



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

NOTA INFORMATIVA:
DIREITO À HABITAÇÃO

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO.....	2
II.	O DIREITO À HABITAÇÃO NO PLANO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.....	2
A)	O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais	2
B)	O conceito de <i>Habitação Condigna</i> no âmbito do Pacto.....	3
C)	A salvaguarda do Direito à Habitação no âmbito do Pacto.....	5
III.	O DIREITO À HABITAÇÃO NO PLANO DO CONSELHO DA EUROPA.....	7
A)	A Carta Social Europeia e a Carta Social Europeia Revista	7
B)	O conceito de <i>Direito à Habitação</i> no âmbito da Carta Social Europeia Revista	8
C)	A salvaguarda do Direito à Habitação no âmbito da Carta	10
IV.	O DIREITO À HABITAÇÃO NO PLANO NACIONAL	11
V.	O DIREITO À HABITAÇÃO: DIREITO COMPARADO	14
VI.	ANEXO: Relatório de Consulta CERDP.....	16



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

I. INTRODUÇÃO

A presente Nota visa facultar um enquadramento jurídico do Direito à Habitação, numa perspetiva supranacional – de âmbito internacional e europeu -, nacional e de direito comparado.

Numa visão jurídica e conceptual, são, em primeiro lugar, evidenciados os principais instrumentos de direito internacional e europeu a que o Estado Português se vinculou, bem como as correspondentes linhas orientadoras que possibilitam a densificação dos conceitos em apreço.

Num segundo momento é enquadrado, sumariamente, o regime jurídico-constitucional vigente em matéria de proteção do direito à habitação.

Por fim, são reportadas algumas considerações decorrentes de consulta promovida pelos Serviços da Assembleia da República em dezembro de 2016 junto do Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar (CERDP), da qual resultaram 29 respostas dos 47 países membros, 3 parlamentos internacionais (o Parlamento Europeu, a Assembleia da União da Europa Ocidental e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa) e 3 países observadores, cujo relatório integral se anexa à presente Nota.

II. O DIREITO À HABITAÇÃO NO PLANO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A) O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

A Carta Internacional dos Direitos do Homem, constituída pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (“Pacto”) e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (ambos de 1966), é a base da consagração dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no ordenamento internacional.

Apesar de os princípios da interdependência e da indivisibilidade nortear a visão das Nações Unidas em matéria de direitos humanos, sejam estes direitos cívicos e políticos, ou direitos económicos, sociais e culturais, a verdade é que, na prática, aos direitos económicos, sociais e culturais tem sido associado um regime menos garantístico.

O Direito Humano a uma Habitação Condigna¹ é um dos direitos económicos, sociais e culturais, encontrando expressão, designadamente, no n.º 1 do artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que proclama 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.”* [sublinhado nosso]

Adicionalmente, o n.º 1 do artigo 11.º do Pacto reconhece *“(…) 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. Os Estados-Signatários tomarão*

¹ A designação “Direito Humano a uma Habitação Condigna” é a adotada, designadamente, na tradução levada a cabo pelo Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria-Geral da República a respeito da [Ficha Informativa n.º 21 das Nações Unidas](#), sobre esta matéria. Designações equivalentes como “Habitação Adequada”, ou “Alojamento Adequado” são, no entanto, comumente utilizadas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

medidas apropriadas para assegurar a efetividade deste direito, reconhecendo para esse feito, a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento.” [sublinhado nosso]

Estes e outros instrumentos de direito internacional têm contribuído para uma densificação do Direito à Habitação, que foi também objeto de interpretação por parte do Comité sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (“Comité”), órgão criado pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas em 1985, para levar a cabo o controlo da aplicação do Pacto pelos [Estados Partes](#)².

Realça-se, neste campo, o [Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais](#) (“Protocolo”), que entrou em vigor a 5 de maio de 2013 na ordem jurídica internacional e na ordem jurídica portuguesa, através do qual é reconhecida, pelos [Estados Partes nesse Protocolo](#), a competência do Comité para receber e apreciar comunicações por ou em nome de indivíduos ou grupos de indivíduos que aleguem ser vítimas de uma violação de direitos enunciados no Pacto.

O Protocolo consubstancia um sinal adicional no sentido do reforço da proteção dos direitos previstos no Pacto, considerando que prevê, por um lado, a possibilidade de o Comité, após apreciar as comunicações de alegadas violações dos direitos previstos no Pacto, transmitir constatações e recomendações que o Estado deverá levar em consideração, prestando, sendo caso disso, uma resposta escrita.

Adicionalmente, o Protocolo estabelece um procedimento de inquérito para situações de alegada violação dos direitos previstos no Pacto, pese embora sujeite tal procedimento ao reconhecimento, por parte do Estado visado, da competência do Comité para o efeito e admita que, a qualquer momento, o Estado visado retire a declaração de reconhecimento de competência mediante notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações-Unidas.

B) O conceito de *Habitação Condigna* no âmbito do Pacto

Numa das suas observações gerais³, reafirmando a importância de respeitar plenamente o direito a uma habitação condigna, o Comité alertou com preocupação para “*o fosso entre as normas enunciadas no artigo 11.º, n.º 1 do Pacto e a situação existente em muitas regiões do mundo*”. Não obstante referir que os problemas são particularmente graves em certos países em desenvolvimento, o Comité salienta que também se verificam problemas significativos em sociedades economicamente mais desenvolvidas.

Neste contexto, o Comité estabelece algumas linhas interpretativas sobre o que deve entender-se por “*direito a uma habitação condigna*” e quais os deveres dos Estados-Partes para assegurar o seu exercício, de acordo com um conjunto de fatores sociais, económicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, que devem ser considerados independentemente do contexto e que seguidamente se reproduzem:

² O Pacto entrou em vigor a 3 de Janeiro de 1976, três meses após a data do depósito, junto do Secretário-Geral das Nações Unidas, do trigésimo quinto instrumento de ratificação ou adesão, de acordo com o previsto no artigo 27.º, n.º 1. O Pacto entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em 31 de Outubro de 1978.

