

ASSUNTO:	Renda mínima em regime de arrendamento apoiado.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_6233/2026
Data:	26.05.2026

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Empresa Municipal foi solicitado *“parecer/entendimento jurídico sobre a possibilidade de estabelecer nos termos do artigo 21.º e 22.º da Lei n.º 81/2014 de 19 de dezembro (...) uma renda mínima acima de 1 % do indexante de apoios sociais vigente em cada momento. Esta situação já ocorre em muitos municípios, dado que o n.º 1 do artigo 22.º (...) apenas é estabelecido que a renda não poderá ser inferior a 1 % do IAS, pelo que se deduz ser possível determinar uma renda mínima superior”*.

Cumpre, pois, informar:

I

A Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro ¹, estabeleceu o regime do arrendamento apoiado para habitação e regulou a atribuição de habitações neste regime.

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, desta Lei, o arrendamento apoiado é *“o regime aplicável às habitações detidas, a qualquer título, por entidades das administrações direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, do setor público empresarial e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, que por elas sejam arrendadas ou subarrendadas com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam”*.

Dessa forma, a renda em regime de arrendamento apoiado é determinada pela aplicação de uma taxa de esforço ao rendimento mensal corrigido do agregado familiar, calculada nos termos previstos no artigo 21.º da Lei n.º 81/2014, que se transcreve:

¹ Lei sucessivamente alterada pela Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de maio.

“O valor da renda em regime de arrendamento apoiado é determinado pela aplicação de uma taxa de esforço ao rendimento mensal corrigido do agregado familiar, sendo a taxa de esforço (T) o valor, arredondado à milésima, que resulta da seguinte fórmula:

$$T = 0,067 \times (RMC/IAS)$$

em que:

T = taxa de esforço;

RMC = rendimento mensal corrigido do agregado familiar;

IAS = indexante dos apoios sociais”.

Por sua vez, o artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 81/2014, consigna os valores de rendas mínima e máxima, no âmbito do regime de arrendamento apoiado, nos seguintes termos:

“1 - A renda em regime de arrendamento apoiado não pode ser de valor inferior a 1 % do indexante dos apoios sociais (IAS) vigente em cada momento.

2 - A renda máxima em regime de arrendamento apoiado é a renda máxima aplicável aos contratos de arrendamento para fim habitacional em regime de renda condicionada”.

Assim, estabelece o n.º 1 do mencionado preceito legal, que a renda mínima em regime de arrendamento apoiado não pode ser de valor inferior a 1 % do indexante dos apoios sociais (IAS) vigente em cada momento, logo, considerando que o valor do IAS em 2026 é de 537,13 euros ², a renda mínima situa-se atualmente nos 5,37 euros.

A questão suscitada situa-se precisamente na possibilidade deste limite poder ser fixado em percentagem diversa, ou em outras palavras, no facto de saber se a entidade consulente poderá aprovar, mediante regulamentação própria, uma renda mínima superior à fixada legalmente.

No que concerne à possibilidade de aprovação de regulamentação própria, estabelece-se nos n.ºs 4 e 5 do artigo 2.º da Lei n.º 81/2014, o seguinte:

“4 - No quadro da autonomia das regiões autónomas e das autarquias locais, podem estas aprovar regulamentação própria visando adaptar a presente lei às realidades física e social existentes nos bairros e habitações de que são proprietárias.

5 - O disposto no número anterior não pode conduzir à definição de normas regulamentares menos favoráveis para os arrendatários, quer quanto ao cálculo do valor de rendas, quer quanto às garantias de manutenção do contrato de arrendamento”.

² Cf. Portaria n.º 480-A/2025/1, de 30 de dezembro.

Assim, a norma jurídica expressa pela conjugação destes n.ºs 4 e 5, do artigo 2.º da Lei n.º 81/2014, parece habilitar as regiões autónomas e às autarquias locais a aprovarem *"regulamentação própria"*, que adapte o disposto na Lei n.º 81/2014 *"às realidades física e social existentes nos bairros e habitações de que são proprietárias"*.

Não obstante, é fixado um limite legal para o exercício dessa adaptação, referindo-se que essa adaptação *"não pode conduzir à definição de normas regulamentares menos favoráveis para os arrendatários, quer quanto ao cálculo do valor de rendas, quer quanto às garantias de manutenção do contrato de arrendamento"* (n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 81/2014).

Ora, permitir a fixação, no regime de arrendamento apoiado, de uma renda mínima superior à fixada legalmente (correspondente a 1 % do IAS), implicaria a definição de uma norma regulamentar menos favorável para os arrendatários quanto ao cálculo do valor da renda, pelo que essa alteração sempre estaria vedada pelo limite previsto no n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 81/2014).

Sucedo que essa conclusão é, não obstante, afastada pelo facto do Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 197/2023, de 10 de maio ³, ter declarado a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas contidas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 2.º da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação da Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, por violação do disposto no n.º 5 do artigo 112.º da Constituição, tendo essa declaração assentado, designadamente, na seguinte argumentação:

"(...) Reside aqui o ponto central de análise da questão de constitucionalidade, do ponto de vista da alegada violação do princípio da reserva de lei: a possibilidade, conferida pela norma sindicada, de as regiões autónomas e as autarquias locais aprovarem regulamentação própria com vista à adaptação da lei às realidades física e social existentes nos bairros e habitações de que são proprietárias facultada pela norma sindicada, permite àquelas pessoas coletivas autónomas (regiões autónomas e autarquias locais) pelo menos modificar e revogar preceitos legais: não está em causa uma mera concretização do regime legal, mas um poder de modificação, que a Constituição não permite. "Adaptar" implica permitir uma derrogação, constitui uma credencial para as regiões autónomas e as autarquias locais modificarem a lei em derrogação do n.º 5 do artigo 112.º da Constituição. Ao permitir tal modificação, a norma sindicada está a permitir regulamentos autorizados ou delegados que, como vimos, contrariam a Constituição.

