



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICO-CRIMINAIS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

A EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO EM PORTUGAL

Dissertação para a obtenção de grau de Mestre em Direito

Autora: Patrícia da Silva Mota

Orientador: Professor Doutor Miguel Fernando Gonçalves de Matos dos Santos Neves

Número de Candidata: 20130880

Julho de 2020

Lisboa

**Aos meus pais, Paula e Artur
pelo apoio incondicional no decurso da minha trajetória.**

RESUMO

A presente dissertação objetiva analisar se a habitação é efetivamente garantida em Portugal como direito humano. Para tal, aborda-se a evolução e fundamento dos direitos humanos, até o alcance dos direitos económicos, sociais e culturais. Pretende-se comprovar que são vários os instrumentos internacionais que promovem o direito à habitação, tendo suma importância o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Em razão da ratificação por Portugal desse instrumento internacional, levanta-se a questão se o Estado agiu por todos os meios apropriados na implementação do direito à habitação. Com efeito, o mínimo essencial - reconhecer, realizar, respeitar e proteger, o direito à habitação, deve ser assegurado por via do máximo de recursos disponíveis. Face à complexidade do conteúdo do direito à habitação, os princípios da não discriminação e igualdade demonstram-se como sustentáculos basilares na salvaguarda do acesso universal ao referido direito. Neste enquadramento, ressalta-se a relevância das leis e políticas públicas no ordenamento português moldarem-se ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, auxiliando na prevenção de violações do direito à habitação.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Direitos Humanos; Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais; Direito à Habitação; Núcleo Mínimo Essencial.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze whether housing is effectively guaranteed in Portugal as a human right. To this end, it addresses the evolution and foundation of human rights, up to the achievement of economic, social, and cultural rights. It intends to prove that several international instruments promote the right to housing, with the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights having great importance. Due to Portugal's ratification of this international instrument, the question arises as to whether the State has acted by all appropriate means in implementing the right to housing. The minimum core obligation - to recognize, fulfill, respect, and protect the right to housing, must be ensured using the maximum resources available. Given the complexity of the content of the right to housing, the principles of non-discrimination and equality have proved to be the cornerstone of safeguarding universal access to this right. Within this framework, it is relevant that housing laws and public policies in the Portuguese legal system are shaped by the International Human Rights Law, helping to prevent violations of the right to housing.

Keywords: International Human Rights Law; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; Right to Housing; Minimum Core Obligation.

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1: EVOLUÇÃO E FUNDAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS	12
1.1. Gerações dos Direitos Humanos.....	17
1.2. Tutela dos Direitos Humanos	23
1.3. Direitos Económicos, Sociais e Culturais	26
1.3.1. Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais	29
1.3.2. Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.....	32
1.3.3. Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais	35
CAPÍTULO 2: DIREITO À HABITAÇÃO NO PLANO INTERNACIONAL.....	39
2.1. Conteúdo do Direito Humano à Habitação Condigna	43
2.1.1. Segurança Legal de Ocupação	43
2.1.2. Disponibilidade de Serviços, Instalações e Infraestruturas	45
2.1.3. Acessibilidade Económica.....	46
2.1.4. Habitabilidade	48
2.1.5. Acessibilidade Física.....	49
2.1.6. Localização	51
2.1.7. Respeito pelo Meio Cultural.....	53
2.2. Deveres dos Estados	55
2.3. Papel das Organizações não Governamentais	59
CAPÍTULO 3: DIREITO À HABITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA E POLÍTICAS PÚBLICAS	64
3.1. Aplicabilidade, Efetividade e Eficácia.....	67
3.1.1. Normas Programáticas	68
3.1.2. Normas Constitucionais Organizatórias	71
3.1.3. Garantias Institucionais	73
3.1.4. Direitos Subjetivos Públicos.....	75
3.2. Omissão Inconstitucional	77
3.3. Instrumentos Urbanísticos de Promoção do Direito à Habitação.....	80
3.4. Crise Económica, Troika e Reflexos na Implementação do Direito à Habitação	84
3.4.1. Retrocesso Social no Contexto das Medidas de Austeridade	88

