

Exma. Senhora
Secretária de Estado da Habitação
Arqt.^a Patrícia Machado Santos

gabinete.sehab@mih.gov.pt

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2025/8330 – 12/08/2025

Q/1394/2025 (C)

Assunto: Queixa apresentada à Provedora de Justiça. Funcionamento do regime do Apoio Extraordinário para Pagamento de Renda, criado pelo Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março.

Dirijo-me a V. Exa. na sequência das múltiplas queixas que têm chegado à Provedoria de Justiça sobre o funcionamento do Apoio Extraordinário para Pagamento de Renda, criado pelo Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março¹. A expressão do problema levou a que o mesmo tenha já sido assinalado no Relatório anual de atividade apresentado em julho último à Assembleia da República.

Verificou-se, com base nas queixas recebidas, um significativo incumprimento de regras e princípios básicos do Código do Procedimento Administrativo nos processos de atribuição, redução, suspensão e cessação dos apoios, pondo em causa os direitos e garantias dos administrados, nomeadamente o direito à informação e notificação, ao dever de fundamentação dos atos administrativos e à audiência prévia dos interessados.

¹ Alterado pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro e pelos Decretos-Lei n.ºs 91/2023, de 11 de outubro, 103-B/2023, de 9 de novembro e 43/2024, de 2 de julho.



Foram também detetadas entropias na aplicação do regime que radicam em limitações das plataformas informáticas, na falta de recursos humanos e até em questões relacionadas com a organização e funcionamento dos serviços envolvidos.

Face à gravidade do que tem acontecido ao longo de mais de dois anos e meio de vigência do regime do apoio extraordinário à renda, e tendo em conta a previsão do seu prolongamento até 2028, a Provedoria de Justiça considera essencial e urgente proceder à respetiva revisão.

I – QUEIXAS RECEBIDAS PELA PROVEDORIA

Face ao número e natureza das queixas recebidas, a Provedoria de Justiça tem privilegiado uma análise sistémica relativamente aos problemas detetados no âmbito do apoio extraordinário à renda, procurando identificar *categorias de problemas* suscitados pelo regime, bem como pelo percurso administrativo da sua aplicação.

Constata-se, antes de mais, uma *geral incapacidade de resposta*, persistente desde a entrada em vigor do diploma, quer do regime legal, quer das entidades responsáveis pela sua aplicação — o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, IP (IHRU), a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e o Instituto da Segurança Social (ISS).

Em clara maioria das situações reportadas, verificou-se um indesejável itinerário dos cidadãos, de serviço em serviço, em busca de esclarecimento das questões apresentadas². Foram reveladas dificuldades de articulação entre as entidades, bem como falhas de transparência e acesso a informação.

A esse tipo de problemas, que persistem desde a entrada em vigor do regime, em 2023, foram-se somando questões novas, sem que os primeiros sejam eficaz e satisfatoriamente resolvidos.

² Vide *Relatório Anual do Provedor de Justiça à Assembleia da República, de 2023* - [Relatorio 2023.pdf](#) – pág. 81.

Assim, a **morosidade** tem afetado de forma generalizada este apoio. Quanto a grupos atingidos de forma particular, verifica-se que a **aplicação dos apoios extraordinários a contratos celebrados após 15 de março de 2023** não está a ser garantida, apesar de expressamente consagrada na lei, verificados certos requisitos (alteração ao regime introduzida, em julho 2024, pelo Decreto-Lei n.º 43/2024, de 2 de julho).

Constitui ainda objeto de preocupação o **número significativo de queixas**, que aumentaram em 2025, **referentes à suspensão e à redução dos apoios, bem como à exigência** por parte do ISS **de restituição dos pagamentos** efetuados.

Por último, não obstante toda a morosidade até à concretização efetiva do pagamento do apoio mensal, constatou-se, através das queixas recebidas ao longo de 2025, que a **mensalidade recebida não é acompanhada de qualquer valor a título de retroativos**.

a) Problemas de informação e comunicação

No início da vigência do regime, contou-se um grande número de reclamações de cidadãos que, concluindo face à divulgação pública do apoio estarem abrangidos pelo regime, não conseguiam aceder a qualquer informação sobre as razões pelas quais não o recebiam.

De facto, apesar da previsão legal, por um lado, do *envio de informação* aos beneficiários pela AT acerca dos dados considerados para o pagamento, respetivo montante e duração³, e, por outro, da possibilidade de *apresentação de reclamações e pedidos de esclarecimentos* junto do IHRU⁴, as queixas recebidas na Provedoria de Justiça dão nota da imensa dificuldade – quando não, mesmo, da impossibilidade – de os cidadãos concretizarem o seu direito a saber por que

³ Cf. Artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março.

