

PORTUGAL*

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco jurídico general

O direito à habitação tem sido afirmado «como uma decorrência da dignidade da pessoa humana, afigurando-se indispensável para a efetivação de outros direitos fundamentais, tais como a reserva da intimidade da vida privada¹».

O Provedor de Justiça (PdJ) é, desde 1999, instituição nacional de direitos humanos, acreditada com estatuto A. Os cidadãos dirigem queixas ao PdJ relacionadas com o direito à habitação, o qual pode recomendar ao órgão competente que corrija atos ilegais ou injustos, assinalar deficiências na legislação, emitindo recomendações para a sua interpretação, alteração ou revogação ou sugestões para elaboração de nova legislação e requerer ao Tribunal Constitucional (TC) a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de normas, bem como a apreciação da inconstitucionalidade por omissão. Os cidadãos podem também apresentar requerimentos, petições, reclamações ou recursos aos órgãos competentes, nos termos gerais previstos no Código do Procedimento Administrativo (CPA). O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo DL 555/99, de 16 de dezembro², prevê a possibilidade de qualquer interessado requerer à câmara municipal (CM) que determine a execução das obras de conservação necessárias à correção de más condições de segurança ou de salubridade (artigo 89). Os direitos habitacionais podem ser invocados perante os tribunais e meios de resolução alternativa de conflitos.

Portugal é membro da Organização das Nações Unidas desde dezembro de 1955, tendo ratificado a maior parte dos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicada no Diário da República em 9 de março de 1978, passou a fazer parte da ordem jurídica interna portuguesa desde essa data, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais foi ratificado em 31 de julho de 1978. Em 2013, Portugal tornou-se um dos primeiros países a ratificar o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que prevê um mecanismo de reclamação individual internacional para violações dos direitos consagrados no Pacto, em particular o direito a uma habitação adequada. Assinale-se, ainda, a visita a Portugal da Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Condigna, realizada em dezembro de 2016³. A Carta Social Europeia foi ratificada pelo Estado português em 6 de agosto de 1991 e a versão reformulada deste instrumento internacional (Carta Social Europeia Revista), foi ratificada em 17 de outubro de 2010.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra a habitação como direito fundamental (artigo 65), no capítulo dedicado aos direitos e deveres sociais,

* Abreviaturas: AML = Área Metropolitana de Lisboa; AR = Assembleia da República; CC = Código Civil; CE = Código das Expropriações; CM = câmara municipal; CP = Código Penal; CPA = Código do Procedimento Administrativo; CPPT = Código de Procedimento e de Processo Tributário; CRP = Constituição da República Portuguesa; DL = Decreto-Lei; DLR = Decreto Legislativo Regional; DUDH = Declaração Universal dos Direitos Humanos; IHRU = Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana; LGT = Lei Geral Tributária; Provedor de Justiça = PdJ; RAA = Região Autónoma dos Açores; RAM = Região Autónoma da Madeira; RCM = Resolução do Conselho de Ministros; RGIGT = Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial; RJUE = Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação; RJRU = Regime Jurídico da Reabilitação Urbana; TC = Tribunal Constitucional.

¹ Acórdão 590/2004, de 6 de outubro: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/3427943/details/maximized>

² Vid. http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis

³ Vid. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/51/Add.2

reconhecendo a todos o direito a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto, e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar⁴. O artigo 65.2 impõe ao Estado um conjunto de incumbências para assegurar a todos o direito à habitação. Os jovens gozam de proteção especial no acesso à habitação (artigo 70.1.c) e as pessoas idosas têm direito 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 (artigo 72.1).

O domicílio é inviolável (artigo 34) e o direito à habitação está, também, em conexão com outros direitos, como a reserva da intimidade da vida privada e familiar (artigo 26.1) e deve ser conjugado com o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 66). É de referir, ainda, que a CRP consagra o direito à propriedade privada (artigo 62).

O direito à habitação é configurado pelo TC como um direito que pressupõe a necessária mediação do legislador ordinário para concretizar o respetivo conteúdo, uma vez que definir como incumbência do Estado a programação e execução de uma política de habitação não significa conceder um direito imediato a uma prestação efetiva, antes, uma tarefa de concretização e de mediação do legislador ordinário, cuja efetividade está dependente da 'reserva do possível', em termos políticos, económicos e sociais. O cidadão não é, por conseguinte, titular de um direito imediato e uma prestação efetiva, e «só poderá exigir o seu cumprimento nas condições e nos termos definidos pela lei»⁵. Acrescente-se que «a Constituição dá ao legislador uma margem de conformação para a prossecução das políticas de habitação (...) sendo, pois, indispensável conciliar o direito à habitação com os restantes direitos sociais e com interesses públicos igualmente relevantes como a proteção do ambiente, o urbanismo e um ordenamento adequado do território»⁶.

Há abundante jurisprudência sobre o regime do arrendamento para habitação, por vezes a propósito da relação entre o direito fundamental à habitação e a garantia constitucional da propriedade privada. O TC já tem acolhido que «a satisfação do direito à habitação possa implicar restrições à propriedade privada com base na função social desta e com vista à tutela e segurança da posição jurídica do arrendatário habitacional» e que «a Constituição não assegura, em toda e qualquer situação, uma prevalência do direito à habitação do senhorio sobre o do locatário, admitindo que, em certas circunstâncias, o legislador dê prevalência ao direito do inquilino»⁷.

Ainda a propósito do regime do arrendamento para a habitação, o TC julgou inconstitucional a norma⁸ segundo a qual «os inquilinos que não enviem os documentos comprovativos dos regimes de exceção que invoquem (seja quanto aos rendimentos) ficam automaticamente impedidos de beneficiar das referidas circunstâncias, mesmo que não tenham sido previamente alertados pelos senhorios para a necessidade de juntar os referidos documentos e das consequências da sua não junção», por violação do princípio da proporcionalidade, ínsito no princípio do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2 CRP⁹.

As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português. As normas constantes de convenções internacionais

⁴ <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Default.aspx>

⁵ Vid. Acórdão 374/2002, de 13 de dezembro, <https://dre.pt>

⁶ Vid. Acórdão 590/2004, de 6 de outubro <https://dre.pt/pesquisa/-/search/3427943/details/maximized>

⁷ Vid. Acórdão 122/2004, de 12 de abril <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

⁸ Trata-se da norma extraída dos artigos 30, 31 e 32 do Novo Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pela L 6/2006, de 27 de fevereiro, na redação dada pela L 31/2012, de 14 de agosto.

⁹ Vid. Acórdão 277/2016, de 14 de junho, proferido no processo 978/15, disponível em www.dgsi.pt.

regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna, após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português, e as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram diretamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respetivos tratados constitutivos. As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático (artigo 8 CRP).

Para assegurar o direito à habitação incumbe ao Estado promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais (artigo 65.1 b CRP). O Estado, as regiões autónomas¹⁰ e as autarquias locais¹¹ 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 (artigo 65.4), com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização (artigo 62.2).

Nas últimas décadas foram promovidas políticas públicas para apoiar as pessoas economicamente desfavorecidas, designadamente através de: i) bonificações dos empréstimos bancários para a construção e aquisição de habitação; ii) programas de realojamento e de financiamento à habitação; iii) programas de apoio à reabilitação de edifícios; iv) subsídio de renda de casa; e v) incentivos ao arrendamento, com particular destaque para os jovens. Para os grupos sociais que, estando excluídos da habitação social, não apresentavam capacidade financeira para arrendar um imóvel em mercado livre, foi posto em prática um programa para desenvolver o arrendamento social, com rendas inferiores às do mercado¹².

Em 2015, foi aprovada pelo XIX Governo Constitucional a Estratégia Nacional para a Habitação, através da RCM 48/2015, 15 de julho, para o período de 2015-2031, e estruturada em três pilares: a Reabilitação Urbana, o Arrendamento Habitacional e a Qualificação dos Alojamentos, para os quais se propunham medidas concretas para serem executadas, em colaboração estreita, entre o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais.

A legislação em vigor que se repercute no direito à habitação é vasta e diversificada e encontra-se disponível para consulta no Portal da Habitação¹³. O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) foi aprovado pelo DL 307/2009, de 23 de outubro, e alterado por último pelo DL 88/2017, de 27 de julho, flexibilizando e simplificando os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana. Através do DL 53/2014, de 8 de abril, foi aprovado um regime excecional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios ou de frações, sempre que se destinem a ser afetados, total ou predominantemente, ao uso habitacional.

A regulamentação da construção e do urbanismo esteve durante décadas orientada para as construções novas, mas, em anos recentes, a resposta dada à reabilitação de edifícios consistiu, essencialmente, na aprovação de “regimes excecionais”. Recentemente, passou a defender-se que a reabilitação passe a ser vista como o tipo de

¹⁰ Os poderes legislativos das regiões autónomas encontram-se previstos no artigo 227 CRP. Compete às Assembleias Legislativas Regionais legislar sobre os regimes especiais de arrendamento urbano (artigo 67 i), do Estatuto Político-Administrativo da RAA) e sobre habitação (artigo 40 z, do Estatuto Político-Administrativo da RAM).