3.4.2. Ação Inconstitucional.....	91
CAPÍTULO 4: DESPEJOS FORÇADOS	96
4.1. Processo “I.D.G. c. Espanha” (Comunicação 2/2014).....	100
4.1.1. Comunicação ao CDESC	102
4.1.2. Observações do CDESC.....	103
4.2. Recurso à Ação de Despejo em Portugal - Via Judicial	105
4.3. Procedimento Especial de Despejo em Portugal - Via Extrajudicial.....	109
4.4. Problemática dos Despejos Forçados.....	117
4.5. Crédito à Habitação.....	120
CONCLUSÃO	123
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Amnistia Internacional
Art.	Artigo
BNA	Balcão Nacional de Arrendamento
C.	Contra
CC	Código Civil
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CDESC	Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CDHNU	Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas
CE	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CEDS	Comité Europeu dos Direitos Sociais
CEFDM	Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher
CESNU	Conselho Económico e Social das Nações Unidas
Cf.	Conferir
CFDR	Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial
CIPDTMMF	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias
CIRER	Convenção Internacional Relativa ao Estatuto dos Refugiados
CNU	Carta das Nações Unidas
COEA	Carta da Organização dos Estados Americanos
CPC	Código de Processo Civil
CPRCG	Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSE	Carta Social Europeia
DADDH	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
DCIPPC	Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística

IRS	Imposto sobre o Rendimento
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
N.º	Número
NRAU	Novo Regime de Arrendamento Urbano
ONGA	Organizações Não Governamentais de Ambiente
ONGD	Organizações Não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento
ONGPD	Organizações Não Governamentais das Pessoas com Deficiência
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
Par.	Parágrafo
PCE	Protocolo da Convenção Europeia
PED	Procedimento Especial de Despejo
PF-PIDESC	Protocolo Facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TR	Tribunal da Relação
UE	União Europeia

INTRODUÇÃO

A motivação desta proposta de investigação advém da problemática da habitação em Portugal, visto serem enfrentadas dificuldades tanto por cidadãos portugueses como estrangeiros. O aumento do número de pessoas em situação ou risco de vulnerabilidade devido à inflação das rendas, à oferta de imóveis a preços vertiginosos por metro quadrado, aos despejos forçados, à discriminação dos grupos minoritários e às situações dos sem-abrigo, têm sido dos maiores desafios em termos habitacionais que se refletem perante os tribunais.

Ademais destas condições restritivas no campo da habitação ao longo dos últimos anos, a relevância do tema destaca-se tendo em conta o contexto atual envolvendo a pandemia da COVID-19, provocada pelo Coronavírus SARS-CoV-2¹, a qual terá reflexos negativos na garantia dos direitos sociais, como é o caso do acesso à habitação condigna. Isso porque, a crise económica que acompanha a pandemia irá, muito provavelmente, restringir a disponibilidade de recursos a serem investidos pelo Estado em ações programáticas na década que se avizinha. Tal desaceleração no ritmo de investimentos públicos provocada pela crise da COVID-19 agravará o sofrimento para aqueles que têm o direito à habitação, de uma forma ou outra, violado. E o cenário futuro é preocupante tendo em vista que Portugal atravessou recentemente um forte processo de desinvestimento na área social em decorrência das medidas de austeridade impostas pela Troika.

O direito à habitação encontra-se previsto no art. 65.º da Constituição da República Portuguesa, sendo reconhecido como direito fundamental pelo ordenamento jurídico lusitano. Além disso, em conformidade com o art. 16.º do referido diploma, a sua interpretação deve basear-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Soma-se a isso, o facto do direito à habitação estar disposto em variadíssimos tratados internacionais dos quais Portugal é signatário, tendo relevância ímpar o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais segundo o qual os Estados-Membros comprometem-se a assegurar que todos de igual modo gozem desses direitos².

