

OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO

Março 2015

Direito à Habitação

I. Apresentação do caso

A Senhora Mécia Cristina Mendonça Queiroz, solteira, contribuinte fiscal nº 202782200, residente na Rua de Portugal, nº 72, R/C Dtº, 2675-248 Odivelas, apresentou junto da Divisão de Habitação da Câmara Municipal de Odivelas um pedido de habitação social. Este pedido foi apresentado pela mandatária que constituiu, a advogada Dra. Patrícia de Freitas. Esse pedido foi essencialmente motivado pelo estado de manifesta carência na qual a requerente se encontrava. Não obstante ser portadora de 80% de incapacidade, não tem possibilidade de fazer face às despesas de um arrendamento.

Cumprе referir que a mesma foi alvo de um processo judicial por falta de pagamento de rendas, o qual culminou com ordem de despejo, processo que corre neste momento em fase de execução.

No âmbito deste processo executivo foi deduzido o diferimento de desocupação do imóvel habitado pela requerente, no máximo prazo legalmente admissível de cinco meses. Nestes termos, a requerente, que auferе uma pensão de segurança social no valor anual que ascende a €5.229,84, alega não conseguir comportar as despesas decorrentes do dia-a-dia, a par do pagamento da renda, sem qualquer infração. Neste sentido, alegando o risco de vir a ter de morar nas ruas, a requerente requereu pedido de habitação social junto do serviço competente da Câmara Municipal de Odivelas.

Nesse mesmo pedido, a requerente exige somente que a habitação a ser concedida, seja um R/C de modo a aceder à mesma com a sua cadeira de rodas. Mais sustenta não necessitar de qualquer outra adaptação dentro da fração senão essa mesma facilidade de acesso, uma vez que as condições de que necessita ela possui na casa onde habita e as mesmas são amovíveis, podendo ser transportadas para qualquer fogo que lhe seja atribuído. A recusa em satisfazer tal pedido é fundamentada, por parte da Divisão de Habitação do Município, na inexistência de fogos adaptados à situação da requerente.

Acreditando que o indeferimento do requerimento supramencionado viola o direito à habitação, a requerente deu conhecimento da sua situação ao Observatório dos Direitos Humanos, a fim de obter uma resposta que lhe permita satisfazer os seus direitos e necessidades.

Com base na informação remetida ao Observatório, o mesmo decidiu interpelar, por intermédio da jurista-relatora, a Câmara Municipal de Odivelas no sentido de dar oportunidade à entidade denunciada de se pronunciar sobre as reclamações da denunciante e transmitir uma segunda perspetiva das circunstâncias em que os acontecimentos relatados terão tido lugar. O Observatório concedeu um prazo de quinze dias para que a Câmara Municipal se pronunciasse sobre a possível violação de direitos fundamentais. Esta solicitação prendeu-se igualmente com uma necessidade, por parte

do Observatório, em avaliar e contextualizar os fundamentos que sustentaram o indeferimento do pedido da denunciante, tendo sido a Câmara confrontada com a condição física, social e financeira da primeira.

Acresce referir que o Observatório não obteve qualquer resposta no prazo visado, optando, desta forma, por trabalhar com os dados da denúncia.

II. Enquadramento jurídico na perspetiva dos Direitos Humanos

A reflexão do caso em análise consiste em compreender quais os direitos que o mesmo coloca em casa e que tipo de garantia e tutela jurídica nacional e internacional os sustenta.

a) O direito à habitação

A habitação de um indivíduo enquanto lugar onde o mesmo vive e nele constitui a sua vida e desenvolve as suas relações pessoais e familiares encerra uma dimensão física e pessoal, não estando somente enraizado no direito a dispor de um teto e de um espaço onde habitar. A habitação compreende a habitabilidade própria de um dado lugar; a disposição de serviços básicos e imprescindíveis como iluminação, infraestruturas adequadas dentro das quais instalações sanitárias e tratamento de resíduos, qualidade ambiental, aquecimento e ventilação; a privacidade adequada e a acessibilidade física ao nível da localização e acesso a equipamentos básicos, a qual não deve comprometer a satisfação de necessidades essenciais¹.

