



**CONTRIBUTO NO ÂMBITO DOS PROJETOS  
DE LEI N.OS 843/XIII, 1023/XIII  
E 1057/XIII QUE VISAM ESTABELEECER  
UMA LEI DE BASES DA HABITAÇÃO**

AMNISTIA INTERNACIONAL PORTUGAL

AMNISTIA  
INTERNACIONAL 

## **Índice**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA .....	3
INTRODUÇÃO .....	3
RECOMENDAÇÕES.....	4
MEMÓRIA DESCRITIVA .....	6
ENQUADRAMENTO E JUSTIFICAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES .....	8
COMENTÁRIO FINAL.....	13

# CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

## *Artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa (Habitação e urbanismo)*

1. *Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.*
2. *Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:*
  - a) *Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;*
  - b) *Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;*
  - c) *Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;*
  - d) *Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução*
3. *O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.*
4. *O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.*
5. *É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.*

## INTRODUÇÃO

A primeira Lei de Bases da Habitação irá estabelecer o quadro geral do direito a uma habitação condigna, consagrando e definindo os princípios de ação nesta matéria.

Constituirá o referencial normativo da legislação subsequente, das políticas públicas sobre habitação em Portugal e da atuação de todos/as os/as intervenientes neste âmbito. Assim, a Amnistia Internacional recomenda que a definição deste quadro geral deverá assentar na abordagem da habitação como direito fundamental consagrado no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa (adiante CRP) e em diversos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos dos quais Portugal é Estado Parte.

Esta abordagem baseada nos direitos fundamentais e no direito internacional e regional dos direitos humanos favorecerá uma resposta adequada às questões mais relevantes em matéria de habitação em Portugal, permitindo desenhar e implementar leis, políticas, programas e práticas que cumpram efetivamente as obrigações internacionais do Estado português.

# **RECOMENDAÇÕES**

**Sob a égide do direito, dos padrões internacionais e regionais de direitos humanos, no contexto dos compromissos internacionais relativos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e à Nova Agenda Urbana, a Amnistia Internacional colige as recomendações que considera fundamentais que a Lei de Bases da Habitação em apreciação tenha em conta:**

1. Reconheça e proteja o direito a uma habitação condigna como um direito humano de todas as pessoas, o qual deverá ser abordado e densificado em conformidade com o direito e os padrões internacionais e regionais dos direitos humanos;
2. Adote conceitos e definições em linha com o direito e os padrões internacionais e regionais de direitos humanos, nomeadamente a respeito da definição de habitação condigna e de despejo/desalojamento forçado;
3. Inclua uma definição da condição de sem-abrigo que esteja em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos e as recomendações da Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Adequada;
4. Profba todas as formas de discriminação em matéria de habitação e serviços relacionados;
5. Garanta a assistência a todas as pessoas que careçam de apoio social na habitação, particularmente os que vivem na pobreza e aquelas em maior risco de discriminação;
6. Assegure que todas as pessoas têm, pelo menos, um nível mínimo de segurança e de proteção contra desalojamentos forçados, quer detenham ou não título legal de ocupação de uma casa ou propriedade;
7. Profba os desalojamentos forçados e assegure salvaguardas efetivas e justas a cumprir previamente a qualquer desalojamento, tal como estabelecido no direito e nos padrões internacionais e regionais dos direitos humanos, a ser garantido por qualquer órgão do Estado (pessoa ou entidade), com base em qualquer uma das suas divisões (governo nacional, regional ou municipal);
8. Assegure que os desalojamentos são realizados apenas como uma medida de último recurso, depois de todas as alternativas aos mesmos terem sido consideradas em consulta prévia, atempada, e sejam adequadamente envolvidas - para desenho de soluções - as pessoas e os grupos vulneráveis afetados, e somente quando as salvaguardas apropriadas contra desalojamentos forçados tiverem sido cumpridas, incluindo: aviso prévio adequado e razoável; informações sobre o desalojamento proposto e a finalidade para a qual a terra ou habitação será usada antes do desalojamento; informações sobre proteção jurídica, acesso a recursos legais ou procedimentos para contestar decisões ou omissões; e garantia que ninguém ficará sem-abrigo em resultado do desalojamento;
9. Garanta que todas as leis e políticas relacionadas com execuções, endividamento e habitação incluam a obrigação de evitar qualquer desalojamento que resulte em situação de sem-abrigo;
10. Reconheça explicitamente que a existência de pessoas sem-abrigo é uma violação do direito a uma habitação condigna e garanta que todas as pessoas tenham acesso a uma habitação condigna;
11. Estabeleça mecanismos eficazes para monitorizar a situação habitacional no país, bem como para atualizar regularmente esta informação e avaliar progressos;
12. Estabeleça medidas para garantir habitação a preços acessíveis;
13. Assegure que o processo de descentralização de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (nacional, regional e municipal) é acompanhado dos recursos necessários para garantir o cumprimento dos direitos humanos;

