

## Projecto de Resolução n.º 84/XIV/1ª

### Pelo direito ao cartão de cidadão para as pessoas em situação de sem abrigo

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017, de 25 de julho, que aprovou a Estratégia Nacional de Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo 2017-2023, define pessoa em situação de sem abrigo como "(...) aquela que independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário (...) ou sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito (...) "<sup>1</sup>, havendo ainda a distinção entre sem-abrigo itinerante e sem-abrigo residente.

Independentemente da denominação atribuída, a burocracia não permite que as pessoas em situação de sem-abrigo sejam portadoras de uma cidadania plena, porquanto se lhes encontra vedado o acesso à obtenção de documentos que exigem a indicação de uma residência, como é o caso do cartão de cidadão.

Embora seja um direito e um dever de todos os cidadãos serem portadores de um cartão de identificação<sup>2</sup>, este não é emitido a quem não tem uma residência, indo contra as indicações estabelecidas nas duas estratégias nacionais de integração (ENIPSA 2009-2015 e 2017-2023) que elencam como um dos seus objetivos a criação de condições para garantir a promoção da autonomia das pessoas em situação de sem-abrigo com vista ao exercício de direitos e deveres de cidadania, o que inculca uma responsabilidade a todas as entidades para salvaguarda do acesso aos serviços<sup>3</sup>.

Apresentada uma queixa<sup>4</sup> sob esta temática ao Provedor de Justiça foi entendido que "(...)o apartado (postal) não corresponde ao local de residência (...)" porquanto não é "(...) o lugar que serve de base de vida a uma pessoa singular, onde a mesma pode ser encontrada. (...)",

---

<sup>1</sup> Acresce ainda a distinção entre sem-abrigo residente, aquele cidadão que pernoita no mesmo espaço público com um carácter habitual que se contrapõe deste modo ao sem-abrigo itinerante que muda de local com frequência.

<sup>2</sup> Artigo 3.º da Lei 7/2007, de 5 de fevereiro que refere "a obtenção do cartão de cidadão é obrigatória para todos os cidadãos nacionais, residentes em Portugal ou no estrangeiro, a partir dos 20 dias após o registo do nascimento",

<sup>3</sup> <https://dre.pt/home/-/dre/107745746/details/maximized>

<sup>4</sup> Resposta do Provedor Adjuto, Dr. Henrique Antunes em anexo.

concluindo a sua resposta que deve ser negada a emissão de um cartão de cidadão a um indivíduo que não seja possuidor de teto ou casa.

Este entendimento retira dignidade e cidadania aos já excluídos, pelo que urge potenciar e apoiar a criação de uma estratégia de acessibilidade plena à cidadania tendo por fundamento o disposto nos artigos 1.º e 9.º/d) (dignidade da pessoa humana), 2.º e 9.º/b) (respeito pelos direitos, liberdades e garantias), 13.º (a igualdade dentro da desigualdade), 20.º (acesso à justiça e aos tribunais), 63.º (direito à segurança social), todos da Constituição da República Portuguesa e ainda os artigos 2.º, 7.º, 21.º, 22.º, 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Por esta via, potencia-se uma política de inclusão com combate a uma injustiça social, exigindo-se ao Estado um padrão mínimo de garantia da dignidade do ser humano, portador de direitos civis, políticos, sociais, culturais e económicos que não deve ser sujeito a situações vexatórias ou a preconceitos sociais<sup>5</sup>.

No Brasil, cidadãos em situação de sem-abrigo podem abrir contas bancárias sem indicarem morada, constituindo esta uma declaração opcional pelo facto da conta bancária ser considerada um “serviço de utilidade pública imprescindível”<sup>6</sup>. Também no Brasil o acesso a cuidados médicos não exige a apresentação de uma morada desde agosto de 2018 – qualquer cidadão pode aceder ao Sistema Único de Saúde<sup>7</sup>.

Em 2018, contavam-se na Europa 11 milhões de famílias sem morada própria<sup>8</sup>, conforme estudo da Fundação Abbé-Pierre (FAP) e da Federação Europeia das Organizações Nacionais que trabalham com os Sem-Abrigo (FEANTSA), publicado no jornal francês Le Monde. Este número tem vindo a crescer por toda a Europa<sup>9</sup>. Em Portugal não existe um indicador sobre o

---

<sup>5</sup> Atrevendo-nos a ir um pouco mais além, poderemos ainda direccionar a nossa preocupação para aqueles cidadãos cuja vida profissional implica viagens e deslocações constantes e que por essa razão apenas pernoitam em hotéis ou pensões. Como podem estas pessoas não ficar excluídas ou não serem discriminadas por não terem uma morada, ainda que não caiam no conceito de sem abrigo na vertente de pessoa com carência económica que não dispõe dos meios necessários à obtenção de um alojamento?