Dessarte é necessário que o Estado português garanta o acesso à habitação adequada a todos, como direito humano imprescindível para uma vida digna em sociedade. Essa garantia, está dependente da adoção por parte do Estado de medidas legislativas, políticas públicas e

¹ Disponível em: www.ihmt.unl.pt/origem-e-dispersao-pandemica-do-coronavirus-sars-cov-2-causador-da-covid-19/

² Cf. (Art. 3.º do PIDESC).

orçamentais, direcionadas à efetivação do direito à habitação³. A evolução legislativa verificada desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos leva a crer que houve uma consciencialização relativamente à dimensão e alcance dos direitos económicos, sociais e culturais, contudo as violações desses direitos persistem na contemporaneidade.

Diante do exposto, a presente dissertação tem como objetivo principal analisar se o Estado português assegura a efetividade do direito humano à habitação condigna em conformidade com o disposto na Constituição da República Portuguesa e nos demais tratados internacionais do qual é signatário. Para cumprimento do objetivo proposto esta dissertação é subdividida em quatro capítulos, cada um sob a forma de objetivo específico. O método utilizado é o dedutivo e a análise realiza-se por meio de revisão de bibliografia em fontes de dados primários (legislação e jurisprudência) e secundários (livros, artigos científicos e relatórios).

O capítulo 1 tem como objetivo específico aferir a evolução e fundamento dos direitos humanos, tendo como referências o jusnaturalismo e positivismo. Evidencia a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, como marco que conduz à tutela desses direitos e também aborda a importância do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, no alcance desses direitos.

No capítulo 2 o objetivo específico é demonstrar o contributo dos diversos instrumentos internacionais no aperfeiçoamento do conceito de direito à habitação. Respeitante ao conteúdo desse direito, analisa-se cada uma das dimensões abrangidas de acordo com a interpretação do Comentário Geral n.º 4 elaborado pelo Comité dos Direitos Económicos Sociais e Culturais, onde os grupos sociais vulneráveis surgem como grande desafio frente às obrigações que devem ser assumidas pelos Estados no auxílio ao acesso universal do direito à habitação. O último item do capítulo destaca o papel das Organizações Não Governamentais na proteção dos direitos humanos tanto a nível nacional como internacional.

Já no capítulo 3 tem-se como objetivo específico traduzir a implementação do direito à habitação em Portugal através da análise do art. 65.º da Constituição da República Portuguesa. Este dispositivo consagra o direito à habitação condigna e atribui responsabilidades ao Estado, compreendendo o modelo das políticas públicas em contexto das carências atuais e os reflexos da recente crise económica na implementação do direito à habitação.

³ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 14.

Por fim, o 4.º e último capítulo retrata o despejo forçado, o qual constitui uma grave violação dos direitos humanos, e também, uma agressão direta ao direito à habitação. A segurança legal de ocupação em situação de despejo consta no Comentário Geral n.º 7 elaborado pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Essa proteção faz parte dos elementos compositores do referido direito, ao lado das liberdades e garantias, interpeladas no decorrer dos capítulos anteriores. Outrossim, analisam-se possíveis medidas de prevenção, proteção e reparação face à problemática dos despejos forçados. Aborda-se ainda de forma sucinta o crédito bancário, que ao lado das políticas públicas, exerce importante papel tanto na aquisição como na manutenção da habitação pelos portugueses, nomeadamente em períodos de crise económica. Em seguida, é apresentada a conclusão desta dissertação.

CAPÍTULO 1: EVOLUÇÃO E FUNDAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS

De modo a racionalizar a evolução dos direitos humanos foquemo-nos na seguinte perspectiva: os direitos humanos manifestam-se como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares e alcançam a plena realização como direitos positivos universais⁴.

Os direitos naturais são “direitos que pertencem a um homem abstrato e, como tal, subtraídos ao fluxo da história, a um homem essencial e eterno, de cuja contemplação derivaríamos o conhecimento infalível dos seus direitos e deveres”⁵. Numa perspectiva jusnaturalista, estando em causa um sistema de direitos e deveres derivados da observação da natureza do homem, denominam-se leis da natureza⁶.