³ [Observação Geral n.º 4](#): O direito a uma habitação condigna (n.º 1 do artigo 11.º do Pacto), Sexta Sessão do Comité sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, 1991. Desde 1988 que o Comité emite “observações gerais” que visam proporcionar aos Estados Partes uma maior clareza quanto à interpretação do Pacto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

a) Segurança legal da ocupação

A ocupação assume diversas formas: arrendamento, locação (sector público ou privado), copropriedade, propriedade, alojamento em situação de urgência e ocupação precária, incluindo habitações ou terras. Independentemente do tipo de ocupação, todas as pessoas devem ter um certo grau de segurança, que garanta a proteção legal contra a expulsão, a agressão e outras ameaças. Os Estados Partes devem, conseqüentemente, adotar medidas imediatas a fim de conferir segurança legal da ocupação às pessoas e agregados familiares que ainda não beneficiam desta proteção, após consulta genuína, efetuada junto das pessoas e grupos afetados.

b) Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas

Uma habitação condigna deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição. Todos os titulares do direito a uma habitação condigna devem ter acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência.

c) Acessibilidade

Os custos financeiros da habitação, suportados pelas pessoas ou agregados familiares, devem situar-se a um nível que não ameace, nem comprometa, a satisfação de outras necessidades básicas. Os Estados Partes devem providenciar para que os custos afetados à habitação não sejam incompatíveis com os níveis de rendimento. Os Estados Partes devem instituir um sistema de subsídios à habitação destinado àqueles que não dispõem de meios económicos suficientes para ter uma habitação condigna, bem como prever modalidades e níveis de financiamento da habitação que reflitam, com rigor, as necessidades neste domínio.

Segundo o princípio da acessibilidade, os arrendatários devem ser protegidos, através de medidas adequadas, contra rendas excessivas ou aumentos de rendas abusivos. Nas sociedades onde os materiais naturais constituem a principal fonte dos materiais de construção, os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para assegurar a disponibilidade de tais materiais.

d) Habitabilidade

Uma habitação condigna deve ser habitável, em termos de propiciar aos seus ocupantes o espaço adequado e proteger do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento e outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vetores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser igualmente garantida. O Comité encoraja os Estados Partes a aplicarem os princípios sanitários no domínio da habitação, elaborados pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que considera a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado à doença, tal como o revelam as análises epidemiológicas. Habitação e condições de vida inadequadas e deficientes estão invariavelmente ligadas ao aumento das taxas de mortalidade

e) Facilidade de acesso

Uma habitação condigna deve ser acessível às pessoas que a ela têm direito. Os grupos desfavorecidos devem ter pleno acesso, permanentemente, aos recursos adequados, em matéria de habitação. Assim, pessoas idosas, crianças, portadores de deficiências, doentes terminais, seropositivos, doentes crónicos, doentes mentais, vítimas de catástrofes naturais, pessoas que vivem em zonas sujeitas a catástrofes naturais e outros grupos devem beneficiar de uma certa prioridade no que se refere à habitação. A legislação e a política de habitação devem atender às necessidades especiais destes grupos. Em muitos Estados Partes, o acesso à propriedade fundiária, por parte dos sectores da sociedade desprovidos de terra ou empobrecidos, deve constituir um dos principais objetivos da política de habitação. É preciso definir as obrigações dos Governos neste domínio, tendo em vista a realização do direito de todos a um lugar seguro, onde possam viver em paz e com dignidade, incluindo o acesso à terra.

f) Localização

Uma habitação condigna deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais. É o caso das grandes cidades e das zonas rurais, onde o custo (em tempo e dinheiro) das deslocações por motivo de trabalho é suscetível de pesar demasiado nos orçamentos dos agregados pobres. As



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

habitações não devem ser construídas em lugares poluídos, nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos seus ocupantes.

g) Respeito pelo meio cultural

A arquitetura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir exprimir, de forma adequada, a identidade e diversidade culturais. Na construção ou modernização da habitação, é preciso garantir que as dimensões culturais da habitação não sejam sacrificadas e que, se for necessário, os equipamentos técnicos modernos sejam disponibilizados.

C) A salvaguarda do Direito à Habitação no âmbito do Pacto

Nos termos do artigo 2.º do Pacto, os Estados Partes assumem compromissos em diversos planos no sentido da garantia de um exercício pleno dos direitos ali consagrados, designadamente no que se refere ao direito a uma habitação condigna:

Artigo 2.º

*1 - Cada um dos Estados Partes no presente Pacto **compromete-se a agir**, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos **planos económico e técnico**, no **máximo dos seus recursos disponíveis**, de modo a assegurar **progressivamente** o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, por **todos os meios apropriados**, incluindo em particular por meios de medidas legislativas.*

*2 - Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados serão exercidos **sem discriminação alguma** baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento, qualquer outra situação.*

3 - Os países em vias de desenvolvimento, tendo em devida conta os direitos do homem e a respetiva economia nacional, podem determinar em que medida garantirão os direitos económicos no presente Pacto a não nacionais.

Também as obrigações decorrentes do Pacto para os Estados Partes foram objeto de observações gerais do Comité⁴, que considera que, através do Pacto, os Estados Partes assumem obrigações de conduta e obrigações de resultado. As considerações traçadas pelo Comité permitem-nos a densificação das seguintes linhas orientadoras dos compromissos assumidos pelos Estados Partes:

- O Compromisso de agir
- Através dos meios apropriados
- Com os recursos disponíveis
- Assegurando um conteúdo mínimo essencial

(i) O Compromisso de agir através dos meios apropriados

Os Estados Partes devem almejar, de forma progressiva, a plena realização dos direitos previstos no Pacto, assumindo a obrigação de agir tão rápida e efetivamente quanto possível, através da adoção de medidas deliberadas, não discriminatórias, concretas e claras dirigidas a esse fim.