¹¹ Artigo 23.2 e 1 i, do Regime Jurídico das Autarquias Locais e da Transferência das Competências do Estado, aprovado pela L 75/2013, de 12 de setembro.

¹² Vid. «Mercado Social de Arrendamento»: <https://www.portaldocidadao.pt>

¹³ Vid. [Http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/legislacao/index.html](http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/legislacao/index.html)

intervenção mais corrente em matéria de edificado, e que beneficie de um quadro regulamentar adequado às suas especificidades¹⁴.

O novo Regime Jurídico do Arrendamento Urbano foi aprovado pela L 6/2006, de 27 de fevereiro, e já foi sujeito a várias alterações (a última das quais pela L 43/2017, de 14 de junho). O regime do alojamento local, estabelecido no DL 128/2014, de 29 de agosto, encontra-se em processo de revisão.

O regime aplicável às habitações detidas pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, e que por elas sejam arrendadas, com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam, foi aprovado pela L 81/2014, de 19 de dezembro, e alterado pela L 32/2016, de 24 de agosto. Prevê que, no quadro da autonomia das regiões autónomas e das autarquias locais, estas aprovam regulamentação própria visando adaptar a lei às realidades física e social existentes nos bairros e habitações de que são proprietárias, o que não pode conduzir à definição de normas regulamentares menos favoráveis para os arrendatários, quer quanto ao cálculo do valor de rendas, quer quanto às garantias de manutenção do contrato de arrendamento (artigo 2, na redação introduzida pela L 32/2016).

Na RAA¹⁵, o DLR 23/2009/A, de 16 de dezembro, alterado pelo DLR 16/2014/A, de 1 de setembro, aprovou o regime de apoio à habitação pela via do arrendamento, designado por programa *Famílias com Futuro*, e o DLR 6/2002/A, de 11 de março, aprovou o regime jurídico da concessão dos apoios financeiros a obras de reabilitação, reparação e beneficiação em habitações degradadas, através de uma comparticipação financeira em materiais e mão-de-obra.

Na RAM, o DLR 32/2012/M, de 16 de novembro, estabelece as normas que visam a determinação, fixação e atualização das rendas das habitações sociais existentes, bem como as obrigações dos arrendatários e as consequências pelo incumprimento dessas obrigações.

Para erradicação definitiva das «barracas» existentes nos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, foi aprovado em 1993 o PER (*Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa*), através do DL 163/93, de 7 de maio, revisto pelo DL 271/2003, de 28 de outubro, por motivo da dissociação entre o programa de apoio à construção e aquisição de fogos novos e a realidade do sector da habitação, caracterizado pela existência de um elevado número de fogos devolutos e fogos a necessitar de obras de recuperação. Como já se disse, a política no sector da habitação passou a centrar-se em favorecer e estimular a reconstrução e manutenção das habitações existentes, potenciando o aproveitamento adequado do património existente.

Dos resultados do inquérito realizado aos municípios¹⁶ resulta a confirmação de que persistem em Portugal situações de clara precariedade habitacional. Foram identificadas 25762 famílias como estando em situação habitacional claramente insatisfatória e existem municípios onde a percentagem de famílias em situação de carência habitacional assume uma expressão bastante significativa (acima dos 3%), sendo que na Área Metropolitana de Lisboa (AML) residem mais de 50% do total de famílias em carência habitacional¹⁷. A par dos grupos mais necessitados existem aqueles cujo rendimento é superior ao que confere o acesso à habitação em regime de arrendamento

¹⁴ Vid. «Para uma nova geração de políticas de habitação», outubro 2017.

¹⁵ Vid. http://www.azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/srssi-drh/textoTabela/Incentivo_ao_arrendamento_de_predios_ou_de_fracoes_autonomas_para_residencia_permanente.htm

¹⁶ Primeiro levantamento nacional das necessidades de realojamento das famílias portuguesas, realizado pelo IHRU.

¹⁷ Vid. «Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional», 2018, disponível em <http://www.portaldahabitacao.pt> (vd. 1.3.).

apoiado, mas que não conseguem aceder a uma habitação adequada ao respetivo agregado familiar no mercado.

Em outubro de 2017, foi submetida a consulta pública a «Nova Geração de Políticas de Habitação»¹⁸ do XXI Governo Constitucional, que incluiu no seu Programa de Governo para 2015-2019 a adoção de políticas de habitação para «garantir que todos têm acesso a uma habitação em condições condignas. Vd. 3.1.

1.2. Instituciones

Portugal é um Estado unitário, com duas regiões autónomas (Açores e Madeira) e 308 municípios (artigo 6 CRP). As atribuições e competências em matéria habitacional encontram-se repartidas pelos níveis de governo central, regional e local.

A Secretaria de Estado da Habitação, na dependência do Ministério do Ambiente, é o departamento governamental responsável pela definição dos programas e políticas de habitação, incluindo o arrendamento urbano, a habitação de fim social ou de mercado e a reabilitação urbana. O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) prossegue as atribuições governamentais no que respeita a participações e empréstimos, concessão de garantias e participação em sociedades, fundos de investimento imobiliários, consórcios e parcerias público-privadas.

Na RAA, a Direção Regional da Habitação, integrada na Secretaria Regional da Solidariedade Social do Governo Regional, é o departamento responsável pela definição e coordenação das medidas de política habitacional, colaborando com autarquias locais e outras entidades.

À Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais da RAM cabe a definição, a promoção e a execução da política regional no setor da habitação, competindo à entidade pública empresarial IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, implementar a política do Governo Regional da Madeira no domínio do apoio à habitação das famílias mais carenciadas.

Localmente, os municípios dispõem de atribuições no domínio da habitação, com vista à promoção e salvaguarda dos interesses das respetivas populações (artigo 23.2 i da L 75/2013). Os municípios são responsáveis pela gestão do seu parque habitacional, pela atribuição de habitações construídas ou adquiridas pelo Estado e também cooperam com o governo central na identificação das necessidades habitacionais e na manutenção e recuperação do parque habitacional.

No Parlamento Português existem comissões permanentes especializadas em razão da matéria, entre as quais se encontra a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, à qual compete, em especial, o acompanhamento das questões relativas à política de habitação, ao arrendamento e à gestão, conservação e reabilitação do património habitacional.

1.3. Datos y planes

Forma extrema de exclusão social, não raro associada a situações de desemprego, de comportamentos aditivos (alcoolismo, toxicod dependência) e de doença mental, as pessoas em situação de sem-abrigo ascendiam, em 20 de novembro de 2012, a 696¹⁹.

Definido o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) e a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo²⁰, veio a definir-se sem-abrigo a

¹⁸ Aprovado em Conselho de Ministros, a 4 de outubro de 2017.

¹⁹ Vid. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006277&contexto=bd&selTab=tab2

²⁰ Vid. http://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa_2009_2015

pessoa que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição sócio-económica e condição de saúde física e mental, se encontre i) sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; ii) sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado ao efeito. À sinalização e o diagnóstico da pessoa em situação de sem-abrigo segue-se a atribuição de gestor de caso e o encaminhamento para alojamento.

O objetivo vai para além de retirar as pessoas que por algum motivo se encontram na rua, pretendendo-se criar todas as condições para evitar a que tal situação aconteça ou que, a acontecer permaneça ou se repita. As equipas de rua que fazem o acompanhamento das situações, trabalhando com as pessoas em situação de sem-abrigo no sentido da sua motivação para alterarem a sua condição, e garantem que as mesmas beneficiem de acompanhamento médico e têm acesso à alimentação, aos cuidados básicos de higiene, ao resguardo. Sempre que possível, as situações são encaminhadas para centros de emergência que garantem resposta imediata, após diagnóstico rigoroso elaborado por equipas multidisciplinares, a diferentes níveis. A saída de um centro de emergência é feita para outras respostas de alojamento, temporárias ou permanentes, adequadas a cada caso, as quais devem existir em número suficiente para dar resposta às necessidades que tenham em conta a heterogeneidade e consequente especificidade dos grupos (v.g. doença mental, consumidores de substâncias psicoactivas, imigrantes).

No que respeita às pessoas em situação de carência habitacional, o Parlamento recomendou ao Governo (Resolução da AR 48/2017, de 20 de março) que procedesse ao levantamento das necessidades de realojamento e proteção social em matéria de habitação, tarefa que foi cometida IHRU, com base em dados fornecidos pelos municípios. Este levantamento teve uma taxa de participação dos municípios de 99,7%.²¹ Deste levantamento resultou existir uma forte prevalência das categorias “Barracas e Construções Precárias” e “Conjunto Urbano Consolidado Degradado, sendo a terceira tipologia urbana mais frequente o “Bairro Social”. A tipologia menos frequente é o “Parque de Campismo”.

Embora as preferências sinalizadas por alguns municípios se mantenham focadas na construção de novos empreendimentos habitacionais, outras soluções — como a mobilização do parque público vago, o arrendamento ou a reabilitação de fogos devolutos — poderão ser opção estratégica.