<sup>6</sup>[https://www.conjur.com.br/2014-out-27/banco-nao-exigir-comprovante-residencia-morador-rua?fbclid=IwAR22mRtCJqkF0s7n3\\_HwZXOOCBdKbmDTfjgaYULgvrFjqTvPwG9NODURQTI](https://www.conjur.com.br/2014-out-27/banco-nao-exigir-comprovante-residencia-morador-rua?fbclid=IwAR22mRtCJqkF0s7n3_HwZXOOCBdKbmDTfjgaYULgvrFjqTvPwG9NODURQTI)

<sup>7</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/noticias/materias/2018/08/27/agora-e-lei-morador-de-rua-deve-ser-atendido-pelo-sus?fbclid=IwAR1K-87VXKEEqNVVudzilJ9Bbx74ZSdeonOxepX2da4AV2HUSYtbTRO6gA>

<sup>8</sup><https://observador.pt/2018/03/21/onze-milhoes-de-familias-vivem-em-condicoes-habitacionais-graves-na-europa/>

<sup>9</sup> <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/como-a-finlandia-acabou-com-os-sem-abrigo>

número de pessoas em situação de sem-abrigo a nível nacional, mas em 2016 registavam-se 4.003 pessoas inscritas nessa qualidade na Segurança Social<sup>10</sup>, constituindo este indicador uma realidade preocupante a que cumpre dar resposta.

Em Portugal, permite o artigo 61.ºA da Lei n.º 7/2007 a emissão de um cartão de cidadão provisório, i.e., um cartão sem circuito integrado, sem indicação de uma residência e com validade limitada a 90 dias. Este cartão pode ser emitido se: a) Se verificar reconhecida urgência na obtenção do cartão de cidadão para a prática de quaisquer atos e manifesta impossibilidade de serem efetuadas, em tempo útil, as validações exigidas pela presente lei; b) Ocorrer caso fortuito ou de força maior<sup>11</sup>. “

Não é, pois de desconsiderar a possibilidade de um qualquer cidadão se encontrar numa situação de sem teto ou sem casa por qualquer um destes factos: despejo com fundamento em falta de pagamento de rendas ou por um terramoto que lhe destruiu a casa. Se a este cidadão é atribuído o direito de emissão de um cartão de cidadão, porque não é também esta prerrogativa extensível a uma pessoa em situação de sem-abrigo, sem teto ou casa, ainda que por período superior a 90 dias?

No dia internacional da Erradicação da Pobreza<sup>12</sup>, a Comunidade Vida e Paz dirigiu ao Sr. Presidente da República e ao Sr. Primeiro-ministro, uma carta aberta<sup>13</sup> onde, entre outras

---

<sup>10</sup> Sendo 1620 no Porto, 886 em Lisboa, 355 em Faro e 256 em Setúbal, encontrando-se as restantes distribuídas por Braga (145), Leiria (107), Aveiro (104), Santarém (49), Viana do Castelo (47), Vila Real (46), Portalegre (45) Évora (39), Viseu (36), Bragança (34), Beja (28), Guarda (15) e Castelo Branco (6). Já em novembro de 2018 foram divulgados novos números no relatório de Inquérito aos conceitos utilizados e aos sistemas locais de informação aplicado nos meses de fevereiro e março do ano transato. Nas suas conclusões apurou-se que existiam 1443 pessoas sem teto e 1953 pessoas sem casa. A acrescentar, “Os números mostram, em primeiro lugar, uma tendência clara: há mais sem-abrigo nas grandes cidades. É na área metropolitana de Lisboa que existem mais sem-abrigo (44,2%), seguida pela região do Norte (32,5%) e área metropolitana do Porto (23,8 %). Depois, estão a zona Centro (11,6%), Algarve (6,8%) e Alentejo (4,8%). (...) As pessoas ditas sem casa vivem, segundo o relatório, em várias realidades: centros de alojamento temporário ou albergues, onde a pernoita é limitada e sem acesso a alojamento de longa duração; alojamentos específicos para pessoas sem casa, como apartamentos de transição (conhecidos como “housing first”), onde a pernoita também é limitada e não há acesso a alojamento de longa duração; pensões ou quartos pagos pelos serviços sociais”- <https://ionline.sapo.pt/artigo/640096/qual-a-estrategia-para-a-populacao-sem-abrigo-?seccao=Portugal>

<sup>11</sup> Por caso de força maior<sup>11</sup> deve entender-se uma situação imprevisível causada por um ser humano, sendo caso fortuito<sup>11</sup> uma situação igualmente imprevisível originada por um fenómeno de ordem natural. Ambas produzem efeitos na esfera jurídica de um cidadão.