O compromisso de “agir por todos os meios apropriados” coaduna-se com a liberdade de opção, por cada Estado Parte, por qualquer forma particular de governo ou sistema económico,

⁴ [Observação Geral n.º 3](#): A natureza das Obrigações dos Estados Partes (n.º 1 do artigo 2.º do Pacto), Quinta Sessão do Comité sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, 1990. No que se refere, especificamente, às obrigações decorrentes do artigo 11.º sobre o direito a uma habitação condigna, veja-se a anteriormente referida [Observação Geral n.º 4](#).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITACÃO

salvaguardando a condição de que o mesmo seja democrático e de que todos os direitos humanos sejam por este respeitados, uma vez que, conforme reforçado pelo Comité, *“o Pacto é neutro e os seus princípios não podem ser descritos como proclamando exclusivamente a necessidade ou a conveniência de um sistema capitalista ou socialista, ou uma economia mista, centralmente planeada, de laissez faire, ou qualquer outra abordagem particular. Além disso, qualquer medida que signifique deliberado retrocesso deveria exigir a mais cuidadosa apreciação e necessitaria de ser inteiramente justificada com referência à totalidade dos direitos previstos no Pacto e no contexto do uso integral do máximo de recursos disponíveis”*.

Cada Estado Parte deve decidir quais os meios considerados apropriados em cada caso, optando, para além das medidas de cariz legislativo, pela previsão de recursos judiciais que possibilitem uma efetiva sindicância de acordo com o sistema judicial nacional, e/ou pela adoção de medidas administrativas, financeiras, educacionais e sociais, entre outras;

A adoção, através de medidas legislativas, de políticas públicas que visem a realização dos direitos reconhecidos no Pacto, impõe a partilha de informação com o Comité, designadamente, no que se refere (i) à eventual criação de direitos de ação em nome de indivíduos ou grupos, (ii) ao carácter coercivo dos direitos previstos no Pacto (i.e. a sua sindicância junto dos Tribunais) sempre que os mesmos gozem de reconhecimento constitucional ou quando as provisões do Pacto sejam incorporadas no Direito Nacional e (iii) a quaisquer modificações significativas (e, em especial, enfraquecedoras) de tais provisões.

Em concreto no que se refere ao direito à habitação ou alojamento adequados, o Comité considera que os Estados Partes devem tomar todas as medidas necessárias para garantir o seu exercício, o que, na maioria dos casos, passará pela *adoção de uma estratégia nacional de habitação que deve (...) “definir os objetivos para melhorar a situação deste sector, identificar os recursos disponíveis para atingir tais objetivos e a maneira mais eficiente de os utilizar, e definir as responsabilidades e o calendário da aplicação das medidas necessárias”*.

Adicionalmente, decorre que, de forma imediata, os Estados Partes controlem de forma efetiva a situação da habitação: *“(...) estes devem demonstrar, nomeadamente, que tomaram todas as medidas necessárias, quer no plano nacional, quer no âmbito da cooperação internacional, para identificar a extensão, no seu território, do problema das pessoas sem-abrigo e mal alojadas.”*, sendo que *“as medidas que os Estados Partes devem adotar para dar cumprimento às obrigações assumidas no domínio do direito a um alojamento adequado, podem envolver o sector público e privado. De um modo geral, o financiamento da habitação, através da atribuição de fundos públicos a este sector, pode ser utilizado na construção direta de novas habitações. Na maior parte dos casos, porém, a experiência tem demonstrado a incapacidade dos Governos para dar resposta à falta de alojamento mediante a construção de habitações financiadas pelo Estado. Os Estados Partes devem ser encorajados a promover as estratégias de capacitação, no pleno respeito das suas obrigações no âmbito do direito a um alojamento adequado. Obrigações que consistem, essencialmente, em garantir que as medidas adotadas sejam suficientes, no seu conjunto, para realizar o direito de todos a um alojamento adequado, no mais curto espaço de tempo, utilizando o máximo dos recursos disponíveis.”*

“O Comité considera que um grande número de elementos constitutivos do direito a um alojamento adequado devem, pelo menos, poder ser objeto de recursos internos. Em função do sistema jurídico, tais recursos podem ser aplicáveis, nomeadamente nos seguintes casos: a) Recursos judiciais com vista a obter a proibição, mediante decisão nesse sentido, de expulsões ou demolições; b) Ações judiciais destinadas a obter uma indemnização após uma expulsão ilegal; c) Queixas contra medidas ilegais tomadas por proprietários (Estado ou particulares) ou por estes apoiados, em matéria de arrendamento, manutenção da habitação, ou discriminação racial e outras formas de discriminação; d) Denúncias relativas a qualquer forma de discriminação na atribuição e acesso



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

ao alojamento; e) Queixas contra os proprietários, relativas a condições de habitação insalubres ou inadequadas. Em certos sistemas jurídicos, pode ser igualmente útil ponderar a possibilidade de facilitar ações coletivas decorrentes do aumento significativo do número de pessoas sem-abrigo.”

(ii) Com os recursos disponíveis mas com a garantia de um conteúdo mínimo essencial

Cada Estado Parte deve assegurar a satisfação de “níveis essenciais mínimos de cada um dos direitos”. “Além disso, deve ser observado que relativamente a qualquer avaliação no sentido de verificar se o Estado está a cumprir as suas obrigações mínimas, devem ser tidas em conta, as limitações de recursos disponíveis no país em questão. O artigo 2.º, n.º 1 obriga cada Estado Parte a tomar as medidas necessárias considerando o “máximo dos recursos disponíveis”. Para que um Estado Parte atribua o seu fracasso em cumprir as obrigações mínimas devido à falta de recursos disponíveis, deve demonstrar que foram efetuados todos os esforços para usar todos os recursos que estão à disposição, num empenho para satisfazer, prioritariamente, essas obrigações mínimas”. Sobre esta matéria, o Comité realça, ainda, que, quando se verifique que os recursos disponíveis são inadequados, ainda aí permanece a obrigação do Estado Parte no sentido de “se esforçar para assegurar o mais amplo gozo possível dos direitos relevantes de acordo com as circunstâncias existentes”.