Para acomodar as 25762 famílias identificadas no território nacional como carecendo de habitação estima-se um custo aproximado de 1700ME. Para o efeito, prevê-se o recurso a várias soluções, como o apoio à família na aquisição, a compra e construção de novas habitações, a aquisição e reabilitação de habitações existentes, o arrendamento de habitações e a atribuição de indemnizações. Pretende-se, também, que os procedimentos sejam mais céleres e eficazes, a diminuição das cargas administrativa e burocrática e, também, a implementação de regras claras, transparentes e, simultaneamente, de execução facilitada.

Os últimos dados relativos ao Parque Habitacional disponibilizados (em abril de 2018) pelo IHRU dão conta do número de rendas emitidas (12594), do respetivo valor médio (92,84€), do montante da renda mínima (4,21€) e do número de rendas mínimas (1408)²².

²¹ Vid.

https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf

²² Vid. http://www.portaldahabitacao.pt/ihru/_Parque_Habitacional_rendas.html

Os dados que constam da Estratégia Nacional para a Habitação (de junho de 2015)²³ indicam que o Estado suportou a fundo perdido, entre 1987 e 2011, 9,6 mil milhões de euros com as diversas políticas públicas relacionadas com a habitação: bonificações de juros no crédito à habitação (73,3%); programas de realojamento (14,2%); incentivos ao arrendamento (8,4%); programas de promoção direta do extinto IGAPHE²⁴ (2,0%); programas de reabilitação de edifícios (1,7%); subsídios de renda da Segurança Social (0,3%); programas de Contratos de Desenvolvimento de Habitação (0,1%). Os dados apresentados evidenciam, por um lado, que, ao contrário do que seria expectável, mesmo com o aumento da construção, as habitações ficaram mais caras e, por outro, que o crescimento da oferta divergiu acentuadamente da evolução do rendimento disponível das famílias portuguesas. A contração do mercado de arrendamento, por seu turno, afastou o investimento da reabilitação do parque habitacional antigo e contribuiu para o aumento das rendas e para a redução da oferta de casas para arrendar.

Por outro lado, as políticas de promoção e financiamento à aquisição de habitação própria, que poderiam ter compensado a retração do mercado de arrendamento, tiveram um efeito (perverso) no aumento dos preços, e contribuíram para que o Estado, a banca, as empresas e as famílias acumulassem uma dívida muito elevada — os proprietários com encargos associados à compra de habitação aumentaram 48% na última década, representando já 43% do total de proprietários, em 2011²⁵ —, associada a um grande número de fogos devolutos.

Em 2011, o número de alojamentos em Portugal superou em 45% o número de famílias. Cerca de 32% dos alojamentos existentes eram residências secundárias ou estavam desocupados, o que representa um aumento de 2,7 p.p. entre 2001 e 2011. Quase metade dos alojamentos vagos, que se encontravam para venda, tinha sido construída na última década. Apenas 12% dos alojamentos disponíveis para arrendamento estavam localizados em edifícios mais recentes (construídos após 2001).

Estas políticas promoveram a expansão de periferias urbanas, em muitos casos segregadas e desqualificadas, e geraram enormes superfícies de “solo artificializado”.

Com a crise económica, assistiu-se à quebra do mercado de compra e venda de imóveis. Se, por um lado, as entidades bancárias viriam a adotar políticas mais restritivas na concessão de crédito, por outro, as famílias evitaram assumir encargos a longo termo, preferindo o mercado de arrendamento, que possibilita uma mais fácil migração em busca de oportunidades de trabalho. A maior procura teve por efeito a inflação dos valores dos montantes de renda.

A evolução dos preços de vendas de habitação foi objeto de estudo publicado em 29-1-2018, estando disponível para consulta na página oficial do Instituto Nacional de Estatística²⁶.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE DEFENSA

O direito à habitação compreende medidas de salvaguarda contra a privação da habitação. A L 13/2016, de 23 de maio, veio alterar o CPPT e a LGT, no sentido de proteger a casa

²³ Vid.

http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/EstNacHabitacao/ENpH_PT_FINAL.pdf

²⁴ O Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) foi criado pelo DL 88/87, de 26 de fevereiro, na sequência da extinção do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), operada pelo DL 214/82, de 29 de maio.

²⁵ Vid. https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=149571899...

²⁶ Vid. https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=317157010

de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal, estabelecendo restrições à venda executiva de imóvel que seja habitação própria e permanente do executado.

A expropriação por utilidade pública só pode ser efetuada com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização (artigo 62.2 CRP).

O CE protege o inquilino habitacional, obrigado a desocupar o fogo, em consequência de caducidade do arrendamento resultante de expropriação, ao prever que pode optar entre uma habitação cujas características, designadamente de localização e renda, sejam semelhantes às da anterior ou por indemnização satisfeita de uma só vez (artigo 30). É atribuído um direito de preferência ao arrendatário na compra e venda ou dação em cumprimento do local arrendado há mais de três anos (artigo 1091.1 a CC). A atribuição de um período de deferimento da desocupação do locado consta de várias normas legais, estando prevista a suspensão da execução, caso se trate da habitação do executado e também o diferimento da desocupação do imóvel arrendado para habitação, que pode ser fundado em carência de meios do arrendatário (no caso de o fundamento da resolução ser a falta de pagamento das rendas) e no facto de o arrendatário ser portador de deficiência com grau comprovado de incapacidade igual ou superior a 60%. Quando o deferimento da desocupação do imóvel locado para habitação tiver subjacente uma resolução do contrato de arrendamento por não pagamento das rendas, a decisão é oficiosamente comunicada ao Fundo de Socorro Social do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, que pagará as rendas ao exequente (artigos 1087 CC, 863 a 865 do Código de Processo Civil e 15M e 15N do Novo Regime do Arrendamento Urbano).

O regime do arrendamento apoiado para habitação também contém normas de proteção dos direitos dos arrendatários, sem prejuízo de os contratos de arrendamento apoiado se regerem também pelo CC, designadamente, a delimitação das situações em que a entidade locadora pública pode promover a transferência do agregado familiar para outra habitação (artigo 16A); a possibilidade de, em caso de mora no pagamento das rendas, poder ser celebrado um acordo de liquidação de dívida (artigo 20.4); a consagração de condições cumulativas para admitir a cessação do contrato por renúncia (artigo 26) e, bem assim, a obrigação de os agregados alvos de despejo com efetiva carência habitacional serem encaminhados para soluções legais de acesso à habitação ou para prestações de apoio habitacionais (28.6).

Foi definido um regime extraordinário de proteção dos devedores em virtude da situação de endividamento e de insolvência das famílias por força da assunção de débitos relacionados com a aquisição, construção ou reconstrução de habitação. Destaca-se o DL 227/2012, de 25 de outubro, que estabeleceu um conjunto de medidas de prevenção do incumprimento e, bem assim, a regularização das situações de incumprimento de contratos celebrados com consumidores que se revelem incapazes de cumprir os compromissos financeiros assumidos perante instituições de crédito, por factos de natureza diversa, em especial o desemprego e a quebra anómala dos rendimentos auferidos em conexão com as dificuldades económicas. Estas medidas aplicam-se, designadamente, aos contratos de crédito garantidos por hipoteca de imóveis e para a aquisição, construção e realização de obras em habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento e à aquisição de terrenos para construção de habitação própria.

Foi também aprovado um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil (L 58/2012, de 9 de novembro), em resultado do qual a jurisprudência portuguesa já entendeu que «o simples desencadear, por parte do devedor de crédito à habitação, junto a instituição financeira credora, do

procedimento com vista à adoção de medidas de proteção, constitui motivo justificado, só por si, para paralisar o processo executivo»²⁷”.

Nos últimos anos, tem-se assistido à intensificação da atividade turística, em alojamento local²⁸, no centro histórico das cidades de Lisboa e Porto. Apesar dos benefícios associados a essa atividade, nomeadamente a reabilitação urbana, o seu rápido desenvolvimento tem vindo a afetar o direito à habitação das populações mais vulneráveis, preocupação aliás expressa pela Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Condigna, que recomendou que os arrendamentos de curta duração sejam estritamente monitorizados e regulados de modo a garantir que não têm impacto negativo no custo da habitação e que não agravam as desigualdades e aumentam a exclusão habitacional²⁹.

Cerca de duas mil famílias foram despejadas nos últimos quatro anos do centro histórico de Lisboa³⁰. Em 2017, registou-se no município de Lisboa o valor de renda mais elevado de Portugal (correspondente a 9,62€/m²) e, no mesmo ano, a AML concentrou cerca de um terço dos novos contratos de arrendamento do País —mais de metade dos novos contratos de arrendamento registaram-se no conjunto das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto³¹. Tendo em conta esta realidade, a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou, em 28/2/2018, a criação da linha telefónica «SOS Despejo» contra o *bullying imobiliário* em Lisboa, um serviço informativo gratuito, para esclarecer os direitos dos moradores.

3. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE PRESTACIÓN

3.1. Ayudas al alquiler o a la compra

O Regime do Arrendamento Apoiado para Habitação (L 32/2016, de 24 de agosto) é aplicável «(...) às habitações detidas por entidades das administrações direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, do setor público empresarial e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, que por elas sejam arrendadas ou subarrendadas com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam» (artigo 2.1). São as comumente designadas *habitações sociais*.

Para resolver situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional, em especial os casos de quem reside permanentemente em edificações, partes de edificações ou estruturas provisórias, caracterizadas por graves deficiências de solidez, segurança, salubridade ou sobrelotação, foi aprovado em 2004 o *Programa PROHABITA*, concretizado mediante a celebração de acordos de colaboração entre o IHRU e CM ou associações de municípios. O *Programa Reabilitar para Arrendar* destina-se ao financiamento de operações de reabilitação de edifícios com idade igual ou

²⁷Vid. Acórdão proferido no processo 506/11.6TBANC-A.E1, em 21 de abril de 2016, pelo Tribunal da Relação de Évora (www.dgsi.pt).

²⁸ O alojamento local recebeu 2,6 milhões de hóspedes (+13,3%), que originaram 6,3 milhões de dormidas (+19,1%). Vd. Estatísticas do Turismo, 4 de agosto de 2017, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=281328360&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

²⁹ Vid. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 28/2/2017, in <http://www.ohchr.org/en>

³⁰ Vid. <http://www.am-lisboa.pt/101000/1/009431,042018/index.htm>

³¹ Vid.

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=314753314&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

superior a 30 anos, localizados em áreas de reabilitação urbana e destinados predominantemente a arrendamento em regime de renda condicionada. Podem candidatar-se ao programa pessoas singulares ou coletivas, de natureza privada ou pública, que sejam proprietárias dos edifícios, ou parte de edifícios, a reabilitar.

Localmente, algumas CM estabeleceram programas de apoio ao arrendamento. Por exemplo, a CM de Lisboa criou o subsídio municipal ao arrendamento, nos termos do qual o arrendatário pode receber até um terço do valor da renda habitacional.

No âmbito do arrendamento privado foi definido (DL 156/2015, de 10 de agosto) o *subsídio de renda* que se destina a proteger os inquilinos economicamente mais vulneráveis, designadamente os idosos, face aos aumentos das rendas que resultem da aplicação do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), ajudando-os a manter as casas onde têm habitação permanente.

Para apoiar o arrendamento à habitação pelos jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos, foi lançado o *Programa Porta 65 Jovem* (DL 308/2007, de 3 de setembro), que garante a atribuição de uma percentagem do valor da renda a título de subvenção mensal. Para pessoas maiores de 18 anos, e portadoras de deficiência igual ou superior a 60%, encontra-se disponível o *crédito bonificado à habitação* (L 64/2014, de 26 de agosto), que inclui empréstimos destinados à aquisição, à ampliação, à construção e à realização de obras de conservação ou beneficiação de habitação própria permanente.

Recentemente, através da RCM 50-A/2018, de 2 de maio, foram aprovados vários diplomas para concretizar a *Nova Geração de Políticas de Habitação*, com dois objetivos prioritários: garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas e criar as condições para que a reabilitação se torne na forma de intervenção predominante, tanto ao nível do edificado como das áreas urbanas. Foram aprovados os seguintes programas³²: i) *1.º Direito – Programa de Apoio ao Direito à Habitação*, através do qual se pretende, mediante a concessão de apoio público, criar as condições para proporcionar o acesso a uma habitação adequada a pessoas que vivem em situações habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para encontrar uma solução habitacional no mercado; ii) *Programa de Arrendamento Acessível*, o qual visa promover a oferta alargada de habitação para arrendamento a preços reduzidos, de acordo com uma taxa de esforço comportável pelas pessoas e agregados. Pretende-se responder às necessidades de uma larga faixa da população com rendimentos intermédios, que têm dificuldade em obter habitação adequada no mercado, sem sobrecarga de custos, mas cujos rendimentos são superiores aos que permitiriam aceder a apoio habitacional público; iii) *Chave na Mão - Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial*, que visa facilitar a mobilidade habitacional das famílias atualmente residentes em áreas de forte pressão urbana e que queiram fixar-se em territórios de baixa densidade. Favorece-se, ao mesmo tempo, a oferta de habitação para arrendamento a custos acessíveis nas áreas de maior pressão da procura; iv) *Programa da Habitação ao Habitat*, que procura promover a integração socio territorial dos bairros de arrendamento público e a melhoria global das condições de vida dos seus moradores, assentando em soluções de gestão integrada e participada, de concertação de objetivos e de articulação das atuações das diferentes áreas governativas e entidades presentes nos bairros em questão.

A par destes instrumentos, o Conselho de Ministros aprovou um conjunto de diplomas com o objetivo de garantir acesso à habitação a quem não tem resposta por via do mercado, nomeadamente: i) proposta de lei que estabelece taxas autónomas diferenciadas para os arrendamentos habitacionais com contratos de longa duração,

³² Vid. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=205>

alterando para o efeito o Estatuto dos Benefícios Fiscais. Estabelece um enquadramento fiscal com uma diferenciação progressiva, que promove a estabilidade do arrendamento habitacional de longa duração, criando condições favoráveis à celebração de novos contratos ou à renovação de contratos existentes por períodos iguais ou superiores a 10 ou 20 anos. Pretende incentivar uma oferta de habitação para arrendamento que responda a necessidades de longo prazo, em condições adequadas ao desenvolvimento da vida familiar, como uma verdadeira alternativa à aquisição de casa própria, salvaguardando a segurança e a estabilidade dos agregados familiares que permaneceram ao longo de décadas numa habitação arrendada, sobretudo, das pessoas de idade mais avançada; ii) proposta de lei que procede a alterações legislativas em matéria de arrendamento urbano, incluindo medidas destinadas a corrigir situações de desequilíbrio entre os direitos dos arrendatários e dos senhorios, a proteger os arrendatários em situação de especial fragilidade e a promover a segurança e estabilidade no arrendamento.

Foi ainda aprovado o regime extraordinário relativo ao abastecimento provisório de energia elétrica às habitações precárias, abrangendo famílias em situação económica e social vulnerável. São criadas condições para a ligação à rede pública de distribuição de energia elétrica e para a celebração dos contratos de fornecimento de eletricidade aos fogos integrados nos núcleos de habitações precárias identificados pelas CM.

3.2. Alojamento de urgência

A *Rede de Serviços e Equipamentos Sociais*, tutelada pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social através do ISS, IP (Instituto da Segurança Social), é o principal elemento de promoção e desenvolvimento da proteção e inclusão social. É constituída por entidades de natureza solidária proprietárias de equipamentos que prestam respostas sociais especialmente dirigidas às pessoas em situação de vulnerabilidade e que incluem soluções de alojamento de emergência em *Centros de Acolhimento Temporário*, *Comunidades de Inserção* e *Casas Abrigo* distribuídos por todo o País³³.

O *Regime do Arrendamento Apoiado para a Habitação* prevê um regime excecional para a atribuição de habitações, em arrendamento apoiado, a pessoas em situação de vulnerabilidade e emergência social e perigo físico ou moral, incluindo as relativas a violência doméstica (artigo 14).

O objetivo do *Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente* (DL 29/2018, de 4 de maio) é responder, de forma rápida, às situações de agregados familiares privados da sua habitação, temporária ou definitivamente, por causas imprevisíveis resultantes de desastres naturais (inundações, sismos, incêndios) ou de movimentos migratórios. Baseia-se na concessão de apoio financeiro, mas também inclui prestações em espécie (materiais de construção) e apoio técnico. O apoio financeiro é disponibilizado através de participações destinadas a suportar despesas relacionadas com (i) o alojamento imediato, (ii) o arrendamento de habitação e (iii) a reabilitação ou reconstrução de habitações danificadas. Cabe ao IHRU a respetiva gestão, através da concessão dos financiamentos e da celebração de protocolos com os municípios e ainda com as Regiões Autónomas e os serviços sociais, caso assim se justifique.

Em julho e outubro de 2017, deflagraram em Portugal continental incêndios florestais de enormes proporções que danificaram ou destruíram, total ou parcialmente, mais de 900 habitações permanentes, tendo sido aprovadas (DL 142/2017, de 14 de

³³ A *Carta Social* contém toda a informação sobre as instituições que compõem a *Rede de Serviços e Equipamentos Sociais*, a sua localização, atividades e o tipo de respostas prestadas e encontra-se disponível informaticamente através da internet em www.cartasocial.pt.

novembro, e L 108/2017, de 23 de novembro) medidas e programas especiais de apoio à reconstrução. No Orçamento de Estado de 2018 foi estabelecida uma dotação no valor global de 187ME para financiamento de despesas com indemnizações, apoios, prevenção e combate aos incêndios, incluindo a reconstrução das habitações.