14. Garanta uma delimitação clara das responsabilidades de todos os níveis de governo (nacional, regional e municipal) e respetiva coordenação;
15. Crie mecanismos eficazes para monitorizar a implementação de políticas de habitação, programas e práticas de todas as autoridades, a nível nacional, regional e local, para garantir que atuem de forma consistente com as obrigações internacionais do Estado;
16. Garanta a regulamentação dos senhorios e das empresas para garantir que respeitem os direitos humanos, incluindo o direito a uma habitação condigna;
17. Incentive a criação de programas e incentivos a senhorios, sob a forma de políticas públicas, que os apoiem na manutenção e disponibilização ao mercado de habitações para rendas adequadas e acessíveis, não colocando em causa os seus direitos de propriedade, poupanças e investimento;
18. Consagre todas as medidas necessárias para realizar o direito à habitação condigna de todos/todas, garantindo a disponibilização de formas diferentes e adequadas de segurança da ocupação, e incentivando uma colaboração comunitária inclusiva e as iniciativas das comunidades e populações locais, tendo sempre em vista o interesse geral, garantindo a dignidade e os direitos da pessoa humana, em igualdade e sem discriminação;
19. Assegure que as estratégias desenvolvidas pelo Estado, nas suas diversas divisões, incluam medidas tributárias, regulatórias e de planeamento que consagrem a habitação como um bem social, promovam um sistema de habitação inclusiva e impeçam a especulação;
20. Garanta que as pessoas conseguem participar nas decisões que afetam as suas vidas e são consultadas sobre as mesmas;
21. Garanta recursos judiciais e reparação eficazes para todas as pessoas cujo direito à habitação condigna foi violado, bem como o acesso à justiça e a proteção jurídica, especialmente no caso daqueles que enfrentam discriminação ou pertencem a grupos desfavorecidos;
22. Considere as demais recomendações dos Relatores Especiais das Nações Unidas para a Habitação Adequada, quer diretamente ao Estado português, quer aos Estados Parte de instrumentos internacionais de direitos humanos;
23. Apresente uma linguagem não discriminatória, incluindo a respeitante ao género, através do emprego de formas verdadeiramente inclusivas ou neutras;
24. Cumpra de modo efetivo o artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa.

Só assim se garantirão os mais elementares direitos e se conduzirá a uma maior e melhor efetivação do direito a uma habitação condigna em Portugal.

# MEMÓRIA DESCRITIVA

Em dezembro de 2016, Portugal recebeu a visita da Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Adequada, Leilani Farha, mandatada para examinar a implementação do direito a uma habitação condigna por meio de legislação, políticas e programas, e a identificação de resultados positivos e de desafios ao pleno cumprimento daquele direito humano. No relatório apresentado em março de 2017, após aquela visita, a Relatora manifestou surpresa por Portugal não ter ainda uma Lei de Bases da Habitação<sup>1</sup>. Assim, e após exposição da situação da habitação em Portugal, com foco nos temas dos desalojamentos, das demolições, dos assentamentos informais, das ilhas, das pessoas sem-abrigo, da habitação social, da pressão do turismo sobre a habitação, dos arrendamentos de curto prazo<sup>2</sup> e dos vistos Gold<sup>3</sup> são apresentadas as conclusões e recomendações para uma efetiva implementação do direito humano a uma habitação condigna em Portugal.

No relatório da sua missão a Portugal, a Relatora Especial recomendou ao Estado português a adoção de uma Lei de Bases da Habitação, “baseada em princípios internacionais de direitos humanos”, que proporcione “consistência e coerência nas políticas e programas de habitação”<sup>4</sup>. Mais recomenda a Relatora Especial a inclusão de “metas mensuráveis e cronograma, com foco nas pessoas em situação vulnerável, e a distribuição e coordenação de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, com mecanismos eficazes de monitorização, responsabilização e reclamação”<sup>5</sup>. Segundo considera, esta Lei de Bases poderia “garantir que as várias políticas e programas em vigor atingissem as populações que sofrem as piores desvantagens habitacionais, como as comunidades ciganas e afrodescendentes, as mulheres que fogem da violência, as pessoas com deficiência, as crianças, os jovens e todos/as aqueles/as que são economicamente mais vulneráveis ou designados «novos pobres»”<sup>6</sup>.

No contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, Portugal comprometeu-se a trabalhar, em 2015, para, entre outros, garantir o acesso de todas as pessoas a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos, a melhorar as condições nos bairros de lata, bem como a alcançar o acesso universal e equitativo a água potável, saneamento e higiene<sup>7</sup>, até 2030.

De resto, no contexto da Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, foram renovados os compromissos respeitantes, entre outros, à promoção do acesso a uma habitação condigna e

---

<sup>1</sup> Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), *Relatório da Relatora Especial para a Habitação Adequada como componente do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito à não discriminação neste contexto – Missão a Portugal*, 34.ª sessão, fevereiro de 2017 (A/HRC/34/51/Add.2), para. 22, pp. 6, disponível em <<https://undocs.org/A/HRC/34/51/Add.2>>.

