a vida independente e a coesão social. As políticas de habitação são mais eficazes e criam valor social acrescentado quando combinadas com medidas de base local, infraestruturas e serviços comunitários e quando concebidas para promover bairros inclusivos e sustentáveis que satisfaçam as necessidades dos habitantes.

²⁵ Regulamento (UE) 2025/1914 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de setembro de 2025, que altera os Regulamentos (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 no respeitante a medidas específicas para fazer face a desafios estratégicos no contexto da revisão intercalar (JO L, 2025/1914, 19.9.2025).

- (31) Para expandir a oferta e a acessibilidade dos preços, os Estados-Membros, em função das circunstâncias nacionais, podem tirar partido de diferentes modelos de habitação, incluindo a habitação social e pública, o arrendamento a preço de custo e a habitação com fins lucrativos limitados, as cooperativas de habitação, as agências de arrendamento social e outros modelos sem fins lucrativos ou de interesse público. Estes modelos, muitas vezes disponibilizados por organizações da economia social, podem contribuir para a acessibilidade dos preços a longo prazo, reduzir a exposição à especulação nociva e contribuir para uma utilização mais eficiente das habitações, terrenos e recursos de investimento existentes. Conceitos inovadores de co-habitação, incluindo modelos de co-habitação intergeracional, habitação colaborativa e soluções de partilha de espaço, podem também contribuir para dar resposta aos desafios relacionados com o isolamento social, a subocupação dos edifícios e a escassez de habitação local. A aprendizagem mútua pode ajudar a identificar modelos bem-sucedidos já aplicados noutros Estados-Membros.
- (32) Os sistemas de habitação podem diferir entre os Estados-Membros. A habitação social apresenta vantagens significativas enquanto instrumento de política habitacional em muitos Estados-Membros, ao passo que, noutros, são utilizados sistemas alternativos. Além disso, conceitos como habitação social e habitação a preços acessíveis são entendidos de forma diferente nos vários Estados-Membros, refletindo as circunstâncias nacionais e os respetivos quadros institucionais.
- (33) Expandir a oferta de habitação social e a preços acessíveis exige quadros estáveis de governação e investimento, incluindo parcerias público-privadas, parcerias de interesse público e novas parcerias alargadas entre o setor público, o setor privado e as pessoas (centradas na integração dos potenciais residentes). É importante a cooperação entre autoridades públicas, organizações da economia social, promotores de habitação social e a preços acessíveis, promotores do setor imobiliário privado, instituições de ensino, empregadores, instituições financeiras e outras partes interessadas. O financiamento misto, o arrendamento baseado nos custos, os fundos de rotação, as garantias públicas, os contratos de arrendamento prolongado em terrenos públicos e outros mecanismos de financiamento de interesse público podem facilitar a mobilização de «capital paciente» e favorecer a acessibilidade dos preços a longo prazo. Acresce que os Estados-Membros podem também promover e apoiar projetos de habitação inovadores e inclusivos, com uma abordagem «da base para o topo», em que os futuros residentes planeiem e financiem coletivamente o seu projeto de habitação.

- (34) A exclusão habitacional e a situação de sem-abrigo podem afetar desproporcionadamente determinadas populações, sendo a escala e a composição dos grupos afetados significativamente variável em função das circunstâncias nacionais, regionais e locais. Certas pessoas e grupos podem fazer face a desvantagens específicas e cumulativas no acesso à habitação e a um risco mais elevado de exclusão habitacional ou de ficar sem abrigo. Podem incluir-se nestes grupos os jovens (por exemplo, estudantes incapazes de pagar ou de aceder a alojamentos para estudantes; ou pessoas que abandonam estruturas de cuidados institucionais ou alternativos), os desempregados, as pessoas em situação de pobreza no trabalho, as famílias em situações vulneráveis (incluindo famílias monoparentais e famílias numerosas com crianças), as vítimas e sobreviventes de violência em razão do género, as pessoas idosas em situação de habitação precária, as pessoas com deficiência e pessoas com necessidades de cuidados de longa duração, os ciganos, as pessoas com antecedentes migratórios, as pessoas pertencentes a minorias raciais ou étnicas e pessoas LGBTIQ+.
- (35) A prevenção da exclusão habitacional e da situação de sem-abrigo, combinada com o acesso a habitação adequada e segura e a serviços de apoio abrangentes e centrados nas pessoas, tais como serviços sociais integrados, são os instrumentos mais eficazes para pôr termo ao problema. Os Estados-Membros devem ser convidados a reforçar as políticas de prevenção que incluam medidas de prevenção universais, intervenções a montante que visem as populações de alto risco, a prevenção de crises para pessoas e agregados familiares em risco iminente de ficar em situação de sem-abrigo e intervenções em situações de emergência, a fim de garantir o acesso atempado a alojamento temporário.
- (36) Os instrumentos de intervenção precoce, como a mediação em caso de rendas e hipotecas em atraso, o aconselhamento em matéria de dívida, a assistência jurídica sobre os direitos de inquilinos e senhorios, sistemas de alerta precoce e o apoio financeiro a curto prazo, não estão sistematicamente disponíveis em todos os Estados-Membros e é essencial reforçar estes mecanismos para prevenir eficazmente a exclusão habitacional.
- (37) A prevenção de situações de despejo²⁶ e a prestação de apoio durante as recolocações exigem um quadro jurídico equitativo que assegure a segurança dos inquilinos, a estabilidade habitacional e os direitos dos senhorios. A cooperação com as autoridades locais, os serviços sociais e as opções de mediação, incluindo as agências de arrendamento social, pode reduzir o risco de uma pessoa ficar em situação de sem-abrigo e facilitar as transições.