Não está aqui em causa uma lei que permita a emissão, nos termos constitucionalmente admitidos, de regulamentos independentes autónomos: «os regulamentos regionais e locais estão constitucionalmente garantidos (artigo 227.º/d) e 241.º) e a sua emissão está legalmente prevista e atribuída aos órgãos competentes pela lei (Estatutos das Regiões Autónomas, Lei das Autarquias Locais) (cf. Vieira de

³ Acessível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao-tribunal-constitucional/197-2023-212837361>

Andrade, Lições de Direito Administrativo, Imprensa da Universidade de Coimbra, 3.ª ed., 2013, p. 135). Pelo contrário, abre-se a porta a regulamentos que podem modificar ou revogar preceitos legais pertinentes, pelo que também é claro estarmos para lá da figura de regulamento de execução ou mesmo de regulamentos complementares. E, não obstante a elasticidade da reserva de lei, o artigo 65.º, n.º 3, da Constituição não deve nem pode ser concretizado desta forma, uma vez que a lei remete para regulamentos autorizados ou delegados, proibidos pelo n.º 5 do seu artigo 112.º Convém a este propósito notar que, mesmo em análises de autores que se mostram mais favoráveis a uma tal «elasticidade» da reserva de lei - a propósito, precisamente, de jurisprudência mais antiga deste Tribunal, em que teria sido seguido um «entendimento estrito da reserva de lei» suscetível de levantar dúvidas «porque e na medida em que é confrontado com a reserva de autonomia que a Constituição por sua vez garante às autarquias locais» (cf. Vieira de Andrade, «Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei - Algumas reflexões acerca da admissibilidade de regulamentos das Autarquias Locais em matéria de direitos, liberdades e garantias», in: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró - Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Tomo I, 1984, p. 2) - o que na verdade está em causa é «abrir a possibilidade de o legislador remeter (ou não) para regulamento a definição de alguns aspectos do regime de situações incluídas na matéria reservada», sublinhando: «Naturalmente, esses aspectos não serão nunca aspectos essenciais ou primários, que impliquem opções fundamentais, pois estas pertencem ao núcleo típico da função legislativa e são por isso inequivocamente da responsabilidade própria e irrenunciável do legislador. Mas, por que há-de ser inconstitucional a autorização da lei aos órgãos da Administração para regular questões secundárias ou menos importantes [...] desde que boas razões (de eficiência, de flexibilidade, de proximidade dos factos, por exemplo) o aconselhem?» (cf. Vieira de Andrade, ob. cit., p. 14).

Acrescente-se que o n.º 5 do mesmo artigo 2.º («O disposto no número anterior não pode conduzir à definição de normas regulamentares menos favoráveis para os arrendatários, quer quanto ao cálculo do valor de rendas, quer quanto às garantias de manutenção do contrato de arrendamento»), define apenas dois limites aos poderes regulamentares atribuídos no n.º 4, o que não só é manifestamente insuficiente para delimitar adequadamente as competências subjetivas dos órgãos em questão, como a sua leitura a contrario pode conduzir ao entendimento de que, excecionados o cálculo do valor de rendas e as garantias de manutenção do contrato de arrendamento, é possível a aprovação, por via regulamentar, de normas menos favoráveis às previstas no regime legal.

Para além da necessidade de se garantirem «critérios objetivos e imparciais no acesso dos interessados às habitações oferecidas pelo setor público» (Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição..., Vol. I, cit., p. 835), de modo a assegurar, nesta vertente, um real acesso ao direito à habitação - no caso, em relação à possibilidade de os interessados acederem à atribuição de habitações em regime de arrendamento apoiado -, a regulamentação secundária/regulamentar não poderá substituir-se à lei na definição das relações entre o Estado e os cidadãos, não lhe podendo ser atribuída a capacidade de alterar as condições

*de acesso ao regime de arrendamento apoiado já definidas na lei, sob pena de inconstitucionalidade. Conforme refere Mário Esteves de Oliveira, os regulamentos autónomos, de que são exemplo paradigmático os regulamentos emanados pelas autarquias locais, «só são de equiparar, como regulamentos "praeter legem", aos regulamentos delegados, na medida em que neles se conterão prescrições ou disciplina para além daquela fixada em lei anterior», mas «têm uma natureza e fundamento completamente distintos» de tais regulamentos delegados e estão, também eles, limitados pelo disposto na lei: não podem violar comandos legislativos anteriores, ou seja, não podem ser contra-*legem*. Tal significa que o legislador, ao prever medidas legislativas gerais, está necessariamente a condicionar ou limitar as manifestações regulamentares dos entes autónomos (cf. Mário Esteves de Oliveira, ob. cit., p. 116-118).*

Prever a possibilidade de adaptação da lei através de regulamento, não é senão habilitar as regiões autónomas e as autarquias locais a aprovarem regulamentos modificativos capazes de alterar e, conseqüentemente, revogar os preceitos normativos previstos na lei, pelo que se considera que a redação conjugada dos n.os 4 e 5 do artigo 2.º da Lei n.º 81/2014, na redação dada pela Lei n.º 32/2016, é inconstitucional, consubstanciando uma violação do disposto no n.º 5 do artigo 112.º da Constituição. (...)"

II

Em conclusão

Em face do supra exposto, deve, pois, concluir-se que, por falta de habilitação legal para o efeito, não poderá, a entidade consulente, alterar, em regulamentação própria, a renda mínima fixada, no âmbito do regime de arrendamento apoiado, pelo n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 81/2014.