<sup>12</sup> Comemorado no dia 17 de outubro.

<sup>13</sup> <https://www.cvidaepaz.pt/2018/10/17/carta-aberta-pelas-pessoas-em-situacao-de-sem-abrigo/>

medidas, pedia que fosse garantida “(...) a possibilidade de morada postal a pessoas em situação de sem-abrigo. Não ter uma morada postal é antes de mais um atentado aos direitos humanos, mas acima de tudo fator de constrangimento no acesso às medidas de proteção social”. Esta medida tem tanto mais impacto quando sabemos que para se requerer o Rendimento Social de Inserção (RSI)<sup>14</sup> é necessária a apresentação de documentos, entre os quais se destaca o atestado de residência relativo ao último ano.

Colocam-se assim diversas questões: Como contornar este requisito?; Indicar a morada de um centro de acolhimento onde apenas se pernitoitou algumas noites?; Indicar a morada da junta de freguesia ou da esquadra mais próxima, bem se sabendo que não é a da sua residência no sentido jurídico-social do termo<sup>15</sup>? Indicar a morada de algum benfeitor? E se no último ano, o cidadão que requer o RSI tiver pernitoitado em diversas instituições?

Dado que facultar uma morada, a qual poderá não ser a mesma ao fim de poucos dias, semanas ou meses, pode acarretar consequências gravosas para quem a indicou, como seja a inibição de atribuição do RSI por omissão de resposta a uma convocatória remetida pela Segurança Social, ou *mutatis mutandis*, para a ausência de resposta de uma convocatória de um centro de emprego, acreditamos que seria possível considerar suficiente a emissão de um atestado da residência atual, local onde o RSI deva ser levantado, dando validade e credibilidade ao atestado emitido pela própria junta de freguesia.

Entendemos não ser correto incentivar as pessoas a permanecerem vinculadas a uma morada que não é a sua, podemos até, no limite, incorrer ainda num crime de falsas declarações, pelo que urge distinguir o conceito jurídico de morada do conceito social de residência, não devendo estes dois continuarem a ser utilizados como sinónimos, sendo:

---

<sup>14</sup> Veja-se também o fundo Social de emergência e demais respostas com vista à atribuição de emprego, habitação e outros apoios financeiros.

<sup>15</sup> A este propósito, cumpre relembrar que ficar à mercê de decisões discricionárias de outros deixa os cidadãos sem-abrigo numa situação de completa fragilidade. Atente-se que a ANAFRE já comunicou que as juntas de freguesia não são obrigadas a emitir estes atestados, mormente, e bem, quando têm conhecimento que o sem-abrigo não reside na morada que indica: “Qualquer cidadão, incluindo o requerente sem-abrigo, se atestar uma falsa residência (de facto não mora aí) comete o crime de falsas declarações, podendo ser por isso sancionado nos termos da lei penal. Mais se compreende, que tendo o Presidente da Junta conhecimento de semelhante facto, não pactue com o mesmo, incorrendo ainda em conivência com a prática do crime, também sancionável.” in <https://omirante.pt/semanario/2011-12-22/sociedade/2011-12-21-junta-nao-quer-passar-atestado-de-residencia-a-sem-abrigo-contra-vontade-de-moradores>

Residência – o local fixo onde efetivamente um cidadão vive, que se materializa numa habitação permanente;

Morada – O endereço postal indicado para receção de documentação, muito embora possa não coincidir com uma habitação onde permanece um indivíduo, v.g., um apartado postal, ou, em alternativa, um número de telemóvel ou um endereço eletrónico.

Se a lei permite a emissão de um cartão de cidadão provisório não se entende o motivo para não estender esta permissão a cidadãos que dela carecem por período superior a 90 dias. À falta de uma morada, deverá admitir-se como válida a indicação de um apartado postal, de um número de telemóvel<sup>16</sup>, ou mesmo de um endereço eletrónico, como elemento acessório de uma identificação que não se consegue materializar de outra maneira.