<sup>2</sup> A Relatora Especial para a Habitação Adequada refere que a proliferação de investimento em propriedades para arrendamento de curto prazo, como no Airbnb, em países como Portugal, contribuiu para a escalada dos preços da habitação e mudanças na composição dos bairros, sem criar habitação acessível ou outros benefícios para a população local, in CDHNU, *Relatório da Relatora Especial para a Habitação Adequada como componente do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito à não discriminação neste contexto*, 34.ª sessão, janeiro de 2017 (A/HRC/34/51), para 28, p. 9.

<sup>3</sup> Que tendo sido criados como medida para atrair o investimento e a criação de emprego, não vieram a revelar-se benéficos para as pessoas com maiores necessidades em Portugal, como notou a Relatora Especial para a habitação adequada, in CDHNU, ob. cit. em 1, para. 68-69, pp.15.

<sup>4</sup> CDHNU, ob. cit. em 1, para. 86(a), pp.18.

<sup>5</sup> CDHNU, ob. cit. em 1, para. 86(a), pp.18.

<sup>6</sup> CDHNU, ob. cit. em 1, para. 86(a), pp.18.

<sup>7</sup> Conselho Económico e Social das Nações Unidas, *Relatório do Grupo Interagências e de Peritos sobre os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 19 de fevereiro de 2016 (E/CN.3/2016/2/Rev.1\*), Metas 6.1, 6.2 e 11.1., disponível em <<https://undocs.org/E/CN.3/2016/2/Rev.1>>.

economicamente acessível, à prevenção de desalojamentos forçados, à eliminação da condição de sem-abrigo e à promoção do desenvolvimento urbano sustentável<sup>8</sup>.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística sobre o acompanhamento estatístico da Agenda 2030, a proporção de população residente em alojamentos familiares não clássicos de residência habitual – aqueles que, “pelo tipo e precariedade da construção (por exemplo, barraca, casa rudimentar de madeira, alojamento improvisado ou móvel), não se enquadram nas condições de um alojamento familiar clássico” – tem vindo a diminuir. A conclusão parte da comparação dos dados do *Censos* de 2011 com outros anteriores, sendo que, de acordo com os dados do último recenseamento, aquela proporção situava-se em 0,17% (17.448 pessoas), com a maioria a residir em municípios da Área Metropolitana de Lisboa (30%), da Área Metropolitana do Porto (10%) e do Algarve (10%)<sup>9</sup>.

Dados mais recentes do que o *Censos* de 2011, apresentados no Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, publicado em fevereiro de 2018, referem a persistência de situações de grave carência habitacional. Do mesmo resulta a existência de: 187 municípios com carências habitacionais sinalizadas; 25.762 famílias em situação habitacional claramente insatisfatória (0,78% das famílias residentes naqueles municípios), sendo que 74% destas famílias se localizam nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto; 14.748 edifícios e 31.526 fogos sem as condições mínimas de habitabilidade; e municípios onde a percentagem de famílias em situação de carência habitacional face ao total de famílias residentes assume uma expressão bastante significativa (acima dos 3%), designadamente, Mira, Monforte, Mourão, Murtosa, Amadora, Almada, Loures e Mesão Frio<sup>10</sup>.

Sobre os problemas da habitação em Portugal, em 2014, o Comité dos Direitos Económicos Sociais e Culturais recomendou a Portugal que tomasse medidas para garantir o acesso a uma habitação adequada e acessível<sup>11</sup>.

Neste âmbito, importa ainda referir que, no Relatório Anual de Atividades da Provedoria de Justiça relativo ao ano de 2017, apresentado à Assembleia da República em junho de 2018, é referido um aumento do número de queixas sobre urbanismo e habitação (mais 80 queixas quando comparado com os números do ano anterior)<sup>12</sup>. O mesmo relatório refere 54 procedimentos abertos sobre as matérias agregadas sob a denominação «habitação social e apoios à habitação», acrescentando que “são ainda muitas as reclamações sobre habitação social e apoios à habitação, o que indicia a persistência de dificuldades em algumas camadas da população”<sup>13</sup>.

Por fim, o último Relatório da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, publicado a 2 de outubro de 2018, e que se revela igualmente de importância para o enquadramento dos problemas da habitação em Portugal, refere, entre outras formas de discriminação, a existência de desalojamentos sem cumprimento das normas e dos princípios de direito interno e internacional

---

<sup>8</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 23 de dezembro de 2016, 25 de janeiro de 2017 (A/RES/71/256).

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estatística, *Objectivos de desenvolvimento sustentável - Indicadores para Portugal. Agenda 2030*, 04 de julho de 2018, pp. 154-156, disponível em <[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=332274994&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=332274994&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt)>.

<sup>10</sup> IHRU, *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*, fevereiro de 2018, pp. 20-22 e 27.

<sup>11</sup> Comité dos Direitos Económicos Sociais e Culturais (CDESC), *Observações finais sobre o quarto relatório periódico de Portugal*, 8 de dezembro de 2014 (E/C.12/PRT/CO/4).