4. ELEMENTOS DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

4.1. Calidad de la vivienda

A qualidade da habitação é garantida no artigo 65 CRP quanto à sua dimensão, condições de higiene e conforto, e constitui uma incumbência do Estado, estando o direito concretizado no Regulamento Geral das Edificações Urbanas³⁴. Nos artigos 80 e seguintes do RJUE encontra-se previsto o dever municipal de fiscalização prévia (para emissão de licença de utilização) e sucessiva (para garantir a salubridade e conservação das edificações). Existem vários diplomas legais que regulamentam a reabilitação urbana, por forma a incentivar a renovação do tecido urbano com qualidade³⁵. Existem vários programas financeiros para a reabilitação urbana³⁶. Para garantir o bom enquadramento ambiental da habitação é obrigatória a ligação da rede predial de esgotos à rede pública de saneamento de águas residuais caso esta se situe a menos de 20 metros do limite da propriedade³⁷. No Decreto 44220, de 3 de março de 1962³⁸, determina-se que, no caso de haver edifícios nas imediações dos terrenos escolhidos para a implantação de cemitérios, e se houver reclamações, deverá deixar-se um intervalo de 10 metros que estabeleça a separação, sem que, no entanto, se vede a utilização de tal espaço para quaisquer fins. É ainda necessário proceder à limpeza do mato e proceder à gestão das árvores situados a menos de 50 metros das habitações³⁹. No Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁴⁰ determina-se a necessidade de articular a política de ordenamento do território com o ambiente. Não existe qualquer regulamentação urbanística quanto à gentrificação e à sobrelotação.

4.2. Servicios domiciliários

Os serviços de comunicações eletrónicas, de fornecimento de água, energia elétrica e gás natural são considerados serviços públicos essenciais (L 23/96, de 26 de julho), pelo que os seus utentes beneficiam de uma proteção reforçada em alguns aspetos,

³⁴ Vid. DL 38382/51, de 7 de agosto, em

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1217&tabela=leis

³⁵ Regime jurídico da reabilitação urbana (DL 307/2009, de 23 de outubro): <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34511675/view?q=reabilita%C3%A7%C3%A3o+urbana>;

Regime excepcional e temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que estejam afetos ou se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional; aprovado pelo DL 53/2014, de 8 de abril...

³⁶ Vid. <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/index.html>

³⁷ Artigos 59 e 69 e 72.2 DL 194/2009, de 20 de agosto, e artigos 42.3 e 48.4 DL 226-A/2007, de 31 de maio.

³⁸ Vid. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/517993/details/normal?q=Decreto+44220>

³⁹ DL 124/2006, de 28 de junho, que institui as Medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34482975/view?q=Decreto-Lei+n.%C2%BA%20124%2F2006%2C>

⁴⁰ Vid.

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_busca_assunto_diploma.php?buscajur=ambiente+&pagina=1&ficha=1&nid=2333&tabela=leis

designadamente, no que toca à suspensão do fornecimento do serviço público, prescrição, caducidade e mecanismos de resolução de conflitos.

Não obstante a existência de um mercado liberalizado de eletricidade e gás natural, as tarifas e preços para a energia elétrica e para o gás natural são aprovados e publicados pela Entidade Reguladora de Serviços Energéticos⁴¹.

Simultaneamente, a proteção dos consumidores economicamente vulneráveis é garantida através das tarifas sociais de energia elétrica e de gás natural (DL 138-A/2010, de 28 de dezembro e DL 101/2011, 30 de setembro), que se traduzem num desconto na tarifa de acesso às redes de eletricidade e de gás natural para os agregados familiares de baixos recursos e beneficiários de determinadas prestações sociais⁴². Recentemente, o benefício da tarifa social foi também atribuído aos clientes finais do fornecimento dos serviços de águas (DL 147/2017, de 5 de dezembro).

No que respeita ao acesso à água, vigora em Portugal o princípio da exploração e da gestão públicas da água — alteração da Lei da Água (L 58/2005, de 29 de dezembro) pela L 44/2017, de 19 de junho — e o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos (aprovado pelo DL 194/2009, de 20 de agosto) prevê que os municípios, associações de municípios ou áreas metropolitanas possam prestar estes serviços diretamente, em regime de parceria, através de delegação em empresa municipal ou de concessão (artigos 14, 16, 17, 31). Por regra, todos os edifícios, existentes ou a construir, com acesso próximo às infraestruturas de abastecimento público de água, devem dispor de sistemas prediais de distribuição de água e encontrar-se ligados aos respetivos sistemas públicos (arts. 4 e 69 DL 194/2009, de 20 de agosto).

Por sua vez, o ruído doméstico é, em princípio, assunto privado, mas, quando tem origem em atividades licenciadas por autoridades públicas há lugar à intervenção das CM, que se inicia através de medições. A Polícia de Segurança Pública apenas pode intervir, no interior dos edifícios familiares, se o ruído afetar a ordem pública. Sem executar medições, os agentes das forças policiais têm de testemunhar o ruído no exterior e devem advertir os vizinhos para as consequências do seu comportamento ilícito.

5. GARANTÍAS

5.1. Políticas al servicio del derecho a la vivienda

O programa *PER – Programa Especial de Realojamento*, criado em 1993, teve como objetivo a erradicação das barracas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP). Para o efeito, os municípios e os organismos da administração central do Estado assinavam um acordo de adesão com o compromisso de efetuar um recenseamento de todos os núcleos de alojamento precário nos respetivos territórios e dos agregados familiares neles residentes. Assumiam, ainda, o compromisso de realojar essas famílias e demolir os alojamentos em que residiam.

As famílias a realojar nos 27 municípios aderentes totalizavam, em 1993/94, 48416 agregados, sendo que 33415 residiam na AML e as restantes 15001 na AMP. O Município de Lisboa — com 11129 famílias — era o mais representativo.

Passados, aproximadamente, 25 anos desde a criação do PER, constata-se que a execução física do programa atingiu perto de 72% dos fogos previstos nos acordos de adesão, tendo a AMP uma taxa de execução de 78,8% e a AML de 68,6%. Foram

⁴¹ Vid. <http://www.erse.pt/pt/eletricidade/tarifaseprecos/Paginas/default.aspx> e <http://www.erse.pt/pt/gasnatural/tarifaseprecos/Paginas/default.aspx>

⁴² Vid. <http://www.tarifasocial.dgeg.pt/>

realojadas 34759 famílias e não recorreram ao realojamento, por motivos diversos, 11126 agregados. Não terão sido realojadas 2531 famílias recenseadas, o que significa 5,2% do total do programa.

Como já se referiu, o IHRU fez o levantamento das necessidades de realojamento e proteção social em matéria de habitação.

A Estratégia Nacional para a Habitação (ENpH), aprovada através da RCM 48/2015, de 15 de julho, teve como principal objetivo a criação de condições que facilitassem o acesso das famílias à habitação. A ENpH integra medidas concretas a desenvolver, elencando também as entidades competentes e os indicadores de monitorização da sua implantação, assumindo uma natureza mais operativa, estruturada em três pilares — a Reabilitação Urbana, o Arrendamento Habitacional e a Qualificação dos Alojamentos — que agregam um conjunto de medidas setoriais que operacionalizam e efetivam os diferentes regimes legais que têm sido aprovados nos últimos quatro anos.

Ainda que algumas CM prevejam o agravamento do Imposto Municipal sobre Imóveis (que constitui receita municipal) quando de fogos devolutos se trate, visando tal penalização dinamizar a reabilitação de edifícios e o mercado de arrendamento, a maioria das autarquias decide não aplicar a taxa agravada, o que desincentiva os proprietários a manter os seus imóveis em boas condições.

O IHRU viria a propor, no âmbito do já referido Levantamento Nacional das Necessidade de Realojamento Habitacional, a criação de uma base única com todos os agregados familiares realojados e a realojar, com o objetivo de evitar casos de duplicações e subarrendamentos de habitações promovidas com dinheiros públicos.

O RJGT (DL 80/2015, de 14 de maio) expressamente estipula que os planos municipais e intermunicipais de ordenamento e planeamento territorial corrijam distorções de oferta no mercado imobiliário e garantam a oferta de terrenos e lotes destinados a edificações, com rendas ou a custos controlados.

O RJUE prevê que o alvará de licença de operação de loteamento ou de obras de urbanização, promovidas por particulares, especifiquem os fogos destinados a habitações a custos controlados, quando previstos.

O RJRU estrutura as intervenções de reabilitação.

Com o mercado do arrendamento a registar uma procura superior à oferta, nomeadamente nos grandes centros urbanos, as rendas sofreram um aumento considerável, o que justificou a previsão de apoios por parte do Estado e das autarquias, designadamente, o Porta 65 jovem, o mercado social de arrendamento, o arrendamento apoiado, o subsídio de renda e diversos apoios locais.

Incentivos fiscais — quer por parte da administração central quer por parte da administração local — são previstos em caso de reabilitação do edificado e de aquisição de habitação própria por quem está em situação de maior precaridade económica.