Neste sentido, o direito à habitação é o direito a dispor de uma habitação condigna, uma necessidade básica de qualquer ser humano atentando ao impacto que a mesma pode ter na sua qualidade de vida, estabilidade familiar, saúde física e psíquica. Trata-se portanto de um direito universal protegido por instrumentos jurídicos de cariz nacional e internacional, que visam a realização e proteção plena deste mesmo direito.

A nível internacional salienta-se a consagração do direito a uma habitação condigna na Carta Internacional dos Direitos humanos², pedra angular de subseqüentes instrumentos internacionais atinentes aos Direitos Humanos. Em particular, o artigo 25, n.º1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 plasma o direito de toda a pessoa a um nível de vida suficiente que lhe permita assegurar, bem como à sua família, família a saúde e o bem estar, principalmente no que concerne “*alimentação, ao*

¹ VIEIRA, Álvaro – Casal e seis filhos menores vivem há meses em tenda num bairro do Porto. Jornal Público – versão online. 11 de Outubro de 2012. Disponível em <http://m.publico.pt/Detail/1566875>

² Carta Internacional dos Direitos Humanos é constituída pela Declaração Universal dos Direitos dos Humanos, pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e seus dois Protocolos facultativos. [A CARTA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos n.º 2 [ACNUDH], Disponível em http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha_Informativa_2.pdf]



vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, tendo também 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”. A dimensão universal deste direito surge enfatizada no n.º 2 do mesmo artigo, o qual refere que “*todo o indivíduo ou grupo social têm o mesmo direito à habitação*”. Ainda, o direito à habitação condigna é igualmente contemplado na Declaração das Nações Unidas sobre o Progresso Social e o Desenvolvimento de 1969 e na Declaração de Vancouver sobre os Estabelecimentos Humanos, das Nações Unidas de 1976.

Também a nível de enquadramento jurídico no direito interno, é importante referir que, na qualidade de direito fundamental, o direito à habitação encontra proteção legal constitucional no Artigo 65º da CRP, estabelecendo 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 privacidade familiares*”. Assegurar a realização deste direito é uma incumbência do próprio Estado em colaboração com as autarquias locais nos termos do artigo 9, alínea d) e artigo 235. N.º2 da CRP. O direito a uma habitação condigna é igualmente substanciado no princípio da dignidade da pessoa humana, nos termos do artigo 1 e artigo 2. N.º1 da Lei Fundamental. Decorre da concretização plena de um Estado Democrático que cada pessoa tenha um mínimo de existência condigna através da prossecução de políticas sociais e da atuação do poder local.

No caso particular do direito a uma habitação condigna, importa destacar o núcleo jurídico e social de que se reveste este mesmo direito, também sublinhado pela Observação Geral nº 4 do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Esse núcleo comporta elementos essenciais, algum dos quais já mencionados como a disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas, habitabilidade, segurança legal da ocupação, respeito pelo ambiente cultural, acessibilidade e facilidades de acesso. A acessibilidade prende-se necessariamente com a possibilidade de prover meios económicos suficientes aos mais desfavorecidos. Já as facilidades de acesso traduzem o direito de grupos mais desfavorecidos por razões de outra ordem que não a económica, de serem contemplados com os recursos adequados em matéria de habitação. Pessoas que padecem de deficiências estão incluídas neste grupo.

O direito a uma habitação condigna é ainda um direito económico, social e cultural, ao qual corresponde um reconhecimento por parte dos Estados, tal como plasmado no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais 1966, ao qual Portugal aderiu, tendo também ratificado o seu Protocolo Facultativo. Mais precisamente, o artigo 11 deste Pacto prescreve o reconhecimento dos Estados Partes do direito de todas as pessoas “a um nível de vida suficiente (...) incluindo (...) alojamento suficientes” ao que acresce uma obrigação positiva imposta aos mesmos no sentido de tomar medidas apropriadas à realização deste direito. Este compromisso de assistência e

satisfação de direitos sociais, económicos e culturais encontra-se enraizado na própria redação do nº1 do artigo 2 do pacto, nomeadamente “Cada um dos Estados Partes compromete-se a agir[...] no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos [...] por todos os meios adequados”