<sup>12</sup> Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 2017*, 2018, pp. 33.

<sup>13</sup> Provedor de Justiça, ob. cit. em 8, pp. 36.

dos direitos humanos aplicáveis, as condições precárias de habitação em que vivem as comunidades ciganas, bem como a falta de acesso a água corrente<sup>14</sup>.

Na sequência das informações prestadas pelo Estado português sobre o acompanhamento dado à decisão no processo de reclamação n.º 61/2010 e tendo por base aquele relatório da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, o Comité Europeu dos Direitos Sociais considerou, em dezembro de 2018, que, não obstante os desenvolvimentos verificados, a situação no país referente ao acesso a uma habitação condigna por parte das comunidades ciganas ainda não está em conformidade com os artigos 31.º/1, 16.º e 30.º da Carta Social Europeia<sup>15</sup>.

## **ENQUADRAMENTO E JUSTIFICAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES**

O artigo 65.º da CRP proclama o direito à habitação digna, de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto, e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Para tanto, estão consagradas naquele texto fundamental diversas incumbências do Estado para efetivar o direito à habitação.

Estão ainda constitucionalmente previstos a proteção especial dos jovens no acesso à habitação e das pessoas idosas a condições de habitação que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social (artigo 72.º da CRP)<sup>16</sup>.

A par de outros direitos, o direito à habitação é de todos/as – cidadãos e cidadãs portugueses, estrangeiros, requerentes e beneficiários de proteção internacional e apátridas que se encontrem ou residam em Portugal –, em plena igualdade, nos termos do princípio constitucional da igualdade (artigos 13.º e 15.º da CRP).

Acresce que Portugal é Estado Parte de diversos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos que garantem o direito a uma habitação condigna.

Sobre este direito, estabelece a Declaração Universal dos Direitos Humanos que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade” (cf. art. 25.º/1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos).

Porém, no que ao direito a uma habitação condigna diz respeito, é o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (adiante PIDESC), ratificado por Portugal a 31 de julho de 1978, o principal documento internacional de direitos humanos a estabelecer que todos os Estados Parte “reconhecem o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados e a uma melhoria contínua das suas condições de vida” (artigo 11.º/1 do PIDESC).<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) – Conselho da Europa, *Relatório da ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo)*, publicado em 02 de outubro de 2018, pp. 15 (11. e 12.), 26 (58.), 36 (82. e 83.), 33 (88.) e 35 (94.)

<sup>15</sup> Comité Europeu dos Direitos Sociais, *Follow-up das Decisões sobre os Méritos das Reclamações Coletivas*, dezembro de 2018, pp. 124, disponível em <[file:///E:/Advocacy/Projetos%20de%20Lei%20843%20e%201023%20\(Lei%20Bases%20Habitação\)/ECSR-CoE.pdf](file:///E:/Advocacy/Projetos%20de%20Lei%20843%20e%201023%20(Lei%20Bases%20Habitação)/ECSR-CoE.pdf)>.

<sup>16</sup> A Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto, consagra ainda a proteção especial das pessoas com deficiência no acesso à habitação (cf. artigos 25.º e 32.º).

<sup>17</sup> O Comité Europeu dos Direitos Sociais fixou que os migrantes considerados em situação “irregular” estão também abrangidos pela proteção do artigo 31.º da Carta Social Europeia. Neste sentido, veja-se a decisão no processo de reclamação n.º 86/2012 (Para. 58-61).

O Comit  dos Direitos Econ micos Sociais e Culturais das Na es Unidas (adiante Comit ), composto por peritos encarregues de fornecer uma interpreta o oficial dos direitos humanos consagrados no PIDESC, pronunciou-se através das suas Observa es Gerais n.às 4 (sobre o direito a uma habita o condigna) e 7 (sobre desalojamentos forçados) para interpreta o detalhada do direito a uma habita o condigna, consagrado no citado artigo (11. ) do PIDESC.

Na Observa o Geral n.  4 (1991) do Comit  identificam-se algumas das principais questões no domínio do direito a uma habita o condigna. Observa desde logo o Comit  que, para efeitos do PIDESC, o direito   habita o “não deve entender-se em sentido restrito. Não se trata aqui de proporcionar um simples teto a servir de abrigo ou de considerar o direito   habita o exclusivamente como um bem”. Determinou aquele Comit  que o direito   habita o “*deve ser visto como o direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade. [...] o direito   habita o está inteiramente ligado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que formam as premissas do Pacto [PIDESC]. Assim, «a dignidade inerente   pessoa humana», de que decorrem os direitos enunciados no Pacto, exige que a expressão «habita o» seja interpretada de modo a ter em conta diversas outras considera es e, principalmente, o facto de que o direito   habita o deve ser assegurado a todos/as, sem discrimina o alguma com base nos rendimentos ou no acesso a outros recursos econ micos. Segundo o disposto no n.  1 do artigo 11. , não deve ser entendido como visando uma «habita o» tout court, mas sim uma habita o adequada*”.<sup>18</sup>