²⁶ «desalojamentos forçados» na aceção da Observação Geral n.º 7 (1997), de 20 de maio de 1997, do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais do ACNUR, sobre «O direito a uma habitação condigna: desalojamentos forçados» (20/05/97)

- (38) As abordagens orientadas para a habitação, incluindo o modelo «prioridade à habitação», que combinam um acesso rápido a habitação segura e de longa duração com serviços de apoio personalizados e integrados, nomeadamente apoio social, de saúde e ao emprego, adaptados às necessidades individuais, demonstraram resultados positivos sustentáveis na prevenção e na redução da exclusão habitacional e da situação de sem-abrigo e na promoção da integração social e económica.
- (39) As formalidades administrativas para aceder à assistência, incluindo a obrigação de apresentar um comprovativo de residência permanente, podem criar obstáculos para as pessoas em situação de sem-abrigo ou de exclusão habitacional. A eliminação ou a adaptação desses requisitos, se for caso disso, pode melhorar a utilização do apoio disponível e ajudar a combater as causas profundas da exclusão habitacional.
- (40) O aumento dos custos da habitação e o acesso limitado à habitação social e a preços acessíveis podem dificultar a mobilidade no mercado de trabalho, uma vez que as pessoas podem ver-se limitadas na possibilidade de ir viver para zonas onde existem oportunidades de emprego. Esta situação pode afetar a competitividade e o crescimento económico. Abordar a questão da acessibilidade dos preços e a disponibilidade de habitações é fundamental para favorecer a participação no mercado de trabalho e assegurar o funcionamento eficiente dos mercados de trabalho.
- (41) As diferenças nas definições, nos sistemas de monitorização e nas metodologias de recolha de dados utilizadas nos Estados-Membros limitam a disponibilidade de dados comparáveis sobre a situação de sem-abrigo a nível da União.
- (42) A existência de dados fiáveis, pertinentes e regularmente recolhidos, e de dados estatísticos sobre a exclusão habitacional e a situação de sem-abrigo é crucial para a conceção, a monitorização e a avaliação eficazes das políticas, o que contribui para avaliar os progressos sem aumentar os encargos administrativos.
- (43) O combate à exclusão habitacional e à situação de sem-abrigo exige uma coordenação intersetorial e uma governação a vários níveis que envolvam a União Europeia, os níveis nacional, regional e local, juntamente com a sociedade civil, as organizações da economia social, os prestadores de habitação e as pessoas com experiência vivida em situação de sem-abrigo.

- (44) Parcerias com organizações que prestam apoio às pessoas em situação de sem-abrigo e exclusão habitacional em geral podem reforçar os esforços públicos no sentido de oferecer serviços que promovam a inclusão social e criem soluções de habitação estáveis para grupos-alvo específicos. Ao prestarem outros serviços, como a integração profissional, as organizações da economia social podem contribuir para assegurar a transição para uma vida estável.
- (45) Uma ação eficaz para prevenir e reduzir a exclusão habitacional exige um financiamento adequado e estável, bem como a utilização e a coordenação eficientes dos recursos financeiros disponíveis aos níveis da União, nacional, regional e local, em função das competências e dos quadros orçamentais dos Estados-Membros.
- (46) A ETHOS (Tipologia Europeia da Condição de Sem-Abrigo e da Exclusão Habitacional) foi desenvolvida como um quadro para melhorar a forma como se compreende e afere a situação de sem-abrigo na Europa, e proporcionar uma «língua» comum para contactos transnacionais neste domínio. A ETHOS classifica as situações de alojamento que constituem formas de sem-abrigo e exclusão habitacional, designadamente:
- situação de sem-teto (pessoas sem abrigo de qualquer tipo, a dormir na rua),
 - pessoas sem casa (com um local para dormir, mas temporário, em instituições ou abrigos),
 - pessoas que vivem em habitações precárias (com ameaça de exclusão grave devido a arrendamentos precários, despejo, violência doméstica, estadias temporárias com familiares/amigos),
 - pessoas que vivem em habitações inadequadas (em estruturas temporárias ou não convencionais, em habitações inadequadas, em situação de sobrelotação extrema),