O jusnaturalismo moderno elabora a seguinte ideia: o homem enquanto tal tem direitos por natureza que ninguém, nem mesmo o Estado, pode subtrair e que ele mesmo não pode alienar. O pai do jusnaturalismo moderno, John Locke, defende que o verdadeiro estado do homem é o natural, no qual os homens são livres e iguais. Assim, os homens são livres e iguais por natureza; são livres e iguais com relação a um nascimento ou natureza de ideias. A liberdade e igualdade dos homens devem ser tidas como ideal a perseguir; como valor e como dever ser. Posto isto, os direitos naturais afirmam-se com base num pensamento individual, direcionados a um homem racional fora do tempo e do espaço, tendo carácter universal relativamente ao conteúdo. No que tange à eficácia, é extremamente limitada, visto ser proposta para um futuro legislador⁷.

Os direitos naturais universais têm como possível defesa contra a violação pelo Estado, o chamado direito de resistência. As Constituições ao reconhecerem a proteção jurídica desses direitos, tornam o direito natural de resistência no direito positivo de promover ação judicial contra os próprios órgãos do Estado. Num Estado em que não sejam reconhecidos os direitos naturais como direitos dignos de proteção, resta aos cidadãos apelarem ao direito de resistência. As Constituições ao atribuírem proteção jurídica a esses direitos tornam-nos positivos particulares. Positivos particulares no sentido de serem

⁴ BOBBIO, Norberto - **A Era dos Direitos**, p. 19.

⁵ *Idem, ibidem*, p. 20.

⁶ *Idem, ibidem*, p. 38.

⁷ *Idem, ibidem*, p. 18.

protegidos e valerem apenas para o Estado que os reconhece. Como consequência, os direitos naturais ganham em concreticidade, mas perdem em universalidade⁸.

Do ponto de vista jusnaturalista, a instauração de um sistema de direitos positivos ou efetivos tem como ponto de partida os direitos naturais. Ainda que sejam autênticos direitos positivos, a sua proteção vale exclusivamente no âmbito do Estado que os reconhece - “são direitos do homem somente enquanto são direitos do cidadão deste ou daquele Estado particular”⁹. De maneira a abranger a humanidade, foi aprovada em 1789 a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, inspirada em Rousseau, que, ao proclamar a liberdade, a igualdade e a soberania popular, serviu de “atestado de óbito do Antigo Regime, destruído pela Revolução”¹⁰ – expressa a ideia de universalidade e a institucionalização dos direitos naturais.

Referente à concreticidade, implica a ampliação da titularidade a todos os indivíduos, com uma realização jurídica, não abstrata mas concreta. A ampliação da titularidade surge com o aparecimento de novas exigências éticas: direitos económicos, sociais e culturais¹¹. Os direitos sociais manifestam-se com a revolução industrial e o surgimento de grandes massas de operários e trabalhadores no setor fabril e comercial, originando demandas de proteção social¹². Importa destacar a Organização Internacional do Trabalho (1919), com a pretensão de promover o direito ao trabalho e à liberdade sindical¹³. Diversas Constituições serviram de influência na classificação dos direitos sociais, tais como: francesa (1848), mexicana (1917) alemã (1919) conhecida como Weimar¹⁴.

Os direitos fundamentais, para tornarem-se direitos universais positivos, devem descrever padrões com base em crenças normativas que operem como restrições abrangentes à conduta humana em qualquer área em que essa conduta possa ocorrer - nas relações interpessoais, na sociedade doméstica e na vida internacional. Esses padrões servem para as instituições domésticas cuja satisfação é questão de interesse internacional¹⁵. A internacionalização baseia-se na consciencialização de insuficiente proteção a nível estatal, que pode encontrar limitações em razão do Estado. As garantias internas atribuídas aos

⁸ *Idem, ibidem*, p. 19.

⁹ *Idem, ibidem*, p. 18.

¹⁰ *Idem, ibidem*, p. 39.