⁴ Cf. Artigo 10.º-A, do Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março.

motivo não foram abrangidos pelo apoio ou por que razão o apoio recebido se cifra em determinado valor.

b) Contratos de arrendamento posteriores a 15 de março de 2023

Na versão inicial, o apoio estava circunscrito aos arrendatários com contratos celebrados até 15 de março de 2023. Em alguns casos, tais contratos, já abrangidos pelo apoio, cessaram por iniciativa dos senhorios, mas foram imediatamente renovados entre as mesmas partes. A cessação dos contratos levou, de forma automática, ao fim do pagamento do apoio e ao pedido de restituição, pelo ISS, de valores pagos posteriormente à data da cessação. A celebração imediata de novo contrato para o mesmo imóvel tinha gerado expectativas nos arrendatários quanto à manutenção do apoio, que vieram a ser expressamente tuteladas pela introdução, em julho de 2024, do n.º 2 ao artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março, que passou a dispor:

«1) Os apoios extraordinários criados pelo presente decreto-lei aplicam-se a obrigações emergentes de contratos celebrados até 15 de março de 2023.

2) O disposto no número anterior aplica-se, excecional e temporariamente, a contratos de arrendamento celebrados após 15 de março de 2023, em que comprovadamente o contrato de arrendamento anterior tenha cessado, por iniciativa do senhorio, e o contrato em vigor diga respeito ao mesmo locatário e ao mesmo imóvel, devendo corresponder à habitação permanente e domicílio fiscal do respetivo arrendatário ou subarrendatário beneficiário»⁵.

Mais de um ano volvido sobre a entrada em vigor desta alteração, continuam, no entanto, a ser recebidas queixas reveladoras de que a situação não foi ultrapassada: em casos reconduzíveis a este preceito, não foram ainda retomados os apoios e mantem-se o pedido de devolução dos entretanto pagos.

A falta de aplicação atempada do regime é tanto mais grave quanto estamos perante uma medida *temporária e excecional*, para vigorar até 31 de dezembro de 2028, correndo-se o risco de se frustrarem os objetivos de políticas públicas para a habitação que determinaram a

⁵ Redação do Decreto-Lei n.º 43/2024, de 2 de julho.

extensão de apoios a todos os arrendatários com contratos de arrendamento em vigor na situação referida⁶.

c) Suspensão, redução e pedidos de restituição de apoios

No corrente ano de 2025, aumentou consideravelmente o número de exposições referentes à *suspensão* e à *redução* dos apoios, bem como à *exigência de restituição dos pagamentos* efetuados, por parte do ISS. As queixas versam não só as próprias decisões (de suspender, reduzir e ordenar a restituição), mas também a falta de fundamentação de cada uma delas.

d) Morosidade e falta de pagamento de retroativos devidos

Já este ano também, à medida que nos foi dado conta de que tivera finalmente início o pagamento de **apoio mensal que deveria ter começado em janeiro de 2024** (e, até, em alguns casos, em 2023), foi reportado que *a primeira mensalidade recebida não foi acompanhada de qualquer valor a título de retroativos*, nem, tão pouco, de qualquer explicação para a sua falta. Muitos interessados juntaram às suas queixas comprovativos extraídos do Portal da Habitação relativos ao seu direito ao apoio não só em 2025, mas também no ano anterior. Algumas queixas demonstram a pendência de perguntas – sem resposta – sobre o eventual direito ao apoio desde janeiro de 2023, colocadas por cidadãos convictos de preencherem todos os requisitos para o efeito.

Ouvido o IHRU, confirmou-se a falta de pagamento dos retroativos, bem como a existência de diligências em curso, em colaboração com a AT e o ISS, tendentes a um encontro *geral* de contas entre retroativos a pagar e valores a restituir. Esta gestão global de créditos e débitos agrava o incumprimento dos prazos de pagamento dos apoios, afetando sobretudo aqueles que nada têm a restituir, mas apenas retroativos a receber.

⁶ Cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 43/2024, de 2 de julho.

Não obstante as previsões do IHRU no sentido de a situação estar ultrapassada no final do primeiro semestre do ano em curso, a verdade é que, à presente data, continuam a ser recebidas queixas reveladoras de que o problema persiste.