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

ÂMBITO

- 1) Sem prejuízo das competências nacionais dos Estados-Membros, a presente recomendação fornece orientações sobre formas de combater a exclusão social e, em especial:
 - a) Apoiar os Estados-Membros na prevenção e no combate à exclusão habitacional e, em especial, à situação de sem-abrigo;
 - b) Promover a conceção, a aplicação e a melhoria de quadros estratégicos nacionais, regionais e/ou locais baseados em políticas centradas nas pessoas, orientadas para a habitação e integradas.

DEFINIÇÕES

- 2) Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:
 - a) «Exclusão habitacional», situações em que indivíduos ou agregados familiares não têm acesso a habitação adequada e/ou segura. Abrange, nomeadamente, as pessoas em situação de sem abrigo (ou seja, sem teto ou sem casa) e as pessoas que vivem involuntariamente em situações de habitação precária, como habitações inadequadas ou inseguras;
 - b) «Alojamento de emergência», alojamento, como abrigos noturnos, cujo principal objetivo é dar resposta a uma necessidade urgente de abrigo e de acesso a instalações básicas;
 - c) «Alojamento temporário», alojamento disponibilizado temporariamente enquanto se procura uma solução de habitação segura e duradoura;
 - d) «Abordagens orientadas para a habitação», modelos de políticas e de prestação de serviços que dão prioridade à oferta de acesso rápido a uma habitação adequada, a preços acessíveis, segura e duradoura, acompanhados, se necessário, de serviços de apoio integrados e centrados nas pessoas em favor da estabilidade habitacional e da inclusão social, como as soluções «prioridade à habitação».

RECOMENDAÇÕES TRANSVERSAIS

- 3) Recomenda-se aos Estados-Membros que tomem medidas no sentido de:
- a) Adotar, rever e desenvolver os quadros estratégicos nacionais e regionais existentes em matéria de combate à exclusão habitacional e à situação de sem-abrigo, com base em políticas centradas nas pessoas, orientadas para a habitação e integradas, em consonância com a presente recomendação, com vista a intensificar os esforços para pôr termo às situações de sem-abrigo na União Europeia. Tal deverá ser feito com o envolvimento e a participação dos órgãos de poder local e regional, bem como de outros parceiros pertinentes, e no respeito pela distribuição de competências nos Estados-Membros;
 - b) Definir, consoante os contextos nacionais, situações de habitação precária, em especial tendo em conta os riscos de pobreza ou exclusão social;
 - c) Desenvolver medidas adaptadas para combater a exclusão habitacional e a situação de sem-abrigo e adotar uma abordagem centrada nas pessoas e orientada para a habitação, com base, se for caso disso, nos princípios da «prioridade à habitação» e do Novo Bauhaus Europeu, incluindo uma conceção participativa, de base local e inclusiva, com a prestação de serviços integrados, como a assistência social, os cuidados de saúde, os cuidados de longa duração e a ativação no mercado de trabalho, em conjugação com a ajuda à habitação;
 - d) Fixar objetivos pertinentes, com prazos definidos, exequíveis e mensuráveis, em conformidade com a Declaração de Lisboa, incluindo os seguintes:
 - i) oferecer a todas as pessoas que dormem na rua (pessoas em condição de sem-abrigo primária²⁷, que dormem na rua sem terem abrigo em nenhum alojamento) uma proposta de alojamento de emergência;

²⁷ Regulamento de Execução (UE) 2017/543 da Comissão, de 22 de março de 2017, que estabelece regras aplicação do Regulamento (CE) n.º 763/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos recenseamentos da população e da habitação no que respeita às especificações técnicas das variáveis estatísticas e da respetiva desagregação (JO L 78 de 23.3.2017, p. 13).

- ii) dar às pessoas que vivem em alojamentos de emergência ou temporários (pessoas em condição de sem-abrigo secundária) ou às pessoas que saem de uma instituição um apoio eficaz para aceder a soluções de habitação seguras e duradouras o mais rapidamente possível.

IDENTIFICAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO OU EM RISCO DE EXCLUSÃO HABITACIONAL

- 4) Recomenda-se aos Estados-Membros que tomem medidas no sentido de:
 - a) Reforçar a recolha de dados e os mecanismos de acompanhamento permanente referentes aos grupos de difícil acesso, incluindo as pessoas sem-abrigo, e, sem encargos administrativos excessivos, produzir dados regulares, abrangentes e comparáveis, incluindo, sempre que possível e sem encargos e custos desproporcionados para os Estados-Membros, estatísticas desagregadas sobre a exclusão habitacional e a situação de sem-abrigo a nível nacional, regional e local, respeitando as regras em matéria de proteção de dados e, sempre que possível, recorrendo às fontes de dados existentes;
 - b) Harmonizar os critérios de identificação das pessoas em situação ou em risco de exclusão habitacional em todos os serviços pertinentes, como os serviços sociais, de emprego, de educação, de justiça e de proteção de menores, e estabelecer uma partilha rápida, eficaz e atempada de informações entre estes serviços;
 - c) Ponderar o desenvolvimento ou a melhoria de sistemas de alerta precoce para identificar agregados familiares em risco de exclusão habitacional, assegurando um contacto atempado e o apoio à prevenção; quantificar e avaliar as necessidades de habitação das pessoas em situação de sem-abrigo e daquelas em situações habitacionais precárias; desenvolver estratégias de identificação adaptadas às pessoas que são frequentemente subcontabilizadas ou que passam despercebidas.

PREVENÇÃO DA EXCLUSÃO HABITACIONAL

- 5) Recomenda-se aos Estados-Membros que tomem medidas no sentido de:
- a) Apoiar, nos respetivos quadros estratégicos, as pessoas em risco de exclusão habitacional para que mantenham uma habitação adequada, através de medidas específicas, como aconselhamento em matéria de dívida e habitação, sistemas de alerta precoce, ajuda de emergência e mediação em matéria de arrendamento e outras medidas de atenuação, tal como fazer face à pobreza energética. Assegurar a disponibilidade de habitação adaptada, bem como a acessibilidade e as adaptações razoáveis, para pessoas com deficiência ou com necessidades de cuidados de longa duração, evitando simultaneamente encargos desproporcionados para a construção e a renovação;
 - b) Assegurar o acesso atempado e efetivo a informações, especialmente para as pessoas em risco de exclusão habitacional, sobre a habitação, as medidas disponíveis em matéria de apoio social e de apoio ao rendimento, bem como de assistência às pessoas sem-abrigo, nomeadamente fornecendo informações em formatos acessíveis, e ponderar a realização de ações de sensibilização para reduzir o número de pessoas que não utilizam os serviços a que têm direito;
 - c) Acompanhar regularmente e, se necessário, avaliar a adequação do apoio ao rendimento, incluindo subsídios relacionados com a habitação, em relação aos custos de habitação, por exemplo, com mecanismos de ajustamento que respondam às tendências em matéria de custos. Ao avaliar a adequação, importa ter em conta a necessidade de evitar um círculo vicioso de pobreza;
 - d) Criar mecanismos, se for caso disso, para prevenir despejos por meio de intervenções precoces e sistemáticas por parte dos serviços sociais, das autoridades judiciais competentes e de outros serviços conexos. Essas medidas podem incluir um apoio intensivo às pessoas em risco de despejo na gestão das rendas em atraso e, nos casos em que o despejo não possa ser evitado, uma assistência ativa na procura de uma solução alternativa de realojamento adaptada às necessidades da pessoa ou do agregado familiar em causa;

- e) Reforçar as medidas preventivas e as salvaguardas em relação a despejos forçados, sobretudo no caso de famílias com crianças, prestando especial atenção às famílias monoparentais. Os Estados-Membros devem assegurar procedimentos transparentes e atempados que respeitem o princípio da proporcionalidade, de garantias processuais e de vias de recurso eficazes, atendendo simultaneamente aos direitos dos senhorios;
- f) Assegurar que nenhuma criança careça de habitação adequada, garantindo, em tempo útil, alojamento alternativo e adequado quando necessário, preservando simultaneamente a unidade familiar no interesse superior da criança;
- g) Assegurar que nenhuma criança ou jovem adulto saia de instituições ou famílias de acolhimento sem alojamento adequado, serviços de apoio abrangentes, incluindo apoio financeiro e programas de preparação para os ajudar a sair das instituições ou do acolhimento;
- h) Instituir um aconselhamento preventivo precoce nos estabelecimentos de ensino, aproveitando, sempre que adequado, os serviços de orientação educativa existentes, bem como em contextos laborais ou em instituições que acolham jovens, a fim de ajudar a detetar situações de sofrimento, prevenir o abandono escolar precoce, facilitar o encaminhamento adequado para os serviços competentes e prevenir a exclusão habitacional de crianças e jovens;
- i) Disponibilizar aconselhamento e apoio social aos idosos e às pessoas com deficiência, a fim de prevenir a exclusão habitacional;
- j) Assegurar a igualdade de tratamento das pessoas que correm risco de discriminação no acesso a habitação adequada e a serviços essenciais, independentemente do regime de ocupação da habitação;
- k) Prestar apoio atempado e personalizado às pessoas que saem de instituições, como prisões, hospitais, centros de acolhimento para requerentes de proteção internacional e instituições de cuidados, a fim de garantir-lhes uma habitação duradoura. Esta medida abrange também pessoas com necessidades significativas em matéria de saúde mental, abuso de substâncias ou cuidados de longa duração. Para o efeito, os Estados-Membros poderão incentivar a adoção de protocolos transetoriais de saída que envolvam as autoridades públicas competentes e os prestadores de serviços pertinentes, bem como medidas de apoio reforçadas destinadas a prevenir qualquer perturbação dos percursos de cuidados.