Torna-se todavia necessário compreender o âmbito dentro do qual se traduzem essas medidas específicas. No caso de estar em causa o direito a uma habitação condigna, cumpre perceber se a obrigação do Governo se esgota na mera atribuição de fundos públicos suficientes e alocação de recursos financeiros. Para além do plano meramente legislativo, acrescem medidas administrativas, judiciais, económicas, sociais e educativas dentro dos recursos disponíveis do Governo, o que implica que qualquer retrocesso à prática de assegurar progressivamente a satisfação de direitos sociais, económicos e culturais exige uma análise rigorosa e pautada pela especificidade das circunstâncias.

III - Enquadramento no caso concreto: Conclusões

Em particular, atentando no teor do caso, a habitação social é atualmente um serviço bastante procurado e as condições na qual a mesma se encontra ancorada, são uma consequência direta da intervenção do Estado e autarquias locais junto de indivíduos que não dispõem de capacidade financeira e outras, que lhes permita usufruir de uma habitação que reúna as condições necessárias ao seu desenvolvimento pessoal e qualidade de vida.

Assim, por exemplo, a atribuição e o acesso a fogos municipais encontram-se regulados, no caso do concelho de Lisboa³, no Regulamento Municipal do Regime de Acesso à Habitação Municipal que foi publicado no 1º Suplemento do Boletim Municipal nº 814, de 24 de Setembro de 2009 e que entrou em vigor no dia 30 de Dezembro de 2009. Dentro dos critérios de elegibilidade destacam-se o critério de avaliação económica, do agregado familiar, do valor do Indexante de Apoio Social consoante a idade do candidato. Os fogos são atribuídos aos candidatos que reúnem maior pontuação, de

³ Tomamos como referência o concelho de Lisboa, dada a contiguidade territorial com o município de Odivelas e o indiscutível interesse de existir um regulamento de acesso à habitação municipal, que clarifique os direitos e obrigações dos cidadãos e da autarquia local neste domínio. Deste modo, evitam-se critérios arbitrários de concessão de habitação social, cuja recorribilidade fica, por isso, seriamente comprometida, dada a dificuldade da prova do vício de desvio de poder. De resto, não foi possível apurar se existe ou não um regulamento deste tipo no município de Odivelas, face à falta de resposta da Câmara Municipal à nossa interpelação e à inexistência do mesmo no respetivo sítio na Internet. Aliás, na decisão municipal de indeferimento da pretensão da denunciante não é feita qualquer referência a um eventual regulamento sobre esta matéria, pelo que se pode presumir que a instrução dos processos é efetuada pelos serviços municipais por critérios mais ou menos subjetivos. Nesse sentido, caberia recomendar vivamente ao município de Odivelas a aprovação de regulamento sobre o acesso à habitação social, que dê conteúdo útil ao direito à habitação dos munícipes, em conformidade com o exposto neste relatório.

acordo com a tipologia do fogo em questão. Essa classificação obedece a uma matriz pautada pela avaliação do grau de carência sócio económica e habitacional, nomeadamente tipo de alojamento, motivação do pedido, tempo de residência dentro do concelho, número de elementos do agregado familiar com incapacidade motora igual ou superior a 60% entre outros. A afetação da habitação ao candidato é feita por ordem decrescente dos candidatos que constam da lista única, produzida e de acordo com o seu posicionamento.

Nem sempre essa procura consegue satisfazer-se face à disponibilidade atual das moradias, colocando o Município e seus habitantes numa situação de fragilidade, pois nem sempre é possível atender a todos os pedidos apresentados e satisfazer os mesmos de forma plena. Nestas situações, impõe-se que os serviços municipais analisem cuidadosamente os casos em apreço atendendo ao seu circunstancialismo individual.