Acresce que a circunstância de os Estados Partes se encontrarem sujeitos a “severas limitações de recursos, causadas seja por um processo de ajustamento, de recessão económica ou por outros fatores”, tal não afasta a obrigação de proteção dos membros mais vulneráveis da sociedade “através da adoção de programas de relativamente baixo custo” nem desonera os Estados Partes das obrigações de monitorização e de planeamento de estratégias e programas para a promoção dos direitos previstos no Pacto.

III. O DIREITO À HABITAÇÃO NO PLANO DO CONSELHO DA EUROPA⁵

A) A Carta Social Europeia e a Carta Social Europeia Revista

A [Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais](#), adotada em 1950 pelo Conselho da Europa, estabelece as garantias aplicáveis aos direitos civis e políticos, procedendo, ainda, à criação do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, cuja finalidade é assegurar o respeito dos compromissos assumidos no seu âmbito.

No seu preâmbulo é feita referência à Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948 e ao papel do Conselho da Europa na realização de “uma união mais estreita entre os seus Membros”, sendo que “um dos meios de alcançar esta finalidade é a proteção e o desenvolvimento dos direitos do homem e das liberdades fundamentais”.

No que se refere aos direitos sociais e económicos, o Conselho da Europa adotou a [Carta Social Europeia](#), debruçando-se sobre as matérias do emprego, habitação, saúde, educação e sistema de proteção social, que foi ratificada por Portugal em 30 de Setembro de 1991.

⁵ O Direito à Habitação merece consagração expressa também no quadro da União Europeia. Refira-se, a título exemplificativo, que, nos termos do n.º 3 do artigo do Artigo 34.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#) (“Segurança social e assistência social”), “a fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

Em 1996, o Conselho da Europa adotou a [Carta Social Europeia Revista](#) (ratificada por Portugal em 2001⁶), que procede ao aprofundamento dos direitos sociais e económicos estabelecidos.

Este novo instrumento decorre da conclusão, no âmbito da Conferência Ministerial sobre os Direitos do Homem realizada em 1990, da “*necessidade, por um lado, de preservar o carácter indivisível de todos os direitos do homem, quer sejam civis, políticos económicos, sociais ou culturais e, por outro, de dar um novo impulso à Carta Social Europeia*”, que levou à decisão de atualizar e adaptar o conteúdo material da Carta Social Europeia, “*a fim de ter em conta, em particular, as mudanças sociais fundamentais ocorridas desde a sua adoção*”⁷.

Cumprir referir, neste contexto, o papel do Comité Europeu dos Direitos Sociais, que tem competências relevantes no âmbito do controlo da conformidade da situação dos Estados Partes com as previsões constantes da Carta Social Europeia, da Carta Social Europeia Revista e protocolos adicionais, no âmbito dos procedimentos de reporte e de reclamações coletivas.

O Direito à Habitação está previsto genericamente⁸ no artigo 31.º da Carta Social Europeia Revista, que estabelece o seguinte:

Artigo 31.º

Direito à habitação

Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito à habitação, as Partes comprometem-se a tomar medidas destinadas a:

- 1) Favorecer o acesso à habitação de nível suficiente;*
- 2) Prevenir e reduzir o estado de sem-abrigo, com vista à sua eliminação progressiva;*
- 3) Tornar o preço da habitação acessível às pessoas que não disponham de recursos suficientes.*

B) O conceito de *Direito à Habitação* no âmbito da Carta Social Europeia Revista

O conceito de Direito à Habitação tem vindo a ser densificado pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais no âmbito da atividade exercida ao abrigo dos mecanismos de tutela previstos nos instrumentos aplicáveis, anteriormente referidos: procedimento de reporte e procedimento de reclamações coletivas⁹.

No que se refere ao Direito à Habitação no contexto do Conselho da Europa, as considerações traçadas pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais permitem-nos a densificação de linhas orientadoras de cada um dos seguintes compromissos assumidos pelos Estados:

- O Compromisso de favorecer o acesso à habitação de nível suficiente (n.º 1 do art. 31.º)
- O compromisso de prevenir e reduzir o estado de sem-abrigo, com vista à sua eliminação progressiva (n.º 2 do art. 31.º)
- O compromisso de tornar o preço da habitação acessível às pessoas que não disponham de recursos suficientes (n.º 3 do art. 31.º)

⁶ De acordo com as informações disponíveis no [site](#) do Conselho da Europa, a Carta Social Europeia ou a Carta Social Europeia Revista vinculam 43 dos 47, não tendo procedido à sua assinatura ou ratificação o Liechtenstein, o Mónaco, San Marino e a Suíça.

⁷ Citações retiradas do Preâmbulo da Carta Social Europeia Revista.

⁸ A Carta Social Europeia Revista contém, ainda, previsões que visam acautelar o Direito à Habitação em casos concretos.

⁹ No ponto seguinte serão desenvolvidos os mecanismos de tutela com mais pormenor.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

Citam-se *infra* trechos recolhidos da [Compilação](#)¹⁰¹¹ de *jurisprudência* do Comité dos Direitos Sociais, realizada em 2008, na qual é apresentada a interpretação dos artigos da Carta Social Europeia na sua versão revista:

(i) O Compromisso de favorecer o acesso à habitação de nível suficiente

“O Comité considera que “habitação de nível suficiente” significa uma habitação que seja estruturalmente segura, incluindo de um ponto de vista sanitário e de saúde, não sobrelotada, cujo título de ocupação tenha suporte legal.”