II – DAS ENTROPIAS DO REGIME E DA SUA APLICAÇÃO

Através da instrução das queixas, foram detetadas *entropias* na aplicação do regime que radicam em limitações das plataformas informáticas, na falta de recursos humanos (sobretudo no IHRU), e até em questões relacionadas com a organização e funcionamento dos serviços envolvidos.

O IHRU tem afirmado junto da Provedoria de Justiça o seu compromisso quanto à concretização de melhorias internas, com esperados reflexos positivos na prestação do Instituto a vários níveis, incluindo no tocante a este regime em particular. Pode com segurança concluir-se, não obstante os esforços que se reconhece serem diariamente feitos pelo IHRU, que o Instituto não estava – e continua a não estar – preparado para assumir o papel nuclear que o legislador lhe conferiu em matéria de gestão e centralização do processo de atribuição destes apoios. Muito se revela ainda necessário fazer, também, para melhorar a colaboração e articulação com as restantes entidades envolvidas – AT e ISS.

A montante destas questões, identifica-se a criação pelo legislador de um regime *sem prévia audição das entidades a envolver na sua aplicação*⁷, não tendo sido projetada ou testada a respetiva capacidade de resposta e de articulação. O início da vigência do diploma parece, pois, ter coincidido temporalmente com o início da montagem de todo o sistema necessário para atribuição do apoio em vez de, como seria expectável e exigível, tal sistema estar já organizado e testado para que pudesse funcionar com normalidade a partir do dia da sua entrada em vigor.

III – DIREITOS E GARANTIAS DOS ADMINISTRADOS

⁷ Vide *Relatório Anual do Provedor de Justiça à Assembleia da República, de 2023* - [Relatorio 2023.pdf](#) – pág. 81.

O apoio extraordinário para pagamento de renda foi criado no âmbito de um sistema desenhado segundo a égide da *oficiosidade* e do *automatismo*.

Estas características revelaram-se, a partir das queixas instruídas, determinantes de muitos dos problemas identificados, sobretudo no que concerne à *falta de comunicação e transparência*, e às *dificuldades e demora de acesso a informação*. A falta de um procedimento a impulso do interessado, com acompanhamento e definição de etapas – falta apresentada como uma deliberada opção em favor da rapidez e da garantia dos beneficiários⁸ – ter-se-á saldado, afinal, num fator de sérias dificuldades e mesmo de desconformidade com direitos básicos dos administrados.

Nos termos da Constituição, concretizados no Código do Procedimento Administrativo, constituem exigências da relação da Administração com os cidadãos, designadamente, o respeito pelo *dever de notificação e fundamentação* dos atos administrativos, o direito dos interessados à *informação* e a *serem ouvidos* no procedimento antes de ser tomada decisão final, bem como o direito a *reclamar ou recorrer* dos atos ou omissões da administração⁹.

Mas as regras procedimentais não visam apenas garantir direitos dos cidadãos; a qualidade da decisão, o controlo da atividade administrativa (auto e heterocontrolo) são também potenciadas pelo respeito por tais regras.

Sobre este assunto, deixou-se dito no [Relatório Anual do Provedor de Justiça à Assembleia da República, de 2024](#)¹⁰:

«O recurso a plataformas digitais não deve constituir um pretexto para ignorar as obrigações procedimentais, tanto mais que estas não existem apenas para proteger os particulares: servem

⁸ O preâmbulo do diploma afirma que se pretende *apoiar já no imediato as famílias*, caracteriza as *respostas* como *mais imediatas*, destacando que o apoio à renda *é atribuído oficiosamente, sem necessidade de pedido*, o que se mostra densificado no artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março.

⁹ Cf. artigo 268.º da Constituição e 82.º e sgts., 121.º e sgts., 152.º e sgts., 184.º e sgts, todos do Código de Procedimento Administrativo.

¹⁰ Cf. pág. 77, penúltimo parágrafo.

igualmente os interesses da própria Administração, uma vez que as ponderações subjacentes ao cumprimento de formalidades como a audiência dos interessados e o dever de fundamentação conduzem a decisões mais sólidas e equilibradas, prevenindo erros na avaliação dos factos e na aplicação das regras de direito que, por sua vez, possam levar à necessidade de apreciação de reclamações apresentadas pelos interessados, consumindo assim, desnecessariamente, tempo e recursos escassos».