O Conselho de Ministros aprovou, em abril de 2018, um pacote legislativo, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida das populações, a revitalização das cidades e a promoção da coesão social e territorial. Para alcançar os objetivos definidos, foram aprovados diversos programas.

Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, através do qual se pretende, mediante a concessão de apoio público, criar as condições para proporcionar o acesso a uma habitação adequada a pessoas que vivem em situações habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para encontrar uma solução habitacional no mercado.

Programa de Arrendamento Acessível, o qual visa promover a oferta alargada de habitação para arrendamento a preços reduzidos, de acordo com uma taxa de esforço comportável pelas pessoas e agregados e responder às necessidades de uma larga faixa da população com rendimentos intermédios, que têm dificuldade em obter habitação

adequada no mercado sem entrarem em sobrecarga de custos, mas cujos rendimentos são superiores aos que permitiriam aceder a apoio habitacional público.

Programa da Habitação ao Habitat, o qual procura promover a integração socioterritorial dos bairros de arrendamento público e a melhoria global das condições de vida dos seus moradores. O programa assenta em intervenções-piloto que terão como âncora soluções inovadoras de gestão integrada e participada, de concertação de objetivos e de articulação das atuações das diferentes áreas governativas e entidades presentes nos bairros em questão, e de desenvolvimento de processos colaborativos de tomada de decisão e de construção de compromissos para a ação.

Regime extraordinário relativo ao abastecimento provisório de energia elétrica às habitações precárias que abrangem famílias em situação económica e social vulnerável, que criou condições para a ligação à rede pública de distribuição de energia elétrica e para a celebração dos contratos de fornecimento de eletricidade aos fogos integrados nos núcleos de habitações precárias identificados pelas CM.

5.2. Información y participación

A participação cívica e o direito a ser informado sobre a gestão de assuntos públicos encontra-se expressamente consagrada na CRP (artigos 9 c, 48 e 109). A par do direito de sufrágio, a CRP consagra o instituto do referendo e o exercício do direito de petição e ação popular, a consulta pública e o orçamento participativo. Está estabelecida a consulta pública direta a propósito do processo legislativo em matéria de ambiente, planeamento e ordenamento do território e garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e gestão territorial e na prossecução do direito ao ambiente. É concedido particular relevo à participação das populações na resolução de problemas habitacionais⁴³.

O artigo 60.3 CRP consigna o direito das associações de consumidores serem ouvidas nas questões atinentes à defesa dos consumidores. Está igualmente estabelecido (L 83/95, de 31 de agosto) o dever de audiência prévia, na preparação de planos ou na localização e realização de obras e investimentos públicos, dos cidadãos interessados e das entidades que promovam os interesses suscetíveis de ser afetados por aqueles planos ou decisões.

Na revisão do RJIGT (DL 80/2015, de 14 de maio) consignaram-se (artigo 5) especiais garantias em matéria de direito à informação e participação⁴⁴.

No âmbito da avaliação do impacto de projetos públicos e privados no ambiente (DL 152-B/2017, de 11 de dezembro), após a emissão da decisão de conformidade do estudo de impacto, a autoridade administrativa promove, no prazo de cinco dias, a publicitação e a divulgação do procedimento de avaliação do impacto ambiental, dando início à consulta pública, que decorre por um período de 30 dias (artigo 15). A prática administrativa revela que o envolvimento das populações afetadas na sua qualidade de vida por novos usos económicos — pedreiras, parques eólicos, empreendimentos hidroelétricos, centrais fotovoltaicas, fábricas — continua a ser escasso, em meios e tempo. Nem sempre é devidamente ponderado o impacto para a comunidade local, nem são avaliadas alternativas em termos de localização.

⁴³ Dispõe o artigo 65.2 b: «Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação».

⁴⁴ Todos os interessados têm direito a ser informados sobre a política de gestão do território e, em especial, sobre a elaboração, a aprovação, o acompanhamento, a execução e a avaliação dos programas e planos territoriais.

Enquanto titulares de direitos de participação política, os cidadãos podem formular petições ao Governo e à AR (L 43/90, de 10 de agosto, alterada pela L 6/93, de 1 de março, e L 15/2003, de 4 de junho).

A nível local, a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões de natureza política, económica, social e cultural é assegurada no âmbito do processo eleitoral, do ato eleitoral e ao longo do mandato dos eleitos.

5.3. Garantías administrativas y contencioso-administrativas

No âmbito dos programas e dos planos territoriais são reconhecidas aos interessados as garantias gerais dos administrados previstas no CPA e no regime de participação procedimental, nomeadamente, o direito de ação popular, o direito de apresentação de queixa ao PdJ, o direito de apresentação de queixa ao Ministério Público. No âmbito dos planos intermunicipais e municipais é, ainda, reconhecido aos particulares o direito de promover a sua impugnação direta.

Os particulares que sejam lesados no seu direito à habitação por motivo de deficientes condições de salubridade e segurança de edificação propriedade de terceiro podem apresentar queixa junto da CM, solicitando que intime o proprietário a repor os requisitos funcionais da fração ou edifício. Caso se sintam lesados pela inércia administrativa, podem intentar ação judicial com vista à condenação na prática de ato ou conduta legalmente devidos.

Quando ocupem uma habitação social podem, do mesmo modo, apresentar reclamação junto da entidade gestora do bairro social, em ordem à melhoria das condições de habitabilidade e, se necessário, acionar judicialmente a entidade pública responsável.

Amiúde, dirigem-se ao PdJ solicitando a sua intervenção junto das empresas municipais ou de outras entidades públicas com atribuições no domínio da habitação social, em ordem à revisão de rendas, execução de benfeitorias ou reparações nos fogos que lhes estão atribuídos, à mudança de tipologia do fogo ou à atribuição de um alojamento condigno. Nas situações em que os cidadãos reclamam o indeferimento de um pedido de cedência ou arrendamento de uma habitação social, ou de um apoio financeiro destinado a custear a habitação, a intervenção do PdJ é limitada. Se a recusa é determinada pela indisponibilidade de edifícios ou de recursos financeiros, nada está este órgão do Estado em condições de opor. Nestes casos, apenas se afere se a atuação administrativa se conforma com as normas jurídicas aplicáveis, se foram observados os princípios gerais de direito e a decisão proferida se encontra devidamente fundamentada.

Assinala-se uma decisão judicial do Tribunal Central Administrativo do Sul, que reconheceu que a proteção das necessidades elementares de habitação prevalece sobre o interesse geral em assegurar o cumprimento da lei, mau grado a eventual perda de receitas públicas. Em junho de 2012, o tribunal reconheceu que o alojamento constitua a principal residência do agregado familiar, que incluía duas crianças, e determinou a revogação de ordem de despejo por não pagamento de renda de uma habitação social, considerando não dispor a família de outra habitação condigna nem de meios económicos bastantes.

Entre os meios contenciosos, a já mencionada ação popular de natureza administrativa consubstancia um meio processual especialmente adequado para promover a prevenção e a cessação das infrações contra a saúde pública, o ambiente e a qualidade de vida e para requerer o ressarcimento por danos patrimoniais sofridos como consequência da infração. Pode ainda referir-se a possibilidade de o particular fazer uso

do meio processual de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias regulado no Código de Processo nos Tribunais Administrativos⁴⁵.

A lei regula as condições em que pode ser concedida proteção judiciária, prevendo as modalidades de nomeação de defensor officioso e isenção de custas e preparos⁴⁶.

No domínio do consumo de serviços públicos essenciais — água e resíduos, eletricidade e gás natural, comunicações eletrónicas, serviços postais —, podem os utentes fazer uso do livro de reclamações em formato eletrónico, através do seguinte endereço eletrónico: <https://www.livroreclamacoes.pt/apoio-utilizador>⁴⁷ (para além de poderem recorrer à arbitragem, como adiante se verá).

Do mesmo modo, os utentes podem recorrer aos serviços prestados pelos Julgados de Paz, tribunais com características especiais, competentes para resolver causas de natureza cível de valor reduzido (de valor não superior a 15000€), de forma rápida e com custos reduzidos.

Podem, ainda, apresentar reclamações junto da entidade reguladora do sector e do PdJ.

Como já se disse, a CM de Lisboa criou uma *unidade de intervenção integrada* para ajudar as pessoas ameaçadas por despejo ou *bullying imobiliário*.

O IHRU disponibiliza informação sobre as condições de acesso a habitação social na sua página da internet (<http://www.inr.pt/content/1/67/habitacao-social>) e também os municípios divulgam os programas destinados a suprir as necessidades habitacionais dos municípios nas respetivas páginas eletrónicas.