“As Partes devem garantir tratamento igualitário em matéria de habitação nos termos do Artigo E da Carta. Tratamento igual deve ser assegurado aos diferentes grupos de pessoas vulneráveis, em particular as que tenham baixos rendimentos, estejam desempregadas, sejam mães ou pais solteiros, jovens, pessoas portadoras de deficiência, incluindo com problemas mentais, pessoas deslocadas em resultado de guerra ou acidentes naturais, etc. O princípio da igualdade de tratamento e não discriminação cobre a totalidade do artigo 31.º”

“[Habitação de nível suficiente] significa...:

– O alojamento é seguro de um ponto de vista sanitário e de saúde se possuir todas as comodidades básicas, como água, aquecimento, meios de deposição dos resíduos, instalações sanitárias, etc. e se os riscos específicos como, a título de exemplo, a presença de chumbo ou amianto, estiverem controlados.

– Sobrelotado significa que a dimensão da habitação não é adequada ao número de pessoas e à composição do agregado familiar residente.

- Segurança da posse significa proteção face a despejos forçados ou outras ameaças, devendo ser analisada no contexto do artigo 31.º n.º 2.”

“O Comité considera que a efetividade do direito a uma habitação de nível suficiente implica a sua proteção legal. Isto significa que os arrendatários e ocupantes devem ter acesso a meios de ação judiciais e outros que sejam imparciais e economicamente acessíveis.”

(ii) O compromisso de prevenir e reduzir o estado de sem-abrigo, com vista à sua eliminação progressiva (n.º 2 do art. 31.º)

“O Comité considera que as partes devem prevenir que determinadas categorias de pessoas vulneráveis evoluam para uma situação de sem-abrigo. Tal exige que os estados introduzam uma política de habitação para todos os grupos de pessoas em situação vulnerável de forma a assegurar o acesso a habitação social.”

“O despejo forçado pode ser definidos como a privação da habitação ocupada por uma pessoa devido a uma situação de insolvência ou de forma ilícita. A proteção legal das pessoas sujeitas a despejos forçados deve incluir, em particular, a obrigação de consultar as partes afetadas no sentido de serem encontradas soluções alternativas ao despejo e a obrigação de fixar um período de pré-aviso razoável relativamente à data do despejo. A lei deve igualmente impedir despejos realizados durante a noite ou o inverno e proporcionar os meios de ação e o apoio legais necessários ao recurso aos tribunais. Deve ser facultada uma compensação por despejos ilegais. Quando o despejo seja justificado por interesse público, as autoridades devem adotar medidas no sentido de realojar ou assistir financeiramente as pessoas visadas.”

¹⁰ Tradução livre.

¹¹ De acordo com a informação disponível no [site](#) do Comité Europeu dos Direitos Sociais, aguarda-se a publicação para breve de atualização da Compilação de *Jurisprudência* do Comité Europeu dos Direitos Sociais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITACAO

“O Comité considera que a ocupação ilegal de instalações ou habitação pode justificar o despejo dos ocupantes ilegais. No entanto, o critério de ocupação ilegal não pode excessivamente vasto, e o despejo deverá ocorrer em respeito das regras procedimentais aplicáveis, as quais deverão ser suficientemente protetoras dos direitos das pessoas visadas.”

“Os Estados Partes devem assegurar-se de que os despejos são justificados e levados a cabo em termos que respeitem a dignidade das pessoas visadas, e que estão disponíveis soluções alternativas de alojamento.”

(iii) Tornar o preço da habitação acessível às pessoas que não disponham de recursos suficientes (n.º 3 do art. 31.º)

“O Comité considera o preço da habitação acessível quando o agregado familiar está em condições de suportar os custos iniciais (com caução e adiantamento de renda), o valor da renda e / ou outros custos (custos com serviços, custos de manutenção e de gestão) numa lógica de longo prazo, e ainda de manter um nível mínimo de vida, nos termos socialmente definidos no local onde se localiza a habitação”

“As Partes devem ... introduzir benefícios para habitação para os setores de população vulneráveis ou com baixos rendimentos.”

No que se refere ao Estado Português, em matéria de habitação, foram, em 2011, emitidas pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais [conclusões](#) sobre o cumprimento do disposto no artigo 31.º da Carta Social Europeia Revista. Neste relatório, o Comité conclui pela não conformidade da situação em Portugal com o n.º 1 do artigo 31.º da Carta Europeia Revista, uma vez que as condições de habitação da comunidade cigana não são adequadas.

Neste âmbito, e em suma, é referido pelo Comité que:

- Os Estados gozam de uma margem de apreciação na determinação das medidas a implementar no sentido de garantir o cumprimento da Carta, em particular no que se refere à ponderação do interesse geral e o interesse de um grupo específico e as escolhas que devem ser feitas no que se refere às prioridades e recursos.
- A Carta não impõe apenas que os Estados adotem medidas legais; impõe, também, que tornem os recursos disponíveis e introduzam os procedimentos operacionais necessários para garantir a plena eficácia dos direitos ali estabelecidos.
- Se questiona se o artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa é interpretado no sentido de abranger as seguintes características do conceito de habitação adequada: habitação segura de um ponto de vista sanitário e de saúde, que possua todas as comodidades básicas, como água, aquecimento, meios de deposição dos resíduos, instalações sanitárias, estruturalmente segura, não sobrelotada, cujo título de ocupação tenha suporte legal.
- Atribui particular importância à proteção legal do Direito à Habitação. A efetividade do Direito a uma Habitação Adequada exige proteção legal através dos instrumentos processuais adequados.
- Os Estados Partes devem garantir um tratamento igualitário no que se refere à habitação.