No apoio extraordinário à renda, a maior parte das decisões não tem sido, de todo, objeto de *notificação*¹¹ – as pessoas desconhecem, por exemplo, quando vão receber o apoio, desconhecendo também se os pagamentos em curso vão ser objeto de suspensão ou de redução e quando, o que, por outro lado, inviabiliza a possibilidade de participação nessas decisões. Não constitui solução aceitável, como tem vindo a suceder, que aos interessados reste, por conferência da sua conta bancária, constatar que os valores não foram depositados, ou que o montante foi reduzido, sem que de alguma forma possam opor-se às respetivas decisões, cujos *fundamentos* não têm como conhecer.

E se, ou quando, existe notificação, como é o caso do pedido de restituição de valores pelo ISS, não é cumprida a regra da *audiência prévia* com projeto fundamentado de decisão, ao arrepio desde logo dos princípios constitucionais.

A respeito do direito de *reclamar*, importa referir que as queixas recebidas e respetiva instrução revelaram que, mesmo após a adição do artigo 10.º-A (“Reclamações e pedidos de esclarecimento”) ao Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março¹², o exercício do direito de reclamação tem sido amplamente comprometido pelas insuficiências do Portal da Habitação, que não dá respostas cabais aos que o utilizam. Tal abrange não só os que

¹¹ Sendo a informação que a AT está obrigada a enviar aos beneficiários, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março, a exceção mais relevante.

¹² O artigo 10.º-A foi aditado pelo Decreto-Lei n.º 103-B/2023, de 9 de novembro, em vigor a partir de 10/11/2023, e dispõe:

«1 - Sem prejuízo do disposto no n.º 6 e seguintes do artigo 8.º, os beneficiários do apoio podem apresentar reclamações e pedidos de esclarecimento junto do IHRU, I. P., no portal da habitação, no prazo de 60 dias contados da comunicação prevista no n.º 1 do artigo anterior.

2 - Os agregados que não receberem a comunicação prevista no n.º 1 do artigo anterior podem remeter no portal da habitação evidências da respetiva elegibilidade, até ao último dia útil do mês de março do ano a que respeita o apoio.

(...))»

pretendem reclamar por omissão, redução ou suspensão de pagamentos que entendem serem devidos, mas também quem os recebe sem a eles ter direito¹³. A plataforma concebida para receber reclamações sobre o apoio não contempla esta situação – nem muitas outras¹⁴ –, pelo que, em lugar de um processo de reclamação aberto, instruído e decidido por uma entidade, têm-se, também neste caso como em todos os outros, sucedido os contactos com diferentes entidades e o contínuo encaminhamento de umas para outras.

O funcionamento em regime de oficiosidade de iniciativa pela Administração e o recurso a automatismos na avaliação, progressão e atribuição dos apoios não autoriza o afastamento nem pode significar a preclusão das garantias dos administrados¹⁵. Aqueles fatores não transportam a atuação da Administração para uma realidade na qual as regras constitucionais e legais referidas se não apliquem, antes serão apenas possíveis no respeito por tais regras.

Por outro lado, *esta opacidade*, traduzida na prática na ausência de um procedimento administrativo para cada caso concreto, *inviabiliza a sindicância das decisões tomadas*, dificultando a *intervenção de poderes públicos de controlo*, como sejam os da Provedoria de Justiça e até, em última análise, da própria Tutela.

Trata-se de um conjunto de fatores que se arrisca a alimentar um indesejável anátema de opacidade e arbitrariedade do regime jurídico em causa, que perpassa em grande número das queixas que continuam a ser-nos dirigidas, e que impõe uma célere reversão da trajetória em curso.

¹³ A título de exemplo, refira-se um caso que a Provedoria acompanha desde maio de 2024, mas que remonta a finais de 2023, de cidadã que tem vindo a receber valores relativos a apoio à renda na sua conta bancária, e que continua na presente data sem lograr obter informações sobre como restituir os valores indevidamente recebidos.

¹⁴ Não obstante as melhorias que têm sido introduzidas na referida plataforma, a verdade é que esta continua a ser objeto de frequentes queixas, salientando os interessados a respetiva rigidez e as dificuldades sentidas para carregar determinado tipo de documentos, ou para expor determinados problemas, desde logo porque durante muito tempo não era disponibilizado um campo de *texto livre* que permitisse reclamar para além dos temas pré-definidos.

¹⁵ Os *riscos da transição digital*, que também aqui se identificam, foram tema transversal do Relatório de Atividade do Provedor de Justiça apresentado em 2024 à Assembleia da República (link).

O quadro descrito resultou, entre 31/05/2023 e 31/07/2025, em cerca de 1.000 solicitações dirigidas à Provedoria de Justiça sobre este assunto, por pessoas cujos direitos e interesses legítimos não foram respeitados, cuja situação social e económica acabou mesmo por piorar devido a falhas do Estado, e que expressam uma descrença profunda em relação à solução legal.