¹¹ ALMEIDA, Fernando Barcellos de - **Teoria Geral dos Direitos Humanos**, p. 46-47.

¹² BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 21.

¹³ *Idem, ibidem*, p. 22.

¹⁴ *Idem, ibidem*, p. 94.

¹⁵ BEITZ, Charles R. - **The Idea of Human Rights**, p. 128.

direitos fundamentais podem por vezes tornar-se insuficientes, visto que, os próprios Estados na aplicação dos direitos humanos “produzem a sua desvirtualização”¹⁶.

As leis da natureza e os direitos naturais quando tratados como verdadeiros substitutos para os direitos positivos da lei da sociedade dos Estados, “são ineficazes, enganosos e, a longo prazo um freio ao processo”. As leis da natureza quando associadas a pressupostos éticos, ainda que sejam caracterizadas como elemento inarticulado, são um poderoso instrumento de interpretação da legislação. Assim, os ideais da lei natural e os direitos naturais subjacentes constituem lei superior que deve permanecer como último padrão de adequação de todo o direito positivo, nacional ou internacional¹⁷. O positivismo dos direitos humanos faz com que passem de ideias morais a valores que se completam plenamente ao serem enraizados na realidade¹⁸.

O documento que marca o início do Paradigma dos Direitos Humanos é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Tendo aspirações universais, destina-se a todas as regiões e a todos os Estados independentemente da sua forma de Governo, situação socioeconómica ou tradições religiosas e culturais; como muitos tratados posteriores de direitos humanos, refere-se abstratamente a “todos” ou “ninguém”, não fazendo distinção entre os sujeitos com base na religião, género, cor, etnia, cultura, nacionalidade, riqueza, educação. Como conceito cardinal, os textos sobre direitos humanos fixam-se na igualdade de proteção. Ao longo das décadas, os “universais” muitas vezes contrastavam com o “particular” ou “culturalmente específico” ou “relativismo cultural”¹⁹.

O mundo da “cultura” forma-se através de instrumentos e regras de conduta²⁰. As proposições que contêm mandamentos e proibições ou os códigos de leis (consuetudinárias propostas por sábios ou impostas por detentores do poder) advindos do desenrolar da história da moral são entendidos como conjunto de regras de conduta. Porquanto surge o problema da moral no ângulo da sociedade, visto terem sido atribuídos aos códigos de regras de conduta a função de proteger o grupo no seu todo mais do que o indivíduo singular. Tendo como exemplo o preceito “não matar” considerado fundamento da moral com a função de impedir a

¹⁶ ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Op. Cit.*, p. 47.

¹⁷ STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan - **Human Rights in Context: law, politics, morals**, p. 145.

¹⁸ ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Op. Cit.*, p. 46.

¹⁹ STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. *Op. Cit.*, p. 139.

²⁰ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 28.

desagregação do próprio grupo mais do que proteger o membro individual (valia apenas no interior do grupo e não em relação a membros de outros grupos)²¹.

A concepção contemporânea dos direitos humanos tem como referência a DUDH. A mencionada Declaração firma a concepção de que os direitos humanos são universais, inerentes à condição da pessoa humana e não baseados em variantes como particularidades de civilizações e culturas²².

O abrangente escopo normativo da doutrina contemporânea aliado à sua modernidade, faz com que os direitos humanos não sejam neutros relativamente às principais concepções morais encontradas nas inúmeras sociedades e culturas do mundo. Por consequência a proteção dos direitos humanos, pode parecer desrespeitosa, entrando em conflito com os requisitos normativos de determinadas culturas, sendo objetivamente intolerante. Concluindo que determinado requisito seja sustentado em razões relevantes com base sólida, não é claro o motivo pelo qual as considerações de tolerância na política global devam contra-argumentar. Permitir que contra-argumento ponha em causa um requisito normativo bem fundamentado, “parece roubar ao discurso normativo a sua força crítica”. É necessária mais clareza relativamente à tolerância política global e à forma pela qual deve influenciar o pensamento sobre o conteúdo de uma doutrina de direitos humanos adequada para um mundo culturalmente plural²³.