C) A salvaguarda do Direito à Habitação no âmbito da Carta

Conforme mencionado *supra*, a Carta Social Europeia estabelece um mecanismo de controlo (que mantém a sua aplicabilidade, não obstante ter sido objeto de algumas alterações, por via de remissão da Carta Social Europeia Revista) que impõe aos Estados Partes a entrega regular de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

relatórios de implementação, cujo teor é apreciado pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais. Este Comité adota conclusões acerca do cumprimento das disposições previstas na Carta Social Europeia Revista que, não obstante não serem passíveis de aplicação coerciva no quadro jurídico interno dos Estados Partes, são publicadas regularmente. O mecanismo culmina com a adoção, por parte do Comité de Ministros, de uma resolução incidente sobre cada ciclo de supervisão, a qual poderá compreender recomendações individuais para os Estados abrangidos.

Em complemento do mecanismo referido, foi adotado em 1995 um [Protocolo Adicional prevendo um procedimento de reclamações coletivas](#)¹², com vista a melhorar a aplicação efetiva dos direitos sociais consagrados na Carta Social Europeia Revista, ratificado pelo Estado Português em 1998.

IV. O DIREITO À HABITAÇÃO NO PLANO NACIONAL

A [Constituição da República Portuguesa](#) determina no seu [artigo 65.º](#), n.º 1 que “*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*”. O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que “*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.”*

O n.º 3 do mesmo artigo consagra que “*o Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria*”.

De referir, também, os artigos [70.º](#) e [72.º](#) da Lei Fundamental que estipulam, respetivamente que “*os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, designadamente, no acesso à habitação e que as pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social*” e ainda o n.º 1 do [artigo 62.º](#) da Constituição, que consagra o direito de propriedade privada para todos.

A doutrina reflete no direito à habitação a dupla natureza de direito negativo, ou de proteção, e de direito positivo, ou de pretensão. A este respeito, de acordo com J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira¹³, o direito à habitação

“Consiste, por um lado, no direito de não ser arbitrariamente privado da habitação ou de não ser impedido de conseguir uma; neste sentido o direito à habitação reveste a forma de «direito negativo», ou seja, de direito de defesa, determinando um dever de abstenção do Estado e de terceiros, apresentando-se, nessa medida, como um direito análogo aos «direitos, liberdades e garantias» (cfr. Art. 17.º CRP). Por outro lado, o

¹² Para informação sobre os Estados que ratificaram ou assinaram o Protocolo Adicional relativo ao Procedimento de Reclamações Coletivas, consultar [link](#).

¹³ Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra Editora 2014.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

direito à habitação consiste em obtê-la por via de propriedade ou arrendamento, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas a realizar tal objetivo. Neste sentido, o direito à habitação apresenta-se como verdadeiro e próprio «direito social».

(...)

É, pois, um direito positivo que justifica e legitima a pretensão do cidadão a determinadas prestações (cfr. AcS/TC n.ºs 130/92, 131/92 e 420/00). O incumprimento por parte do Estado e demais entidades públicas das obrigações constitucionais aqui indicadas constitui uma omissão inconstitucional, e pode e deve desencadear os mecanismos da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (art. 283.º CRP)."

É, ainda, relevante notar que, para Gomes Canotilho e Vital Moreira, "como direito social, o direito à habitação não confere um direito imediato a uma prestação efetiva dos poderes públicos, mediante a disponibilização de uma habitação; mas, para além das obrigações públicas tendentes a assegurar a oferta das habitações, o direito à habitação garante critérios objetivos e imparciais no acesso dos interessados às habitações oferecidas pelo setor público."

Também Jorge Miranda e Rui Medeiros¹⁴ abordam, no direito à habitação enquanto direito a ter uma morada decente ou condigna, "a dimensão social de «um direito a prestações, de conteúdo não determinável ao nível das opções constitucionais», a pressupor, antes, uma tarefa de concretização e mediação do legislador ordinário, cuja efetividade está dependente da reserva do possível, em termos políticos, económicos e sociais (Acórdão n.º 374/02)." Sublinha, porém, citando jurisprudência do Tribunal Constitucional¹⁵, que enquanto direito fundamental de natureza social, o direito à habitação "«pressupõe a mediação do legislador ordinário destinada a concretizar o respetivo conteúdo» (...). Dele não se retira, nesta sua dimensão, «um direito imediato a uma prestação efetiva, porquanto não é diretamente aplicável ou exequível, exigindo uma atuação do legislador que permita concretizar tal direito» (...)."

A concretização das incumbências constitucionalmente cometidas ao Estado foi objeto de uma reforma levada a cabo por parte do **XIX Governo Constitucional**¹⁶, no âmbito da qual se destaca:

- A [Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto](#)¹⁷, que procede à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, alterando o Código Civil, o Código de Processo Civil e a Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, que aprovou o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU);
- Medidas de ajustamento do setor, materializadas na [Proposta de Lei n.º 250/XII/4ª](#) que revê o regime jurídico do arrendamento urbano, tendo dado origem à [Lei n.º 79/2014, de 19 de dezembro](#);

¹⁴ Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora 2005.

¹⁵ Vd. Acórdãos 829/96, 131/92, 508/99, 29/00.

¹⁶ Vejam-se os capítulos respeitantes ao mercado de arrendamento e às finanças públicas e crescimento, constantes do [Programa do XIX Governo Constitucional](#), assim como as medidas vertidas nas alíneas i) a iv) do ponto 6.1 e nas alíneas ii) e iii) do ponto 6.2 do [Memorando de Entendimento celebrado entre Portugal e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional](#), que preveem a preparação de legislação em matéria de arrendamento urbano.

¹⁷ Nos termos da qual foram aprovadas "medidas destinadas a dinamizar o mercado de arrendamento urbano, nomeadamente: a) Alterando o regime substantivo da locação, designadamente conferindo maior liberdade às partes na estipulação das regras relativas à duração dos contratos de arrendamento; b) Alterando o regime transitório dos contratos de arrendamento celebrados antes da entrada em vigor da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, reforçando a negociação entre as partes e facilitando a transição dos referidos contratos para o novo regime, num curto espaço de tempo; c) Criando um procedimento especial de despejo do local arrendado que permita a célere recolocação daquele no mercado de arrendamento."