Tratam-se de casos excecionais que devem ser acolhidos num Estado de Direito democrático fazendo jus ao princípio do que é igual deve ser tratado de forma igual e o que é diferente deve ser tratado de forma diferente, aplicando-se o princípio da igualdade vertido no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.

Assegurando assim a afetividade de um dos princípios orientadores da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem Abrigo 2009-2015 - a consagração dos direitos de cidadania dos cidadãos sem-abrigo, direitos que devem ser concretizados pela atribuição de uma identidade.

Considerando que um atestado de residência pode ser obtido através do:

- Conhecimento direto dos factos a atestar por qualquer dos membros da junta ou da assembleia de freguesia;
- Testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia;
- Declaração do próprio.

Entendemos que, com as devidas adaptações, pode um cidadão em situação de sem-abrigo comprovar a sua qualidade de sem morada através do testemunho do técnico ou assistente social da área onde pernoita.

Seria também deveras importante criar um sistema informático nacional, comum aos vários intervenientes na área das pessoas em situação de sem-abrigo, permitindo a partilha de informação, o acompanhamento de cada caso, a agilização dos processos (por exemplo,

---

<sup>16</sup> <https://www.tsf.pt/sociedade/interior/sms-ajudam-sem-abrigo-com-telemovel-5735673.html>

mudança de gestor de caso ou de localidade), identificando, entre outras, as problemáticas de saúde e/ou dependências.

Tal sistema permitiria, por exemplo, agilizar a comunicação com os distintos serviços públicos, facilitar em situações críticas como a entrada nas urgências de um hospital e ainda apoiar o desenho de futuras políticas nesta matéria.

Com efeito, “(...) apenas 12% dos concelhos em Portugal Continental (...) - 33 - têm sistemas informatizados de recolha de informação relativa à população sem-abrigo. “Os sistemas locais de recolha de informação apresentam realidades muito distintas” (...), o que condiciona logo à partida “a possibilidade de poder contribuir para a atualização de uma base de dados centralizada a nível nacional”<sup>17</sup>.

Por último, mas não de somenos importância, sublinha-se que esta temática se encontra reflexamente abarcada pelo âmbito da Lei de Bases da Habitação - Lei 83/2019, de 3 de Setembro – que no respectivo artigo 12.º prescreve o seguinte:

“Artigo 12.º Direito à morada

1 — O Estado promove e garante a todos os cidadãos, nomeadamente às pessoas em situação de sem abrigo, o direito a uma morada postal, inerente ao exercício dos direitos de cidadania, incluindo o serviço de entrega de correspondência.

(...)

4 — As pessoas na situação de sem abrigo têm o direito de indicar como morada postal um local de sua escolha, ainda que nele não pernoitem, desde que autorizado pelo titular dessa morada postal. “

A este propósito, refira-se que se afigura como crucial que esta disposição da Lei de Bases seja posta em prática o mais rapidamente possível, o que se pretende também com este projeto de resolução.

Os cidadãos quando em situação de sem-abrigo devem ver assumida a sua individualidade e personalidade, através do fortalecimento das diretrizes para a sua plena integração societária, cumprindo-se os seus direitos de cidadania com igual acesso a oportunidades económicas e sociais sem opressões ou limitações, devendo ser criadas condições para que

---

<sup>17</sup><https://ionline.sapo.pt/artigo/640096/qual-a-estrategia-para-a-populacao-sem-abrigo-?seccao=Portugal>



os cidadãos sem-abrigo possam exercer a sua cidadania sem necessidade de indicarem uma residência.

**Assim, a Assembleia da República, nos termos do n.º 5 do art. 166.º da Constituição, por intermédio do presente Projecto de Resolução, recomenda ao Governo que:**

- 1 – Atribua um cartão de identificação a todos aqueles que não têm uma casa ou um teto, introduzindo-se esse dado no chip identificativo;
- 2 – Promova a distinção entre o conceito de residência e o conceito de morada;
- 3 – Proceda à comprovação da morada através do testemunho do técnico ou assistente social da área onde pernoita o sem-abrigo;
- 4 – Desenvolva um sistema informático nacional, comum aos vários intervenientes na área das pessoas em situação de sem-abrigo, que partilhando a adequada informação facilite o acompanhamento de cada caso, nomeadamente a agilização dos processos (como a mudança de gestor de caso ou de localidade).

Palácio de São Bento, 19 de Novembro de 2019

As deputadas e o deputado,

André Silva  
Bebiana Cunha  
Cristina Rodrigues  
Inês de Sousa Real