APOIO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE SEM-ABRIGO

- 6) A fim de encurtar o período de tempo em que as pessoas vivem em situação de sem-abrigo ou dependem de alojamento de emergência ou temporário, recomenda-se aos Estados-Membros que prestem um apoio centrado nas pessoas, integrado e acessível através de:
- a) Sistemas de apoio acessíveis e inclusivos, incluindo, por exemplo, a avaliação das necessidades individuais, planos de apoio personalizados, funções de apoio específicas (como gestores de processos e consultores em matéria de habitação) e gestão de processos para as situações mais complexas; equipas de sensibilização e multidisciplinares de base comunitária que envolvam profissionais de saúde e de prestação de cuidados, assistentes sociais e bancos alimentares. As equipas de sensibilização poderão também prestar informações e facultar orientações para ajudar no acesso aos direitos, aos serviços essenciais, ao registo civil e respetiva documentação, à educação e à integração no mercado de trabalho;
 - b) Garantias de que quaisquer medidas de ordem pública relacionadas com espaços públicos respeitem a dignidade e os direitos fundamentais das pessoas em situação de sem-abrigo;
 - c) Normas que garantam serviços de apoio consistentes e de elevada qualidade, incluindo apoio específico às crianças;
 - d) Uma «abordagem de balcão único» com encaminhamentos atempados e simplificados para os serviços de segurança social competentes, a assistência social e serviços sociais e de saúde de acesso facilitado;
 - e) Sistemas de apoio que ajudem a evitar a separação familiar desnecessária, no interesse superior da criança e garantindo que nenhuma criança fique sem teto ou alojada em abrigos de emergência, alojamentos temporários ou noutras situações em que não tenha casa;
 - f) Apoio ativo ao emprego, nomeadamente facilitando o registo nos serviços de emprego e desenvolvendo percursos personalizados para o emprego, apoio social e à manutenção do emprego e assistência aos empregadores;

- g) Garantias de que as pessoas em situação de sem-abrigo sejam informadas dos seus direitos ao abrigo da legislação da União²⁸ de abrir e utilizar uma conta de pagamento com características básicas em instituições de crédito situadas no seu território, independentemente de terem ou não um endereço fixo;
- h) Alargamento do acesso a soluções de habitação estáveis para as pessoas em situação de sem-abrigo, em especial as famílias com crianças, através da cooperação com promotores de habitação públicos e privados, agências de arrendamento social e mecanismos de atribuição inclusivos, bem como através de modelos cooperativos e de base comunitária, acompanhados de serviços de apoio adequados, e promovendo a coordenação entre organizações de base comunitária e agências de serviço público, a fim de evitar a interrupção do apoio uma vez assegurada a habitação;
- i) Garantias de que o alojamento de emergência e temporário, incluindo o alojamento separado por género, tenha capacidade disponível, seja seguro e acessível, ofereça apoio adequado e satisfaça as necessidades de todas as pessoas em situação de sem-abrigo, incluindo as famílias com crianças e as vítimas de violência doméstica e sexual, apoiando simultaneamente a sua transição para uma habitação estável;
- j) Reconhecimento e apoio ao papel das pessoas com experiência vivida em situação de sem-abrigo para melhorar a confiança, o acesso e a eficácia dos serviços de apoio, bem como das medidas que facilitam o acesso à inclusão social e à habitação;
- k) Medidas para prevenir e combater a estigmatização e as práticas discriminatórias no acesso à habitação, tais como critérios transparentes no que respeita às listas de espera para habitação social, formação contra preconceitos para os profissionais do setor da habitação e serviços de apoio aos inquilinos vítimas de discriminação;

²⁸ Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativa à comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas (JO L 257 de 28.8.2014, p. 214).

- l) Reforço dos serviços de apoio social de proximidade e da coordenação entre os serviços comunitários e os serviços públicos destinados às pessoas que vivem em acampamentos informais, a fim de melhorar o acesso a habitação estável e segura.