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

- Legislação complementar estabelecendo, designadamente, (i) o regime do subsídio de renda¹⁸ a atribuir aos arrendatários com contratos de arrendamento para habitação, celebrados antes de 18 de novembro de 1990, em processo de atualização de renda, (ii) o regime de determinação do rendimento anual bruto corrigido e (iii) o procedimento especial de despejo e a criação do Balcão Nacional do Arrendamento (BNA), junto da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), como secretaria judicial com competência exclusiva para a tramitação do procedimento especial de despejo em todo o território nacional;
- A adoção da [Estratégia Nacional para a Habitação](#), estruturada em três pilares: Reabilitação Urbana, Arrendamento Habitacional e Qualificação dos Alojamentos, aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 48/2015, 15 de julho, que pressupunha a criação da Comissão Nacional de Habitação, a qual não chegou, porém, a ser constituída.

Já o **XXI Governo Constitucional**, considerando a habitação como “*um direito fundamental de primeira importância*”, incluiu no seu [Programa de Governo](#) a adoção de uma nova geração de políticas de habitação¹⁹, no âmbito da qual são definidas como prioridades a reabilitação urbana, o incentivo à oferta alargada de habitação acessível para arrendamento, a prevenção das penhoras habitacionais e o relançamento da política de habitação social.

Nesta sede, foi aprovado o [Programa Nacional de Reformas](#) (PNR), que parte “*da identificação dos bloqueios estruturais que caracterizam a economia portuguesa e está organizada em torno de seis pilares, que se desenvolvem em eixos de atuação e medidas concretas de implementação de uma nova agenda de crescimento e desenvolvimento económico e social*”, entre os quais se destaca o pilar referente à valorização do território.

No pilar referente à valorização do território estão incluídas medidas com impacto na habitação e na política de cidades como o [Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado](#), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 48/2016, de 1 de setembro de 2016, e os programas Reabilitar para Arrendar²⁰ e Casa Eficiente²¹, que permitem o acesso de famílias e empresas a recursos financeiros para a reabilitação urbana e a eficiência energética.

Com efeito, nesta matéria, é referido pelo Governo que “*tendo em vista a operacionalização e a concretização das políticas de reabilitação urbana e de habitação, o XXI Governo Constitucional assumiu no seu Programa o compromisso de criar o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE), compromisso esse que foi renovado no âmbito do Programa Nacional de Reformas, e que é paralelo a outros instrumentos de política urbana, como o IFRRU 2020 — Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas, o Programa «Reabilitar para Arrendar», o Programa «Casa Eficiente» e o Programa «Arrendamento Acessível». Cada um destes instrumentos interage com os demais com base em relações de interdependência e de complementaridade, garantindo - se, por via desta abordagem integrada, um aumento substancial da eficiência e da eficácia da atuação pública na prossecução dos objetivos últimos destas políticas.*”

¹⁸ [Decreto-Lei n.º 156/2015, de 10 de agosto](#)

¹⁹ Encontra-se no final do período de consulta pública o projeto de Resolução do Conselho de Ministros aprovado em 4 de outubro de 2017, que estabelece a Nova Geração de Políticas de Habitação, visando “*dar resposta às famílias que vivem em grave carência habitacional; garantir o acesso à habitação a todos os que não tem resposta por via do mercado; criar condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano; e promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais*”.

²⁰ O Programa Reabilitar para Arrendar foi lançado pelo Governo XIX.º Governo Constitucional e tem como objetivo o financiamento de operações de reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, para fins habitacionais de arrendamento em regime de renda condicionada.

²¹ O Programa Casa Eficiente visa a criação de um empréstimo bonificado para a melhoria dos imóveis numa perspetiva de eficiência energética.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

Note-se, ainda, que o Plano Nacional de Reformas contempla, no pilar relativo ao reforço da coesão e igualdade social, medidas de restabelecimento de níveis adequados de proteção social, quer ao nível das prestações sociais, quer no acesso a bens essenciais como a energia elétrica, com impacto direto nas condições habitacionais das famílias. Com efeito, nesta matéria o Plano Nacional de Reformas contempla medidas que pretendem “*responder aos níveis de desigualdade social e pobreza que Portugal enfrenta e que foram agravados nos últimos anos. O Governo já tomou medidas para enfrentar estes desafios, nomeadamente através da reposição e reforço das prestações sociais, em especial as dirigidas a casos de pobreza extrema, famílias com crianças, idosos e trabalhadores de baixos rendimentos. A estratégia a seguir nos próximos anos assenta na estabilização de um quadro prestacional para garantir patamares de dignidade, acompanhada pela provisão de bens públicos, como a educação e a saúde, enquanto elementos com importantes benefícios para as populações mais atingidas pela exclusão social e a pobreza*”.

V. O DIREITO À HABITAÇÃO: DIREITO COMPARADO

Conforme anteriormente referido, no âmbito do presente estudo, foi promovida, por parte dos Serviços da Assembleia da República, em dezembro de 2016, uma consulta junto do Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar (CERDP), que compreende 47 países membros, três parlamentos internacionais (o Parlamento Europeu, a Assembleia da União da Europa Ocidental e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa) e conta ainda com a participação de três países observadores.

Através da consulta promovida, visou-se a recolha de elementos que possibilitem uma análise abrangente de direito comparado em matéria de direito à habitação, designadamente no que se refere ao respetivo tratamento constitucional e à existência de leis de bases de habitação nos ordenamentos jurídicos dos Parlamentos abrangidos.

Nesse contexto, foram remetidas para circulação na rede CERDP cinco questões sobre a temática da habitação e facultado um modelo de resposta sucinta que atendeu à realidade nacional, tendo sido obtidas respostas de 29 parlamentos nacionais, reproduzidas na íntegra e no respetivo idioma original em relatório anexo à presente Nota.