Com a DUDH afirmam-se os direitos como universais e positivos: universais no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos são todos os homens; positivos no sentido de que devem ser efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado²⁴. Afirmar que os direitos humanos são universais, “é reconhecer que, muito embora sua ascensão à consciência ética da humanidade seja historicamente datada, os direitos humanos são criação histórica - em outras palavras, é reconhecer a igual dignidade de todos os seres humanos independentemente da questão temporal”²⁵.

A DUDH, por proclamar princípios tidos como o “ideal comum a ser alcançado por todos os povos e por todas as nações” e não como normas jurídicas, é conceituada como algo mais que um sistema doutrinário porém algo menos que um sistema de normas jurídicas²⁶.

²¹ *Idem, ibidem*, p. 29.

²² PIOVESAN, Flávia - **A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos**. In **Direitos Humanos**, p. 37.

²³ BEITZ, Charles R. *Op. Cit.*, p. 46-47.

²⁴ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 19.

²⁵ PIACENTINI, Dulce de Queiroz - **Direitos Humanos e Interculturalismo: análise da prática cultural da mutilação genital feminina**, p. 44.

²⁶ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 19.

Embora a DUDH não seja um documento impositivo de obrigações jurídicas em função da sua natureza de *soft-law* é de valor legal por conter uma interpretação oficial dos direitos humanos que constituem compromissos vinculativos para os membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Sustentar que a DUDH contém uma interpretação autoritária de um instrumento juridicamente vinculativo é afirmar que a própria é juridicamente vinculativa e tão importante quanto o instrumento que se pretende interpretar²⁷.

Ainda que os direitos humanos sejam de difícil compreensão e caracterização, têm todos o mesmo sustentáculo, a proteção da dignidade da pessoa humana e a evolução íntegra do ser humano. Por serem direitos que se complementam e relacionam entre si, mesmo com o decorrer do tempo, face às alterações subsequentes, devem ter sempre esses preceitos em conta articulando a sua consolidação. Salientando o preâmbulo da DUDH: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo (...)” e o art. 1.º do referido documento: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”, firmando-se assim o conceito de dignidade da pessoa humana. A dignidade da pessoa humana ganha relevância no âmbito internacional, fixando que os indivíduos possuem direitos inerentes à sua existência que merecem ser protegidos.

Os direitos humanos são produto da civilização humana; enquanto direitos históricos mutáveis, suscetíveis de transformação e de ampliação²⁸. Por conseguinte, os direitos humanos ao serem conquistados no decorrer da história tornam-se importante dispositivo de proteção a todo e qualquer indivíduo²⁹. O conteúdo desses direitos é respeitante ao aperfeiçoamento da pessoa humana e ao desenvolvimento da civilização; podendo o intérprete ter uma perspectiva distinta de acordo com a ideologia assumida³⁰. Os direitos humanos regem as relações entre os seres humanos, cujo conteúdo retrata questões vitais do homem com vista à promoção, proteção e realização das suas necessidades. Estes direitos servem de garantia inerente à noção de dignidade da pessoa humana, possibilitando o livre desenvolvimento das potencialidades de cada indivíduo.

A dignidade da pessoa humana está afiliada à “integridade física, psicológica, emocional, espiritual e ao bem-estar de cada pessoa”. A capacidade de a pessoa ser livre, autónoma e consciente na tomada de decisões em benefício próprio com base em valores, sem

²⁷ STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. *Op. Cit.*, p. 146-147.

²⁸ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 20.

²⁹ ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Op. Cit.*, p. 48.

³⁰ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 13.

que isso prejudique direitos e interesses legítimos de terceiros, conceitua a dignidade da pessoa. Devido à discriminação sofrida por parte da comunidade mais socialmente vulnerável, este conceito ampliou-se com o intuito de salvaguardar os seus interesses. A noção de dignidade da pessoa está sincronicamente vinculada à “integridade dos direitos pessoais até o fim da vida”³¹.