Mais observa o Comit  que o direito   habita o implica que devem ser considerados determinados fatores sociais, econ micos, culturais, climáticos, ecológicos, entre outros, independentemente do contexto. Assim, uma habita o condigna define-se através da associa o de determinados elementos que, conjuntamente, garantem este direito, nomeadamente: a segurança legal da ocupa o; a disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas; a acessibilidade econ mica, que implica a capacidade de responder aos custos relacionados   habita o; a habitabilidade, que se refere a se a habita o oferece espaço adequado e prote o contra condi es climáticas adversas; a facilidade de acesso, que implica que os grupos desfavorecidos e vulneráveis, como os idosos, e aqueles com condi es médicas cr nicas, devem receber considera o prioritária; a localiza o, que respeita ao acesso a emprego, cuidados de saúde e escolas, entre outros; e o meio cultural<sup>19</sup>.

  ainda observado pelo Comit  que “o direito a uma habita o condigna assiste a todos/as”. A expressão «para si e sua família» reflete considera es sobre o estatuto da mulher e o sistema de atividade econ mica, geralmente aceites em 1966, ano em que o Pacto foi adotado. Hoje, esta expressão não pode ser interpretada como implicando qualquer restri o   aplicabilidade do direito a indivíduos do sexo feminino, a agregados familiares cuja dire o incumba a uma mulher ou a outros grupos. Neste espírito, o conceito de «família» deve ser interpretado em sentido amplo. Por outro lado, tanto os indivíduos como as famílias têm direito a uma habita o condigna sem distin o de idade, situa o econ mica, pertenc a a grupos ou entidades, origem social ou outra condi o. O gozo do direito não deve, em virtude do n.  2 do artigo 2.  do Pacto [PIDESC]<sup>20</sup>, estar sujeito a qualquer forma de discrimina o”<sup>21</sup> – por, entre outros, motivos de etnia, cor, idade, sexo, orienta o sexual, identidade de g nero, língua, religião, opinião política ou de outra índole,

---

<sup>18</sup> Observa o Geral n.  4 (1991) do CDESC, para. 7.

<sup>19</sup> CDESC, ob. cit. em 18, para. 8.

<sup>20</sup> O artigo 2. /2 do PIDESC estabelece que: “*Os Estados-sinat rios no presente Pacto comprometem-se a garantir o exercício dos direitos que nele se enunciam, sem qualquer discrimina o, por motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posi o econ mica, nascimento ou qualquer outra condi o social*”.

<sup>21</sup> CDESC, ob. cit. em 18, para. 6.

origem nacional ou social, posição económica, nascimento ou qualquer outra condição social ou de saúde.

Recorda-se que, no PIDESC, os Estados Parte comprometem-se igualmente “a assegurar que homens e mulheres, de igual modo, gozem de todos os direitos económicos, sociais e culturais”<sup>22</sup> aí enunciados. Neste âmbito, importa ainda relembrar a ênfase dada pelo Comité, através da sua Observação Geral n.º 16 (sobre a igualdade de direitos entre homens e mulheres no gozo de todos os direitos económicos, sociais e culturais), para a importância de responder a situações de discriminação dupla ou múltipla, as quais agravam as consequências da discriminação<sup>23</sup>.

O exposto está em consonância com o compromisso "Ninguém Fica Para Trás" que centra os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana das Nações Unidas. Os Estados devem assegurar que leis, políticas, estratégias e planos de habitação garantem a participação, igualdade e não discriminação em todas as suas fases.

Além dos princípios da igualdade e da não-discriminação, o Comité observou que o direito a uma habitação condigna não pode ser considerado independentemente de outros direitos humanos, nomeadamente, mas não exclusivamente, do conceito de dignidade humana – como já referido –, do direito à liberdade de expressão e de associação, do direito de todos/as à liberdade de escolher o local de residência e de participar no processo decisório, do direito de todos/as a não ser sujeito a intromissões arbitrárias ou ilegais na vida privada e familiar, no domicílio ou na correspondência<sup>24</sup>.

Notou ainda o Comité que *“embora os meios utilizados para garantir a plena realização do direito a uma habitação condigna variem muito em função do Estado, a verdade é que o Pacto obriga claramente cada um dos Estados Partes a tomar todas as medidas necessárias para garantir o exercício deste direito”*<sup>25</sup>. O que, na maioria dos casos, exige a adoção de uma estratégia nacional de habitação que defina objetivos e metas mensuráveis para melhorar a situação da habitação, identifique os recursos disponíveis e defina as responsabilidades e cronogramas para a respetiva implementação. *“Por razões de relevância e de eficácia, bem como para garantir o respeito dos outros direitos humanos, tal estratégia deverá refletir a realização de intensas consultas e a participação de todos/as os/as interessados/as, nomeadamente os sem-abrigo, os mal alojados e os seus representantes. Por outro lado, devem ser tomadas medidas para assegurar a coordenação entre os ministérios competentes e as autoridades regionais e locais, de modo que as políticas conexas (economia, agricultura, ambiente, energia, etc.) sejam compatíveis com as obrigações impostas aos Estados pelo artigo 11.º do Pacto”*<sup>26</sup>.