ACESSO A SOLUÇÕES DE HABITAÇÃO ADEQUADAS E SEGURAS

- 7) Recomenda-se aos Estados-Membros que reforcem a oferta de habitação social e a preços acessíveis, em resposta às necessidades demográficas, às insuficiências locais e às disparidades territoriais, em especial por meio de medidas destinadas a:
 - a) Promover condições de arrendamento de longa duração para senhorios e inquilinos privados ao:
 - assegurar um quadro jurídico que favoreça a utilização segura e eficaz de contratos de arrendamento de longa duração,
 - permitir, se for caso disso, a utilização direcionada de incentivos financeiros proporcionados para os senhorios oferecerem soluções de habitação duradouras, a preços acessíveis e seguras, em especial a famílias com crianças e jovens,
 - aumentar a clareza jurídica e a eficiência dos procedimentos de despejo relevantes, e
 - equilibrar o parque habitacional de arrendamento de longa duração utilizado para fins de arrendamento de curta duração, quando tal se justifique devidamente;
 - b) Assegurar que as medidas de renovação, eficiência energética e reabilitação dos bairros incluam salvaguardas sociais para evitar deslocações da população;
 - c) Incentivar os investimentos públicos e privados em edifícios novos, renovados ou reconvertidos para expandir o parque habitacional social e a preços acessíveis;
 - d) Viabilizar e apoiar modelos de habitação orientados para a acessibilidade dos preços, incluindo habitação social e pública, cooperativas de habitação, associações de habitação com fins lucrativos limitados, fundos fundiários comunitários, bem como agências de arrendamento social e outras abordagens sem fins lucrativos ou com fins lucrativos limitados;

- e) Promover e expandir conceitos inovadores de co-habitação, como partilha de áreas sociais da habitação, conjuntos habitacionais, soluções de habitação colaborativa e intergeracional, nomeadamente com equipamentos e serviços de apoio partilhados, se for caso disso; e incentivar modelos de alojamento temporário e transitório para estudantes e jovens, por exemplo, pondo estudantes em contacto com residentes em habitações subutilizadas;
- f) Ponderar formas de otimizar os procedimentos nacionais, regionais e locais de planeamento e licenciamento para acelerar a construção de habitações, sem comprometer as normas de sustentabilidade nem a qualidade das habitações, favorecendo simultaneamente a inclusão social e a coesão territorial, e reduzir os obstáculos administrativos que afetam os prestadores de serviços de construção, apoiando a disponibilização atempada de novas habitações sociais e a preços acessíveis, sempre que necessário, nomeadamente pela utilização e pela mobilização de terrenos públicos, e assegurando, simultaneamente, a sua boa ligação a serviços e atividades socioeconómicos essenciais;
- g) Reforçar a utilização eficiente do parque habitacional existente, em especial facilitando a reconversão, a renovação e a reutilização de edifícios existentes e mobilizando habitações e propriedades públicas devolutas, limitando tanto quanto possível as demolições desnecessárias, promovendo simultaneamente medidas destinadas a reduzir a sobrelotação e a melhorar a qualidade da habitação;
- h) Aumentar a capacidade disponível no que respeita a abrigos e habitação de transição, e melhorar o acesso aos mesmos, até que estejam disponíveis soluções de habitação duradouras e estáveis;
- i) Ter em conta os efeitos dos fenómenos relacionados com o clima na oferta de habitação, incluindo nas regiões ultraperiféricas;
- j) Destinar uma determinada percentagem dos novos projetos de habitação à habitação social e a preços acessíveis, refletindo as necessidades locais de habitação.

- 8) Em complemento dos esforços para dinamizar a oferta de habitação, recomenda-se aos Estados-Membros que criem, nas respetivas estratégias nacionais, quadros de financiamento e investimento adequados, previsíveis e sustentáveis. Recomenda-se igualmente aos Estados-Membros que utilizem plenamente os fundos e os instrumentos de financiamento disponibilizados pela UE, incluindo a futura plataforma pan-europeia de investimento na habitação sustentável e a preços acessíveis anunciada no Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis²⁹. Estas medidas podem contribuir para otimizar a utilização de recursos nacionais e da União e para ampliar as soluções de habitação duradouras, inclusivas e a preços acessíveis, nomeadamente ao:
- a) Alinhar e coordenar recursos no âmbito das políticas de habitação, inclusão social, emprego, educação, saúde, cuidados de longa duração, reabilitação e renovação urbanas, a fim de reforçar a coerência e o impacto das políticas;
 - b) Assegurar que as ações apoiadas por fundos públicos incluam, sempre que adequado, condições claras em matéria de acessibilidade dos preços, acessibilidade física, sustentabilidade e atribuição inclusiva de habitação e ligações a serviços de proximidade;
 - c) Aplicar modelos de financiamento inovadores, como fundos rotativos, fundos de investimento com impacto, financiamento misto e garantias públicas, incluindo modelos de arrendamento baseados nos custos e requisitos de reinvestimento, para apoiar a acessibilidade dos preços da oferta de habitação a longo prazo e mobilizar capital público e privado para a habitação social e a preços acessíveis;
 - d) Desencorajar comportamentos especulativos nocivos no mercado da habitação, por exemplo através da conceção de políticas fiscais eficazes e da melhoria da transparência do mercado;
 - e) Apoiar o desenvolvimento de projetos e a assistência técnica aos órgãos de poder local e regional, às organizações da economia social e aos promotores de habitação sem fins lucrativos ou com fins lucrativos limitados;

²⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões COM(2025)1025 final: Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis.