1.1. Gerações dos Direitos Humanos

Embora a classificação dos direitos humanos seja questionada, habitualmente é feita sob o ponto de vista histórico, identificando-se em três gerações. A classificação dos direitos humanos em gerações implica a interação entre elas. Assim, afasta-se a ideia de sucessão geracional de direitos, acolhendo-se a ideia de expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, todos complementares e em constante dinâmica e interação³².

A primeira geração diz respeito aos direitos civis e políticos, são direitos e liberdades individuais da população, como o direito à vida, liberdade de expressão, participação política em combate ao abuso de poder por parte do Estado³³. Representam direitos de “defesa-resistência” do Homem contra intervenções abusivas do Estado, tido como principal violador. Com vista ao respeito, proteção e efetividade destes direitos, o Estado assume competência negativa, abstendo-se de interferir nas liberdades individuais; e competência positiva, criando mecanismos que possibilitam o exercício destes direitos³⁴.

Os direitos naturais e direitos de primeira geração são por vezes erroneamente analisados como idênticos. De maneira a evitar que tal ocorra, importa salientar a distinção entre ambos. Os direitos naturais pressupõem o direito do indivíduo a não ser oprimido, ou seja, gozar de liberdades fundamentais: “fundamentais porque naturais, e naturais porque cabem ao homem enquanto tal e não dependem do beneplácito do soberano”³⁵ existem em um estado pré-político³⁶. Do ponto de vista jurídico, não são propriamente direitos, mas antes quesitos (estimulados por argumentos racionais) que procuram validade de maneira a

³¹ CARDOSO, João Casqueira - **Dignidade da Pessoa Humana**. In **Dicionário: crime, justiça e sociedade**, p. 172-173.

³² PIOVESAN, Flávia. *Op. Cit.*, p. 36.

³³ CARDOSO, João Casqueira - **Violação dos Direitos Humanos**. In *Op. Cit.*, p. 517.

³⁴ GURGEL, Yara Maria Pereira - **Direitos Humanos, Princípio da Igualdade e Não Discriminação: sua aplicação às relações de trabalho**, p. 70.

³⁵ *Idem, ibidem*, p. 40.

³⁶ BEITZ, Charles R. *Op. Cit.*, p. 53.

transformarem-se em direitos num “novo ordenamento normativo, caracterizado por um diferente modo de proteção dos mesmos”³⁷.

Quanto aos direitos de primeira geração, são pós-institucionais e a concepção do seu conteúdo tem como orientação as particularidades das instituições (estes direitos existem num estado político). São direitos históricos, que se manifestam ao longo de muitas lutas e resistências e mudam conforme as demandas sociais³⁸. Em suma, os direitos naturais têm caráter abstrato, baseiam-se nos direitos do homem enquanto homem; no estatuto desejado ou propósito para esses direitos e não no seu conteúdo. Os direitos de primeira geração têm caráter valorativo, com conteúdo respeitante ao aperfeiçoamento da pessoa humana e ao desenvolvimento da civilização³⁹.

A segunda geração⁴⁰ concerne aos direitos económicos, sociais e culturais; implica a intervenção do Estado de modo a que sejam garantidos o direito ao trabalho, à habitação, à educação, à saúde, etc.⁴¹. São direitos relacionados ao bem-estar e qualidade de vida da população, que muitas vezes exigem ações positivas, prestações materiais do Estado para a sua promoção, controlo, respeito e implementação⁴². Sabe-se que, esta geração está ligada ao conceito de igualdade, prevê a não discriminação da pessoa individual. Tem como característica a necessidade de transformações nas condições económicas e sociais na organização da vida humana⁴³.

A Terceira Geração, denomina os direitos coletivos, tendo como exemplo o direito ao desenvolvimento sustentável, à paz mundial, a um ambiente saudável⁴⁴. São direitos de fraternidade e solidariedade internacional, tendo como destinatários os indivíduos e povos surgidos durante e após a II Guerra Mundial. Estes direitos estão presentes na Carta das Nações Unidas (CNU) de 1945 e em diversos Tratados Internacionais. São direitos de fraternidade e solidariedade por terem dimensão transindividual ou universal e por exigirem

³⁷ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 38.