5.4. Garantías civiles

A mediação e a arbitragem são duas formas de resolução alternativa de litígios que podem ter lugar em Centros de Arbitragem⁴⁸. A arbitragem pode ser voluntária (Lei da Arbitragem Voluntária, aprovada pela L 63/2011, de 14 de dezembro) ou necessária, como é no caso dos litígios de consumo no âmbito dos serviços públicos essenciais (artigo 15 do Regime dos Serviços Públicos Essenciais, aprovado pela L 23/96, de 26 de julho). A Rede de Arbitragem de Consumo (L 144/2015, de 8 de setembro) integra os centros de arbitragem de conflitos de consumo autorizados para prosseguir as atividades de informação, mediação, conciliação e arbitragem destes litígios⁴⁹. As entidades de resolução alternativa de litígios devem assegurar que os procedimentos são gratuitos ou estão disponíveis para os consumidores mediante o pagamento de uma taxa de valor reduzido e, uma vez acionada a arbitragem necessária, a contraparte não tem possibilidade de a declinar vinculando-se à decisão que vier a ser proferida no processo de arbitragem, com força equiparável à da decisão de um juiz de tribunal judicial de 1.ª instância.

A partir de janeiro de 2018, tornou-se possível também recorrer a meios extrajudiciais de litígios para resolver conflitos relacionados com o crédito à habitação

⁴⁵ O Tribunal Administrativo Central do Sul condenou o município de Lisboa a executar obras coercivas em imóvel arrendado e firmou a seguinte jurisprudência: A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, regulada nos artigos 109 a 111 CPTA, é um meio processual principal de carácter urgente, que abrange a proteção de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e os direitos de natureza análoga. A titular de um contrato de arrendamento pode socorrer-se de tal meio processual para compelir o proprietário à realização de obras necessárias e assim poder regressar ao local arrendado, do qual havia sido desalojada. Acórdão de 10.2.2011, Processo 6347/10.

⁴⁶ L 34/2004, de 29 de Julho, na redação introduzida pela L 47/2007, de 28 de agosto.

⁴⁷ O regime jurídico do livro de reclamações foi aprovado pelo DL 156/2005, de 15 de setembro, tendo sido alterado pelos DL 371/2007, de 6 de novembro, 118/2009, de 19 de maio, 317/2009, de 30 de outubro, e 242/2012, de 7 de novembro.

⁴⁸ Vid. mais informação em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/gral/arbitragem/anexos-arbitragem/perguntas-frequentes#a1>.

⁴⁹ Vid. mais informação em <http://www.cniacc.pt/pt/rede-centros-de-arbitragem>.

até um montante máximo de 5000€, sendo as instituições financeiras obrigadas a aderir ao processo de negociação⁵⁰.

Existem ainda centros de arbitragem específicos para a resolução de conflitos relacionados com o direito de propriedade, em especial questões emergentes de contratos de compra e venda ou arrendamento de imóveis⁵¹.

No que respeita à proteção de devedores de crédito à habitação, o Tribunal Judicial de Portalegre, em sentença de 2012 inédita em Portugal, determinou que a liquidação da dívida podia ser satisfeita com a adjudicação à instituição bancária credora do imóvel dos devedores⁵².

Foi, igualmente, alterado (L 13/2016, de 23 de maio) o CPPT e a LGT, no sentido de proteger a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal, estabelecendo restrições à venda executiva de imóvel que seja habitação própria e permanente do executado.

5.5. Garantías penales

Constitui crime a conduta de se introduzir na habitação de outra pessoa ou nela permanecer depois de intimado a retirar-se (artigo 190.1 CP), sendo pacífico na jurisprudência que o portador do bem jurídico tutelado pelo crime de violação de domicílio é aquele a quem assiste o domínio e a disposição sobre o espaço da habitação, apenas se exigindo que a posição tenha sido adquirida de forma conforme ao direito. Aliás, a inviolabilidade do domicílio tem mesmo proteção constitucional (artigo 34.1 CRP). Ainda que a entrada no domicílio contra a vontade do residente só pode ser ordenada pela autoridade judicial competente, nos casos e segundo as formas previstos na lei, a garantia de inviolabilidade é reforçada durante o período nocturno, apenas cedendo em situação de flagrante delito ou mediante autorização judicial em casos de criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada, incluindo o terrorismo e o tráfico de pessoas, de armas e de estupefacientes (artigo 34.2 e 3 CRP).

5.6. Garantías sociales

Em 2015, foi incorporada pela primeira vez nas estatísticas nacionais a informação das Misericórdias respeitante a 1290 fogos (1,1% do total). Excluindo a informação dessas entidades, o número de fogos de habitação social manteve-se praticamente inalterado, face ao apurado no inquérito do INE relativa a 2012 (+67 fogos, correspondendo a +0,1%). Os resultados apurados em 2015 revelaram a existência de cerca de 120000 fogos de habitação social pertencentes aos municípios e a outras entidades proprietárias e gestoras de habitação social, que estavam distribuídos por 26,2 mil edifícios. Foram registados 19,8 mil pedidos de habitação, principalmente concentrados na AML (44,6%). Tendo por base as estimativas da população residente, em 2015 existiam 1 157 fogos de habitação social por 100 mil habitantes e 1 fogo de habitação social por 50 fogos residenciais. A RAM registou o maior número de fogos de habitação social por 100 mil habitantes (2 143), por oposição à região centro (354 fogos).

Em 2017, a assembleia de moradores dos bairros 6 de Maio (Amadora), Bairro da Torre (Loures), Bairro da Jamaica (Seixal), Quinta da Fonte (Loures), apoiada pela Associação Habita-Associação pelo Direito à Habitação e à Cidade, pelo Secretariado Diocesano de Lisboa da pastoral de Ciganos, pela Paróquia de Camarate, entre outros,

⁵⁰ Vid. <https://cliente bancario.bportugal.pt/litigios-de-consumo> .

⁵¹ Informação adicional em <http://www.capi.pt/> e <http://www.alp.pt/centro-arbitragem/> .

⁵² Vid. <http://www.oa.pt/Conteudos/Media/file.aspx?id=118370> .

lançou a iniciativa *A Caravana pelo direito à habitação*⁵³, com o objetivo de promover a participação e inclusão na discussão política e social..

Está a decorrer o processo de realojamento em habitações municipais de famílias do Bairro da Torre, em Camarate, tendo sido dada prioridade aos moradores doentes ou com maior debilidade e às famílias para quem se adequava a tipologia das casas disponíveis no parque habitacional municipal. Por serem maioritariamente casas com dois quartos, as famílias numerosas não foram contempladas.

Está a decorrer o concurso extraordinário de habitação no centro histórico da cidade de Lisboa, para atribuição de 100 casas a residentes nas freguesias de Santa Maria Maior, Santo António, São Vicente e Misericórdia, que se dirige à população mais carente e em risco de perda comprovada de habitação.

O Governo aprovou recentemente incentivos fiscais ao arrendamento habitacional a custos inferiores ao preço de mercado.

No âmbito do *Programa de Emergência Social* desenvolve-se a iniciativa governamental designada por *Mercado Social de Arrendamento*, que consubstancia uma parceria entre o IHRU, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e várias entidades bancárias, sendo disponibilizadas para arrendamento frações habitacionais com valores de renda mensais inferiores até 30% aos normalmente praticados em mercado livre⁵⁴.

Foi recentemente aprovado (DL 37/2018, de 4 de junho) o programa *1.º Direito – Programa de Apoio ao Direito à Habitação*, que pretende consubstanciar um programa de apoio público à promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada. Ao abrigo e em execução do 1.º Direito, para além dos princípios gerais de direito aplicáveis, devem ser observados os seguintes princípios: i) da acessibilidade habitacional; ii) do planeamento estratégico local; iii) da integração social; iv) da estabilidade; v) da cooperação; vi) da participação; vii) da equidade; viii) da perequação; ix) da reabilitação do edificado; x) do incentivo ao arrendamento; xi) das acessibilidades; e xii) da sustentabilidade ambiental (artigo 3.º). O programa quer ser uma resposta de apoio directo às pessoas e privilegiar a reabilitação e o arrendamento para contribuir para o equilíbrio entre regimes de ocupação e a promoção e regulação do mercado de arrendamento, visando promover a inclusão social e territorial, mediante uma forte cooperação entre a administração central e a local e os sectores público e privado.

6. TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

O direito à habitação encontra-se consagrado na CRP desde 1976, entre outros da maior importância. Contudo, o facto de não haver um quadro geral de princípios que norteie a legislação subsequente e a atuação dos poderes públicos acentuou as desigualdades no acesso à habitação, as quais atingem sobretudo as camadas mais vulneráveis da população — e a situação foi agravada pela crise de austeridade que se viveu entre 2011 e 2015 e pela liberalização do arrendamento levada a cabo a partir de 2012. Para fazer face às carências habitacionais, foi lançado, em 2007, o Plano Estratégico da Habitação, e aprovada, em 2015, a Estratégia Nacional para a Habitação⁵⁵.

⁵³ Vid. <https://caravanapelahabitacao.wordpress.com/carta-aberta/>

⁵⁴ Vid. <http://www.mercadosocialarrendamento.msss.pt/>

⁵⁵ Aprovada pela RCM 48/2015, a Estratégia Nacional para a Habitação assenta em três pilares: (i) a Reabilitação Urbana, (ii) o Arrendamento Habitacional e (iii) a Qualificação dos Alojamentos.