- f) Promover parcerias público-privadas, nomeadamente com autoridades locais, instituições de ensino superior e de formação, empregadores, promotores de habitação e organizações da economia social, para disponibilizar habitação social e a preços acessíveis, incluindo projetos de habitação para estudantes, estagiários, aprendizes e de utilização mista;
 - g) Intensificar os investimentos para apoiar a construção e a renovação de habitação social e a preços acessíveis, nomeadamente através da utilização de instrumentos financeiros e de financiamento misto no âmbito da atual política de coesão, recorrendo simultaneamente às flexibilidades permitidas no contexto da sua revisão intercalar³⁰, a fim de reafetar financiamento da UE à habitação a preços acessíveis; e tirar partido das regras revistas em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral³¹, que incluem categorias específicas tanto para a habitação social como para a habitação a preços acessíveis.
- 9) Recomenda-se aos Estados-Membros que apoiem as pessoas em situação de exclusão habitacional a aceder a uma habitação estável e a mantê-la; para tal, importa:
- a) Promover o acesso a soluções de habitação seguras e duradouras, em consonância com uma abordagem orientada para a habitação, por exemplo, o modelo «prioridade à habitação», o financiamento sustentado e uma coordenação intersetorial das medidas;
 - b) Criar serviços de apoio integrados adequados que incidam não só na transição para habitações adequadas e seguras, mas também na capacidade de as manter. Estes serviços poderão incluir, por exemplo, o apoio à procura de habitação, a melhoria de competências e a requalificação, bem como a ajuda para encontrar e manter um emprego, a assistência financeira e jurídica, a formação em competências para a vida e acompanhamento posterior, a fim de evitar que as pessoas voltem a ser vítimas de exclusão habitacional;

³⁰ Regulamento (UE) 2025/1914 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de setembro de 2025, que altera os Regulamentos (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 no respeitante a medidas específicas para fazer face a desafios estratégicos no contexto da revisão intercalar (JO L, 2025/1914, 19.9.2025).

³¹ [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, \(JO L, 2025/2630, 19.12.2025\).](#)

- c) Aumentar a disponibilidade de soluções de habitação adequadas para as pessoas em situação de exclusão habitacional, em especial pais com filhos, e assegurar que sejam tidas em conta e priorizadas nos mecanismos de atribuição de habitação social;
 - d) Promover o acesso a apoio financeiro adequado, como garantias de arrendamento, empréstimos com baixas taxas de juro e subsídios à habitação, acompanhado de informações acessíveis sobre a forma de obter esse apoio e a literacia financeira necessária.
- 10) Recomenda-se aos Estados-Membros que apliquem medidas específicas para apoiar os jovens com baixos rendimentos, incluindo os estudantes, que fazem face a situações de exclusão habitacional, o que pode constituir um obstáculo ao acesso e à conclusão do ensino superior, do ensino e formação profissionais, bem como de estágios ou programas de aprendizagem. Estas medidas poderiam incluir:
- a) A criação e a utilização de redes eficazes entre os serviços de assistência social à juventude e os serviços gerais de assistência social para ajudar os jovens a encontrar soluções de habitação adequadas que satisfaçam as suas necessidades familiares, educativas e de emprego;
 - b) O aumento da oferta de habitação a preços acessíveis para estudantes nas proximidades de estabelecimentos de ensino e formação, nomeadamente para estudantes em intercâmbios de mobilidade para fins de estudo ou estágios no estrangeiro;
 - c) A disponibilização de orientações acessíveis e apoio prático para aconselhar e assistir as pessoas em matéria de direitos dos inquilinos e procedimentos administrativos, nomeadamente através de centros de aconselhamento em instituições de ensino;
 - d) A concessão de incentivos fiscais e financeiros, incluindo empréstimos com baixas taxas de juro, para ajudar os estudantes e os jovens com recursos financeiros limitados a garantirem uma habitação;
 - e) Medidas específicas para melhorar o acesso a habitação adequada e a preços acessíveis para os jovens em risco de exclusão habitacional que vivem em zonas rurais, remotas e desfavorecidas.