O direito a uma habitação condigna abrange ainda uma proibição de desalojamentos forçados, legalmente definidos como a remoção, permanente ou temporária, de pessoas da sua casa ou da terra que ocupam contra a sua vontade, sem que lhes seja garantido o devido processo e salvaguardas legais a que têm direito sob as leis internacionais e regionais de direitos humanos, incluindo aviso prévio, recursos legais e indemnização adequada<sup>27</sup>.

Conforme já referido, o Comité identifica a segurança da ocupação como um elemento crucial na determinação da adequabilidade da habitação e estipula que aquela segurança assume várias

---

<sup>22</sup> Artigo 3.º do PIDESC.

<sup>23</sup> Observação Geral n.º 16 (2005) do CDESC, para. 5.

<sup>24</sup> CDESC, ob. cit. em 18, para. 9. Sobre o direito à privacidade, ver o artigo 17.º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ratificado por Portugal a 15 de junho de 1978, e a Observação Geral n.º 16 (1988) do Comité dos Direitos Humanos.

<sup>25</sup> CDESC, ob. cit. em 18, para. 12.

<sup>26</sup> CDESC, ob. cit. em 18, para. 12.

<sup>27</sup> O CDESC define desalojamento forçado como a “remoção permanente ou temporária contra a sua vontade de indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão de, e acesso a formas adequadas de proteção jurídica ou outra”, cf. Observação Geral n.º 7 (1997) do CDESC.

formas, incluindo arrendamento, locação (pública e privada), copropriedade, propriedade, alojamento em situação de urgência e ocupação precária, incluindo a ocupação de terras ou propriedades. Assim, e “*não obstante o tipo de ocupação, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança, que garanta a proteção legal contra o desalojamento forçado, assédio e outras ameaças. Os Estados-signatários devem, por conseguinte, adotar medidas imediatas para conferir segurança legal da ocupação às pessoas e agregados familiares que carecem dessa proteção, após consulta genuína com as pessoas e grupos afetados*”<sup>28</sup>.

Os Estados frequentemente justificam a falta de proteção contra os desalojamentos forçados para as pessoas que não têm título legal de ocupação, da casa ou propriedade, nos termos da legislação interna e que habitam em assentamentos informais. Sucede, porém, que a lei internacional dos direitos humanos é inequívoca: a proteção contra os desalojamentos forçados é para todos/as, independentemente do *status* da ocupação.

Reconhecendo o direito internacional dos direitos humanos que as autoridades podem legitimamente proceder a desalojamentos em circunstâncias específicas, estes devem ser uma medida de último recurso, quando todas as alternativas tiverem sido consideradas em processos de consulta genuína com as pessoas envolvidas e apenas se todas as garantias legais e processuais forem cumpridas, incluindo a notificação adequada e atempada dos visados, por escrito e com menção dos motivos do desalojamento e informação sobre alternativas<sup>29</sup>. Ainda assim, ninguém deverá ver-se na situação de sem-abrigo resultante do desalojamento, entendendo-se que a definição de sem-abrigo deve ir para além da referência ao local onde as pessoas vivem ou dormem<sup>30</sup>. Se algum dos visados não puder suprir as suas necessidades, as autoridades estão obrigadas a garantir habitação alternativa adequada<sup>31 32</sup>. De resto, nenhum desalojamento pode ter lugar sob condições climáticas adversas ou durante a noite.<sup>33 34</sup>

Um desalojamento que não cumpra qualquer das garantias acima referidas é um desalojamento forçado e, portanto, uma violação de direitos humanos. O Comité declarou que casos de desalojamentos forçados são incompatíveis com os requisitos do PIDESC<sup>35</sup>, enfatizando que um Estado “deve abster-se de desalojamentos forçados e garantir que a lei seja aplicada contra agentes seus ou terceiros que realizem desalojamentos forçados”<sup>36</sup>. Mais defendeu a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas que os desalojamentos forçados são uma grave violação dos direitos humanos, em particular, do direito a uma habitação condigna<sup>37</sup>. Motivo pelo qual devem ser garantidos, pelo menos, recursos judiciais com vista a obter a proibição de desalojamentos forçados, tal como referido pelo Comité<sup>38</sup>.

Sobre este tema específico dos desalojamentos forçados e respetivas obrigações associadas dos Estados, pronunciou-se já a Amnistia Internacional através do guia *Know your obligations: A guide*

---

<sup>28</sup> CDESC, ob. cit. em 18, para. 8(a).

<sup>29</sup> Observação Geral n.º 7 (1997) do CDESC, para. 15.