As questões suscitadas foram as seguintes:

1. *O direito à habitação é um direito constitucionalmente protegido? Em que termos?*
2. *Caso o direito à habitação esteja constitucionalmente consagrado, existe alguma disposição legal que o torne vinculativo para o Estado ou para as autarquias Locais?*
3. *Existe uma lei de bases ou um regime jurídico da habitação? O que prevê?*
4. *Quais os mecanismos legalmente previstos para a salvaguarda do direito à habitação em termos de política de rendas?*
5. *Existe alguma disposição legal relativa ao direito à habitação das populações mais vulneráveis (sem abrigo, migrantes, refugiados, outras situações)?*

Decorre das respostas facultadas que, regra geral, as Constituições consagram o direito à habitação, seja de forma direta, como ocorre, designadamente, no ordenamento espanhol, seja indiretamente através de disposições relativas ao direito a um padrão mínimo de vida, ao princípio da dignidade da pessoa humana, ou ao direito a uma habitação decente ou adequada, à inviolabilidade da residência, ou à obrigação de o Estado criar aos cidadãos oportunidades para o acesso a uma habitação condigna, entre outros. A concretização do direito à habitação é, perante a sua classificação generalizada como direito social, tímida, entendendo-se, em algumas ordenamentos que tal direito não goza de carácter vinculativo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

Como mencionado, sendo a concretização do direito à habitação, em determinados ordenamentos, uma decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana e da garantia de um padrão mínimo de vida, consubstancia-se e esgota-se na proteção de determinados grupos socialmente vulneráveis. Nesses casos, não se identifica uma garantia genérica do direito à habitação de todos os cidadãos (veja-se, designadamente, o caso *Finlandês*).

Consagram expressamente o direito à habitação ou a obrigação de o Estado o promover, designadamente, os Estados da Albânia, Andorra, Espanha, Eslovénia, Finlândia, Grécia, Hungria, Suécia. Por outro lado, o direito à habitação não encontra consagração constitucional, designadamente, nas Constituições da Áustria, Canadá, Croácia, Dinamarca, Estónia, França, Geórgia, Lituânia, Luxemburgo, Macedónia, Noruega, República Checa, Sérvia, Eslováquia, não integrando também a constituição material do Reino Unido.

As repostas facultadas evidenciam, adicionalmente, que, regra geral, as matérias de habitação são repartidas pelos diversos graus do poder público, sendo atribuída ao Governo a responsabilidade de definição das políticas e sendo identificadas como responsabilidades dos órgãos locais ou municípios, as funções de assistência ao Governo na implementação dos programas de habitação no exercício das suas competências de planeamento urbano, de apoio ao acesso à habitação acessível através de esquemas vigentes de incentivos ou isenções fiscais e sua concessão, bem como a função de arrendamento, sujeito a determinadas regras, de imóveis próprios a grupos mais vulneráveis.

A este respeito, considera-se de interesse sublinhar que, no que nos Países Baixos, o Governo desempenha o papel de financiador, legislador e regulador em matéria de habitação, tendo as designadas *housing corporations* um papel fundamental no setor da habitação social pois promovem a construção, gestão e arrendamento de habitação de qualidade mediante o pagamento de rendas acessíveis para agregados com baixos rendimentos. Por seu lado, os municípios dispõem de poderes legalmente previstos no que se refere, designadamente, à identificação dos destinatários dessas habitações.

São de salientar as informações reportadas pela Eslovénia, Macedónia, Reino dos Países Baixos e Turquia, que evidenciam a existência, nos seus ordenamentos, de leis de bases da habitação (ou equivalente).

Na maioria dos casos, porém, não é reportada a vigência de leis de bases da habitação regulando o direito à habitação, seu conteúdo e decorrências, sendo, antes, identificado um conjunto extenso de legislação que regula, designadamente, o acesso à habitação, o desenvolvimento do setor imobiliário e da economia, os programas sociais de apoio à habitação, o arrendamento de imóveis detidos pelo Estado, a reabilitação urbana, os apoios, bonificações e/ou isenções nesse âmbito, bem como o direito de propriedade, sua aquisição, transmissão, arrendamento no mercado, controlo de rendas, renda acessível ou mecanismos adicionais de controlo de rendas.

A título de curiosidade, salienta-se que, não obstante a Francesa não dispor de uma lei de bases da habitação, o ano de 2007 foi marcado por uma importante reforma nessa área (a [Loi 2007-290](#), de 5 de março), através da qual é consagrada a oponibilidade do direito à habitação, consagrando que o Estado tem uma obrigação de resultado (e não uma mera obrigação de meios) no que se refere à resposta a pedidos de habitação social nos casos legalmente previstos. Tal consubstancia um direito de ação perante os Tribunais quando, verificados os requisitos aplicáveis, o Estado não cumpre a obrigação de garantir habitação social. É, no entanto, de notar a dificuldade de implementação da reforma mencionada, considerando a procura e oferta habitacionais existentes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

De acordo com os dados facultados, com vista a manter as rendas em valores baixos, os poderes públicos disponibilizam apoios (facilitando os financiamentos, atribuindo subvenções, deduções fiscais, etc.) aos senhorios. A habitação social representa, em França, aproximadamente 20% do parque imobiliário e enquadra-se em diversos tipos: habitação (pública ou privada) a rendas moderadas, habitação subvencionada ou convencionada.

As respostas recolhidas permitem identificar como linha comum a existência de uma multiplicidade de regimes direcionados à proteção de grupos vulneráveis ou de risco social (jovens, portadores de deficiência, idosos, órfãos, emigrantes, minorias étnicas, refugiados, sem-abrigo, grupos com carências económicas, vítimas de violência doméstica, mães solteiras, famílias numerosas, classe-média, etc.) e/ou a situações de urgência. Note-se que, no caso da República da Macedónia, é evidenciada a existência de apoios parcialmente financiados pelo Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa tendo em vista a construção de apartamentos para determinados agregados vulneráveis.

VI. ANEXO: Relatório de Consulta CERDP

*Dezembro de 2017
Inês Conceição Silva
Assessora Parlamentar*