Acresce que a própria efetivação do direito à habitação enquanto direito social, não obstante ser parte das incumbências do Estado, está sempre dependente da realidade circundante, nomeadamente devido a recursos económicos, condicionalismos institucionais e à própria atuação da Administração Pública. Assim, muito embora a habitação seja uma necessidade humana, tal não significa que os governos devem proporcionar a mesma de forma plena a todos os cidadãos, sem olhar aos seus próprios condicionalismos⁴. No entanto, por força do princípio da dignidade da pessoa humana (consagrado no artigo 1.º da CRP e, igualmente decorrente, da ideia de Estado de Direito Democrático consignado no artigo 2.º), impõe-se a satisfação de um mínimo necessário para que cada pessoa tenha uma existência condigna, através da prossecução de políticas sociais do Estado e do poder local.

No limite, é possível apreciar um certo confronto entre a própria incapacidade da requerente a nível financeiro e a nível da sua própria condição pessoal, condicionantes e contingentes à atribuição de habitação social, e a incapacidade logística e estrutural do município em diligenciar para satisfazer integralmente o pedido de requerentes na mesma situação.

Do ponto de vista formal, não se vislumbra que tenha havido uma violação do direito fundamental à habitação que seja diretamente imputável ao município. Na verdade, perante a situação acima exposta, é de notar que em tempos de elevada procura, é necessário que a Câmara estabeleça os requisitos e condições indispensáveis para que sejam atribuídos fogos municipais e se providencie por uma verdadeira economia humana que cuide dos mais desfavorecidos e garanta que ninguém seja indiferente.

⁴ Sobre a problemática do regime dos direitos económicos, sociais e culturais na Constituição portuguesa, na medida em que não possam ser considerados direitos análogos aos direitos, liberdades e garantias e ter, por isso, aplicação direta (cfr. artigo 18º, nº 1 da CRP), podem ver-se outros relatórios do ODH, disponíveis no respetivo site, por exemplo:
http://www.observatoriodireitoshumanos.net/relatorios/Relatorio_DireitoSegurancaSocial.pdf

Do ponto de vista substancial, cumpre avaliar o papel do município, e do Estado por inerência, quanto à questão do mesmo efetuar as diligências necessárias para encontrar alternativas viáveis que representem prejuízos menores. No fundo, trata-se de avaliar se foi violado o princípio da proporcionalidade subjacente à atuação do Estado em matéria de direitos fundamentais.

O princípio constitucional da proporcionalidade traduz a busca de um equilíbrio e ponderação entre os direitos e interesses à luz do caso concreto, a proteção que requerem e as políticas empregues na prossecução desses mesmos direitos. Este princípio procura servir quer a letra da lei (princípio da legalidade) quer os valores inerentes às circunstâncias no caso concreto através de uma ponderação de meios, fins e valores predominantes na situação⁵.

No caso, a candidatura à habitação social por parte da requerente foi fortemente motivada pela fragilidade da sua condição física, não exigindo aquela mais do que a atribuição de um R/C, e pelo seu condicionalismo financeiro, dado estar em curso uma ordem de despejo que pode culminar no facto da requerente ficar simplesmente sem residência alguma.

Ainda que se possa presumir que o indeferimento do pedido acima exposto se deve a razões de indisponibilidade de moradias, é certo que o município deveria ter fundamentado o mesmo de forma mais exaustiva e procurado alternativas, de modo a que a requerente em causa não enfrentasse a situação de ter de viver nas ruas.

A decisão do município, a par de não ter oferecido uma alternativa compatível à situação da requerente, priva a mesma de poder gozar de uma habitação condigna. Dessa forma, fere o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à habitação.

É nosso entendimento que o alcance substancial da decisão de indeferimento afigura-se lesivo dos direitos fundamentais, nomeadamente do direito à habitação e do mínimo de existência condigna que deve ser assegurado a todos de forma universal. É sobretudo no âmbito de prover à realização deste mínimo de existência condigna que a atuação do município se revela desproporcional. O mesmo deveria ter encetado outras diligências para encontrar uma alternativa habitacional para a requerente, nomeadamente propondo à mesma uma casa em prédio com rampa de acesso e elevador com largura para cadeira de rodas, ou outra compatível com as suas necessidades especiais.

Daniela Marques
(Jurista-Relatora do Observatório dos Direitos Humanos)

⁵ COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *Interesse Público, Proporcionalidade e Mérito: Relevância e Autonomia Processual do Princípio da Proporcionalidade*, separata de Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço, vol. II, Editora Almedina, p. 540.