- 11) Recomenda-se aos Estados-Membros que conjuguem, nos respetivos quadros estratégicos nacionais, políticas centradas nas pessoas com políticas de base local (como o planeamento e a reabilitação urbanos, o desenvolvimento económico local e as políticas de transportes), a fim de evitar desfasamentos entre as oportunidades de emprego e a habitação a preços acessíveis, em especial nas zonas onde existem vagas de emprego por preencher.
- 12) Recomenda-se aos Estados-Membros que tomem medidas para apoiar a adaptação das habitações para pessoas com deficiência e idosos com necessidades de cuidados de longa duração, especialmente os que estão em risco de pobreza. Estas adaptações deverão permitir-lhes viver nas suas casas o máximo de tempo possível e evitar a exclusão habitacional. Estas medidas deverão ser concebidas de modo a evitar encargos desproporcionados com a construção e a renovação. Essas medidas promovem a vida autónoma e a inclusão na comunidade e evitam a criação de situações de segregação.

MONITORIZAÇÃO, AVALIAÇÃO E GOVERNAÇÃO

- 13) Recomenda-se aos Estados-Membros que tomem medidas no sentido de:
 - a) Criar mecanismos específicos e proporcionados de monitorização e avaliação, com base em indicadores de resultados, para avaliar a eficácia das suas estratégias de combate à exclusão habitacional e à situação de sem-abrigo e prever ajustamentos das políticas, sempre que necessário e sem aumentar os encargos administrativos;
 - b) Apresentar à Comissão, de cinco em cinco anos, um relatório sobre os resultados das respetivas atividades nacionais de monitorização e sobre os progressos realizados na aplicação da presente recomendação, utilizando mecanismos de comunicação de informações existentes sempre que possível;
 - c) Assegurar uma governação e uma coordenação eficazes a vários níveis entre as autoridades nacionais, regionais e locais, bem como a cooperação com as partes interessadas relevantes, incluindo universidades, prestadores de ensino e formação profissionais, empregadores locais, organizações da sociedade civil e da economia social e promotores de habitação;

- d) Simplificar os quadros jurídicos e administrativos para reduzir os encargos administrativos e garantir um acesso atempado e simplificado à habitação e aos serviços sociais, de saúde, educativos, de emprego e de apoio de proximidade conexos;
- e) Reforçar a capacidade e a qualidade dos serviços destinados a ajudar as pessoas em situação de exclusão habitacional, nomeadamente através da formação, de uma atribuição clara de responsabilidades e de recursos adequados para o pessoal que presta esses serviços;
- f) Na conceção, execução e avaliação de políticas para prevenir e reduzir a exclusão habitacional e a situação de sem-abrigo, assegurar a participação significativa das pessoas com experiência vivida de exclusão habitacional e de situação de sem-abrigo, das organizações da sociedade civil e das organizações da economia social, especialmente a nível local;
- g) Continuar a cooperar com outros Estados-Membros, bem como com partes interessadas públicas e privadas a diferentes níveis, a fim de favorecer a partilha de conhecimentos, promover a aprendizagem mútua, a prestação coerente de serviços, o intercâmbio de boas práticas, e a conceção e execução eficazes de políticas no domínio da exclusão habitacional;
- h) Contribuir ativamente para o trabalho da Plataforma Europeia de Combate à Situação de Sem-Abrigo, enquanto fórum fundamental de coordenação, intercâmbio e cooperação entre os Estados-Membros, os órgãos de poder local e regional, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Comité das Regiões Europeu, o Comité Económico e Social Europeu e outras partes interessadas relevantes, nomeadamente através da partilha de conhecimentos, da recolha de dados, da coordenação das políticas, da aprendizagem mútua e da facilitação do acesso ao financiamento, e em sinergia com o trabalho do Comité da Proteção Social e as vertentes de trabalho da Aliança Europeia para a Habitação;
- i) Promover a participação dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil que desempenham um papel fundamental no combate à exclusão habitacional, a fim de assegurar que as políticas da UE refletem as realidades no terreno, nomeadamente através da participação de pessoas com experiência vivida de exclusão habitacional.

14) O Conselho acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de:

- (a) Facilitar e apoiar a Plataforma Europeia de Combate à Situação de Sem-Abrigo:
 - i) na elaboração de programas de trabalho plurianuais para apoiar os Estados-Membros na execução das ações previstas na presente recomendação,
 - ii) no prosseguimento das suas atividades de aprendizagem mútua;
- (b) Analisar os progressos realizados na aplicação da presente recomendação e apresentar um relatório ao Conselho cinco anos após a sua adoção, com base nos relatórios dos Estados-Membros;
- (c) Intensificar os esforços de sensibilização e comunicação e aumentar a divulgação de resultados e exemplos de boas práticas, nomeadamente sobre a utilização dos fundos da UE para combater a exclusão habitacional, a nível da União e entre os Estados-Membros e as partes interessadas relevantes.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente / A Presidente