<sup>30</sup> CDHNU, *Relatório da Relatora Especial para a Habitação Adequada como componente do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito à não discriminação neste contexto*, 31.ª sessão, dezembro de 2015 (A/HRC/31/54), onde, entre outros, é referida a importância de uma definição tridimensional de “sem-abrigo” ancorada nos direitos humanos (Para. 15-18), bem como é referida a obrigação dos Estados de, entre outros, eliminar os desalojamentos forçados, especialmente quando resultam em situações de sem-abrigo (Para. 90).

<sup>31</sup> CDESC, ob. cit. em 29, Para. 16.

<sup>32</sup> O Comité Europeu dos Direitos Sociais fixou que o alojamento temporário, ainda que adequado, não é solução suficiente. Neste sentido, veja-se a decisão no processo de reclamação n.º 86/2012 (Para. 105-109).

<sup>33</sup> CDESC, ob. cit. em 29, Para. 15 (f).

<sup>34</sup> No mesmo sentido, ver o Artigo 31.º da Carta Social Europeia (Revista) e jurisprudência do Comité Europeu dos Direitos Sociais.

<sup>35</sup> CDESC, ob. cit. em 18, para. 18.

<sup>36</sup> CDESC, ob. cit. em 29, para. 8.

<sup>37</sup> Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, Resolução 1993/77 (10 de março de 1993).

<sup>38</sup> CDESC, ob. cit. em 18, para. 17 a).

*to preventing forced evictions* (Conheça as suas obrigações: Um guia para prevenir desalojamentos forçados)<sup>39</sup>.

Refere a Relatora Especial para a Habitação Adequada que os “princípios da lei internacional de direitos humanos exigem, por exemplo, que nenhum desalojamento ocorra se levar a uma situação de sem-abrigo”. Tal não tem sido adequadamente “aplicado pelos tribunais nacionais [face] aos desalojamentos relacionados com incumprimentos de hipotecas ou arrendamentos”<sup>40</sup>. Assim, a Relatora Especial manifestou a sua preocupação com “a «solução» de desalojamento de habitações que é aplicada rotineiramente no caso de dívidas não pagas, embora haja muitas outras opções disponíveis para os tribunais obrigarem ao reembolso ou reestruturação de dívidas, invocando o poder do Estado de retirar ou desalojar indivíduos das suas casas, tais como impor planos de pagamento ou penhorar salários. As execuções hipotecárias e os desalojamentos têm efeitos graves sobre a saúde e bem-estar, e podem resultar na perda da guarda dos filhos. Essas são consequências inaceitáveis do incumprimento de pagamentos de hipotecas ou arrendamento quando existem outras opções disponíveis. Além disso, são geralmente contrárias ao direito internacional dos direitos humanos”<sup>41</sup>.

Para além dos instrumentos internacionais já mencionados, o direito a uma habitação condigna está também protegido noutros documentos internacionais e regionais de direitos humanos, incluindo o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>42</sup>, a Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>43</sup>, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial<sup>44</sup>, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres<sup>45</sup>, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>46</sup>, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>47</sup>, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>48</sup> e a Carta Social Europeia<sup>49</sup>.

Quando um Estado se torna parte de qualquer tratado internacional é legalmente obrigado a cumprir as suas obrigações sob esse tratado, inclusive através da implementação nacional das normas dos tratados. O Estado será responsável se qualquer órgão (pessoa ou entidade) do mesmo, com base em qualquer uma das suas divisões (governo nacional, regional e municipal), atuar de maneira desconforme com as suas obrigações internacionais. Isto aplica-se igualmente a qualquer pessoa que atue como agente do Estado ou sob as suas instruções. O Estado não pode usar provisões no seu ordenamento jurídico interno para justificar o incumprimento das obrigações decorrentes dos tratados internacionais.

O Estado português está, assim, obrigado a reconhecer, respeitar, proteger e realizar o direito humano a uma habitação condigna, não podendo, entre outros, permitir quaisquer práticas discriminatórias no acesso à habitação, nem devendo interferir nas situações de habitação das pessoas, nem realizar desalojamentos forçados ou demolir habitações sem o devido processo legal. Em vez disso, deverá adotar leis e outras medidas que garantam o cumprimento do direito e dos padrões internacionais e regionais de direitos humanos e protejam as pessoas de qualquer

---

<sup>39</sup> Amnistia Internacional, *Know your obligations: A guide to preventing forced evictions* (Conheça as suas obrigações: um guia para prevenir desalojamentos forçados), 2012 (ACT 35/009/2012).

<sup>40</sup> CDHNU, *Relatório da Relatora Especial para a habitação adequada como componente do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito à não discriminação neste contexto*, 34.ª sessão, janeiro de 2017 (A/HRC/34/51), para. 58.

<sup>41</sup> CDHNU, ob. cit. em 40, para. 58.

<sup>42</sup> Artigo 17.º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ratificado por Portugal em 15 de junho de 1978.

<sup>43</sup> Artigos 16.º/1 e 27.º/4 da Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada por Portugal em 21 de setembro de 1990.

<sup>44</sup> Artigos 5.º/e) e 14.º/2 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada por Portugal em 24 de agosto de 1982.