A gravidade do que tem acontecido ao longo dos mais de dois anos e meio de vigência do apoio extraordinário à renda leva-nos a criar a expectativa de que V. Exa. não deixará de tomar medidas para resolver, no presente regime como em próximos de igual natureza, os problemas sinalizados.

IV – JUROS INDEMNIZATÓRIOS

Já tivemos a oportunidade de, até em missiva dirigida a V. Exa. relativamente ao mecanismo de pagamento de compensações aos senhorios¹⁶, lamentar que a questão do pagamento de juros indemnizatórios por parte do Estado em casos de demora no pagamento de valores devidos não mereça um tratamento legislativo geral e uniforme.

Como ali se disse, a subsistência, por enquanto, desta lacuna na ordem jurídica portuguesa parece justificar que, a par da retroatividade dos pagamentos já consagrada no regime legal em crise, e porque estão em causa fundamentos diversos, fosse agora aqui também introduzida uma previsão específica relativa a juros indemnizatórios.

V - CONCLUSÕES

Em suma, Senhora Secretária de Estado, *é convicção da Provedoria de Justiça ser essencial e urgente proceder a uma revisão profunda do regime do apoio extraordinário à renda, não o deixando sem correção e não permitindo que se perpetuem injustiças já geradas por um regime que, recorde-se, deverá vigorar ainda até 2028.*

¹⁶ Remetido em 2 de abril de 2025, no âmbito do nosso Proc. nº Q/21/2025 (C).

Sem prejuízo de outras alterações tidas por relevantes para a melhoria do Regime, *crê-se absolutamente essencial que o processo de revisão proceda a uma reponderação* do procedimento de atribuição do apoio, de modo a evitar que a oficiosidade e automatismos comprometam os direitos e garantias dos interessados, *assegurando-se*:

- a) A adequada audição das entidades intervenientes na atribuição do apoio: IHRU, AT e ISS. A experiência acumulada por cada uma destas entidades durante o já longo tempo de vigência do regime permitirá, seguramente, identificar problemas e contribuir para a sua retificação ou eliminação, bem como prestar contributos essenciais a uma articulação eficiente dos vários intervenientes;
- b) A aplicação integral das normas constantes do Código do Procedimento Administrativo aos processos de atribuição, redução, suspensão e cessação do apoio, nomeadamente no que toca ao direito à informação e notificação, ao direito de audiência prévia dos interessados e ao dever de fundamentação dos atos administrativos;
- c) A aplicação integral das normas constantes do Código do Procedimento Administrativo que consagram o direito de impugnar os atos administrativos mediante reclamação ou recurso;
- d) A previsão de um regime indemnizatório que proteja e compense os interessados em caso de decisões tomadas para além dos prazos legais, sabendo-se o quanto os atrasos em apoios como o aqui em apreço não só prejudicam a situação dos interessados no momento, como são suscetíveis de agravar e perpetuar situações de pobreza – neste caso, situações de carência habitacional, uma das vertentes mais preocupantes da pobreza nos tempos atuais¹⁷.

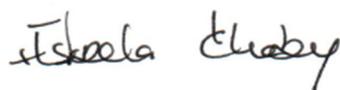
¹⁷ Vide Relatório Anual do Provedor de Justiça à Assembleia da República, de 2024- [RELATÓRIO ATIVIDADE 2024.pdf](#) – págs. 19 e sgts., em especial o último parágrafo de págs. 22.

Relativamente aos *processos em curso*, nomeadamente quanto às **reclamações submetidas no Portal da Habitação**, crê-se que se justificaria a sua revisão de modo a assegurar o cumprimento dos direitos e garantias dos administrados conforme sumariado nos pontos acima.

A Provedoria de Justiça continuará a acompanhar a evolução do assunto, prosseguindo a instrução de alguns casos concretos junto das entidades visadas, esperando poder contribuir para o aperfeiçoamento do sistema.

Convicta do empenho de V. Exa. em transformar o regime do apoio extraordinário à renda num mecanismo mais justo, eficiente e equitativo, e certa de que essa transformação terá como efeito, também, um melhor aproveitamento dos recursos públicos, aguardo o que sobre o assunto possa dizer à Provedoria de Justiça e apresento a V. Ex.^a, Senhora Secretária de Estado, os meus melhores cumprimentos,

A Provedora-Adjunta

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Estrela Chaby'.

(*Estrela Chaby*)