De forma genérica, o regime do arrendamento apoiado para habitação⁵⁶ estabelece critérios preferenciais para famílias monoparentais ou que integrem menores, pessoas com deficiência ou com idade igual ou superior a 65 anos⁵⁷. Acresce que muitos municípios contemplaram nos seus regulamentos de acesso e de atribuição de habitação como critérios de hierarquização das candidaturas o facto de o agregado familiar ser constituído por elementos com deficiência igual ou superior a 60%⁵⁸, com idade igual ou superior a 65 anos e com menores a cargo.

6.1. Mulheres vítimas de violência doméstica

As vítimas de violência doméstica estão entre as camadas mais vulneráveis da população. Definida como uma grave violação de direitos humanos e assumindo-se como uma forma de violência oculta da esfera privada do espaço doméstico ou de relações de intimidade, a violência doméstica impõe um aprofundar das medidas de prevenção e proteção da vítima, as quais só serão possíveis mediante uma atuação articulada de todas as entidades envolvidas. Num contexto em que a vítima é sujeita a agressões dentro da sua própria residência, o problema da habitação coloca-se com especial acuidade.

O Governo estabeleceu, como medidas do V Plano Nacional de Prevenção de Combate à Violência e de Género 2014-2017, a sensibilização dos municípios para a promoção de medidas de apoio ao arrendamento e a atribuição de fogos sociais a vítimas de violência doméstica. Por outro lado, o regime do arrendamento apoiado para habitação⁵⁹ estabeleceu critérios preferenciais a favor das vítimas de violência doméstica⁶⁰ e previu a aplicação de um regime excecional⁶¹ a estes casos.

6.2. Refugiados e migrantes

O acolhimento de refugiados apresenta especial complexidade, em virtude da necessidade de dar respostas a todas as vertentes da existência do ser humano, as quais vão desde a integração social e laboral, ao apoio em matéria de saúde e educação até ao alojamento.

No contexto das medidas legislativas inseridas na Nova Geração de Políticas Públicas de Habitação, o Governo aprovou (março de 2018) o programa *Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente*⁶², que visa proporcionar uma resposta célere e eficaz às necessidades de alojamento urgente de pessoas privadas da habitação em que residiam na sequência de um acontecimento imprevisível e ou excecional, em especial em situações de catástrofe, desastres naturais ou fenómenos de imigração. A principal forma de apoio ao abrigo da Porta de Entrada é de natureza financeira, mas também é contemplado o apoio na instrução das candidaturas, na elaboração de projetos de obras e na doação de materiais. A ajuda financeira destina-se a suportar as despesas com o alojamento imediato e provisório de pessoas, mas também a apoiar em soluções de habitação permanente, mediante a reconstrução ou reabilitação das habitações danificadas ou o arrendamento de uma habitação permanente. Prevê-se, ainda, a disponibilização imediata de parte do apoio financeiro, sem que se fique dependente de processos burocráticos prévios, muitas vezes incompatíveis com a celeridade de resposta que as

⁵⁶ Aprovado pela L 81/2014, de 24 de agosto, com a redação da L 32/2016, de 24 de agosto.

⁵⁷ Vid. Artigo 11 do Regime do arrendamento apoiado.

⁵⁸ Vid. Artigo 12.2 b, do Regulamento Municipal de Acesso e de Atribuição de Habitação da Amadora (Diário da República, 2.ª Série, n.º 227, de 25 de novembro de 2016). Vd. a este propósito o artigo 8 do Regulamento do Regime de Acesso à Habitação Municipal de Lisboa (2.º Suplemento ao Boletim Municipal, n.º 992, de 21 de fevereiro de 2013).

⁵⁹ Aprovado pela L 81/2014, de 24 de agosto, com a redação da L 32/2016, de 24 de agosto.

⁶⁰ Vid. artigo 11 do regime do arrendamento apoiado.

⁶¹ Vid. artigo 14 do regime do arrendamento apoiado.

⁶² Vid. Comunicado de Conselho de Ministros de 15 de março de 2018, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=198>.

situações exigem.

Confere-se especial importância à atuação integrada das entidades da administração central, regional e local, bem como dos serviços sociais, com destaque para o papel fulcral dos municípios, na identificação das situações abrangidas e na avaliação das pessoas com necessidade de apoio.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)⁶³ também desenvolveu — em colaboração com a *Plataforma de Apoio aos Refugiados* — um projeto de acolhimento e integração de crianças refugiadas e suas famílias em Portugal, envolvendo outras instituições, como o Instituto Português da Segurança Social, autarquias, associações e estabelecimentos de ensino...

6.3. Comunidade cigana

Em resposta a solicitação da União Europeia dirigida aos Estados-Membros para a elaboração de estratégias nacionais para a integração das comunidades ciganas que permitam ultrapassar situações de exclusão, o Governo aprovou a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013–2020⁶⁴. Apesar dos esforços desenvolvidos em prol da inclusão, muitos cidadãos de etnia cigana continuam a enfrentar situações de grande pobreza, exclusão social e deficientes condições de habitação, motivo que levou ao estabelecimento da necessidade de identificação e implementação de medidas territoriais capazes de responder a necessidades específicas e socialmente ajustadas⁶⁵.

6.4. Afrodescendentes

A grande maioria dos afrodescendentes que residem em Portugal provém das antigas colônias portuguesas, nomeadamente Angola, Cabo Verde e Moçambique. Apesar de muitos terem a nacionalidade portuguesa, integram-se, em geral, nas camadas mais pobres da população e enfrentam problemas em aceder a habitação em condições adequadas. Muitas vezes, coexistem em bairros de habitações precárias com cidadãos de etnia cigana e não têm facilidade em aceder ao mercado privado para adquirir ou arrendar casas.

Muito embora não exista normativa específica em matéria de habitação a favor dos afrodescendentes, a preocupação crescente com a forma como vivem estes cidadãos em Portugal, apesar da sua longa permanência no País e da relevância do seu contributo no mercado do trabalho, levou o Governo a contemplar, no âmbito da *Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação 2018-2030* (Portugal+Igual)⁶⁶, a importância de construir respostas que reconheçam as necessidades específicas das mulheres afrodescendentes, alvo de discriminações sobrepostas em razão do sexo e da raça e permitam uma maior integração.

6.5. Pessoas com deficiência

⁶³ O SEF assinou com a Plataforma de Apoio aos Refugiados, a Comissão Permanente do Setor Social e Solidário e com a Associação Nacional de Municípios Portugueses memorandos de entendimento relativos ao acolhimento e à integração de refugiados e de indivíduos objeto de proteção internacional em território nacional. Vid. www.refugiados.acm.gov.pt.

⁶⁴ Aprovada pela RCM 25/2013, publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 75, de 17 de abril de 2013.

⁶⁵ Vid. No âmbito do estudo efetuado pelo IHRU, “Caracterização das condições de habitação das comunidades ciganas residentes em Portugal”, coordenação de Teresa Leal Ferreira - Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana, concluiu-se que residem em Portugal, 37 346 indivíduos, distribuídos por 9418 famílias e 9155 alojamentos. A população de etnia cigana representa 0,35% da população residente em Portugal, sendo que 48% destas famílias beneficia da atribuição de habitação social. Um total de 3012 famílias apresenta necessidades habitacionais.

⁶⁶ Vid. RCM 2/2018, de 10 de janeiro de 2018.

A *Estratégia Nacional para a Deficiência 2011–2013*, aprovada para dar continuidade a um planeamento de políticas públicas, transversal a vários ministérios, de combate à discriminação e garantia da participação ativa das pessoas com deficiências e incapacidades na vida social, previa, entre outras medidas, a criação de uma linha de financiamento dirigida a pessoas com deficiências e incapacidades, para a realização de obras em habitação própria permanente. Subsequentemente, foi aprovado pela AR o regime de concessão de crédito bonificado à habitação a pessoa com deficiência⁶⁷, que se destina não só à aquisição, ampliação, construção e ou realização de obras de conservação ou de beneficiação da habitação própria permanente como à aquisição de terreno e construção de imóvel e a obras de conservação ou de beneficiação em partes comuns de edifícios, visando o cumprimento de normas técnicas para melhoria da acessibilidade aos edifícios habitacionais.

7. FUENTES EN INTERNET

Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

<http://www.pgdlisboa.pt/leis/>

Diário da República

<https://dre.pt/>

Portal da Habitação

<https://www.portaldahabitacao.pt/>

Instituto Nacional de Estatística

<https://www.ine.pt>

Caravana pelo Direito à Habitação

<https://caravanapelahabitacao.wordpress.com/carta-aberta/>

Assembleia da República

<https://www.parlamento.pt/Legislacao>

Tribunal Constitucional

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>

Governo de Portugal

<https://www.portugal.gov.pt/>

Câmara Municipal de Lisboa

<http://www.cm-lisboa.pt>

Carta Social

www.cartasocial.pt

⁶⁷ Vid. L 64/2014, de 16 de agosto.