<sup>45</sup> Artigo 14.º/2 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres, ratificada por Portugal em 30 de julho de 1980.

<sup>46</sup> Artigos 9.º e 28.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada por Portugal em 23 de setembro de 2009.

<sup>47</sup> Artigo 21.º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, ratificada por Portugal em 1960.

<sup>48</sup> Artigo 8.º/1 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, ratificada por Portugal em 9 de novembro de 1978.

<sup>49</sup> Artigo 31.º da Carta Social Europeia (Revista).

ingerência nos seus direitos, inclusive por parte de terceiros, tais como senhorios e empresas, assegurando que os territórios urbanos e rurais são espaços de exercício e realização de direitos, onde as pessoas têm acesso aos recursos, serviços, bens e oportunidades de forma justa, universal, democrática e sustentável.

Sobre a responsabilidade dos governos no nível subnacional (nacional, regional e municipal) na implementação do direito à habitação condigna, no financiamento da habitação, na conceção e na implementação de estratégias de habitação eficazes baseadas nos direitos humanos, e no acesso à justiça como pedra angular no contexto do direito à habitação adequada, entre outros, pronunciou-se já a Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Adequada, Leilani Farha, apresentando conclusões e recomendações específicas aos Estados que, tal como o Estado português, são parte de instrumentos internacionais que garantem o direito de todos/as a uma habitação condigna, e as quais não poderão deixar de ser consideradas pelo legislador no âmbito das presentes iniciativas<sup>50</sup>.

## **COMENTÁRIO FINAL**

O Estado português (nas suas diferentes divisões: nacional, regional e municipal) tem a obrigação de dar prioridade ao acesso a um nível mínimo de habitação condigna para todas as pessoas, por exemplo, prevenindo e eliminando as situações de pessoas sem-abrigo, considerando as suas diversas dimensões. O Estado e os funcionários públicos, no desempenho das suas funções, devem também dar prioridade aos grupos mais vulneráveis à violação de direitos humanos e à discriminação na alocação de recursos e garantir o direito das pessoas à participação e consulta em decisões que afetarão as suas vidas. Assim, devem ser fornecidos recursos efetivos se algum desses direitos for violado. Mais deve o Estado português proibir e eliminar toda e qualquer discriminação, e garantir a igualdade no acesso à habitação condigna e a proteção contra os desalojamentos forçados.

A fim de cumprir as suas obrigações internacionais, devem ser adotadas todas as medidas legislativas, administrativas, orçamentais, judiciais e outras necessárias para alcançar o direito a uma habitação condigna para todas as pessoas. Devem ser desenvolvidos e implementados programas e políticas com o fim de promover o acesso a uma habitação condigna para todos/as e que melhorem as condições de habitação no país. O Estado português deve, ainda, ter em vigor legislação para proibir os desalojamentos forçados, prevenir a discriminação por senhorios e empresas e regular as rendas e as condições de habitação. É que, como já referido, os Estados têm a obrigação principal de aplicar as normas de direitos humanos e de assegurar o respeito pelos direitos consagrados nos tratados e nos princípios gerais do direito público internacional; porém, isso não isenta terceiros da respetiva responsabilidade de respeitar os direitos humanos, a qual deve ser garantida pelo Estado português.

Na verdade, uma Lei de Bases da Habitação terá impacto sobre o usufruto do direito humano à habitação. Neste sentido, importa que a Lei de Bases da Habitação logre, entre outros, concretizar

---

<sup>50</sup> CDHNU, *Relatórios da Relatora Especial para a habitação adequada como componente do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito à não discriminação neste contexto*, 28.ª sessão, dezembro de 2014 (A/HRC/28/62), 34.ª sessão, janeiro de 2017 (A/HRC/34/51), 37.ª sessão, janeiro de 2018 (A/HRC/37/53), e 40.ª sessão, janeiro de 2019 (A/HRC/40/61).

o direito a uma habitação condigna em conformidade com o direito e os padrões internacionais e regionais dos direitos humanos, servindo de base à legislação, às políticas públicas, aos programas e a toda a atuação em matéria de habitação, assegurando a observância de critérios objetivos nos mais diversos níveis de governo (nacional, regional e municipal).

**A Amnistia Internacional Portugal considera de importância fulcral a iniciativa legislativa de criar uma Lei de Bases da Habitação que estabeleça o quadro geral do direito a uma habitação condigna. Porém, é imperativo que esta Lei de Bases inclua todos os aspetos do direito a uma habitação condigna tal como reconhecido no direito e nos padrões internacionais e regionais dos direitos humanos, garantindo uma resposta adequada aos problemas da habitação em Portugal e a respetiva eliminação, tendo em vista o cumprimento das obrigações e compromissos do Estado português.**

A concretização desta lei deverá garantir a dignidade e os direitos da pessoa humana, em igualdade e sem discriminação, e constituir uma resposta eficaz aos problemas da habitação em Portugal.

© AMNISTIA INTERNACIONAL – PORTUGAL

Lisboa, Maio de 2019