³⁸ Visto que, as demandas sociais reforçam os direitos humanos, as gerações devem ser interpretadas com base no paradigma pós 1948 - de maneira que o direito interno não condicione os direitos humanos nem crie lacunas nas normas de tutela jurídica internacional.

³⁹ *Idem, ibidem*, p. 13.

⁴⁰ A segunda geração é também respeitante à pessoa individual, não devendo ser confundida com os direitos coletivos de Terceira Geração.

⁴¹ CARDOSO, João Casqueira - **Violação dos Direitos Humanos**. In **Dicionário: crime, justiça e sociedade**, p. 517.

⁴² GURGEL, Yara Maria Pereira. *Op. Cit.*, p. 70.

⁴³ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 19.

⁴⁴ CARDOSO, João Casqueira - **Dignidade da Pessoa Humana**. In *Op. Cit.*, p. 173.

esforços em escala até mesmo mundial para a sua efetivação⁴⁵. Frente ao conflito mundial e sofrimento da humanidade, causado na sua maioria por parte dos Estados, sentiu-se a necessidade de acolher o princípio da autodeterminação dos povos, isto é, estabelecer limites que garantissem a segurança e proteção da comunidade humana de forma universal e fundamentada⁴⁶.

Durante a II Guerra Mundial, que durou de 1 de Setembro de 1939 a 8 de Maio de 1945 no fronte europeu e de 7 de Dezembro de 1941 até 2 de Setembro na região do Pacífico, eram amparadas convicções como o Estado Totalitário acima dos indivíduos e a limitação dos direitos humanos. A igualdade era combatida, sendo que certas etnias eram vistas como superiores e a discriminação fazia-se presente⁴⁷.

Em consequência das sequelas que provieram da II Guerra Mundial, causadora de sofrimento à humanidade, verificou-se a necessidade de apoiar a proteção dos direitos humanos com base em normas internacionais⁴⁸. Houve uma evolução dos direitos humanos nas decorrentes décadas o que não significa que tenham apenas sido descobertos recentemente. Significa que a comunidade internacional apercebeu-se da gravidade das violações dos direitos humanos e proclamou a importância dos seus valores e obrigação de defendê-los. A comunidade internacional decide formar um sistema centralizado para o desenvolvimento e aplicação do Direito Internacional, assinando a CNU em 26 de Junho de 1945. A 24 de Outubro de 1945, foi fundada a ONU⁴⁹ com 51 Estados-Membros⁵⁰. O artigo 1.º da CNU objetiva a necessidade de adotar medidas para prevenir e afastar ameaças à paz de acordo com os princípios da justiça e do direito internacional.

A Assembleia Geral da ONU discute quaisquer questões respeitantes à manutenção da paz e segurança internacionais⁵². Ficou deste logo, estabelecido na CNU, que um dos seus órgãos principais, o Conselho Económico e Social das Nações Unidas (CESNU) criaria uma comissão para a proteção dos direitos humanos⁵³. O CESNU criou em 1946 a Comissão dos

⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang - **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspetiva constitucional**, p. 49.

⁴⁶ ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Op. Cit.*, p. 54.

⁴⁷ *Idem, ibidem*, p. 106.

⁴⁸ TAVARES, Raquel - **Direitos Humanos: de onde vêm, o que são e para que servem?** p. 15.

⁴⁹ A entrada de Portugal na ONU foi aprovada em 1955.

⁵⁰ SMAGADI, Aphrodite - **Sourcebook of International Human Rights Materials**, p. 2.

⁵¹ Os Estados-Membros fundadores da ONU são os que, tendo participado na Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, realizada em São Francisco, ou, tendo assinado previamente a Declaração das Nações Unidas, de 1 de Janeiro de 1942, assinaram e ratificaram a Carta das Nações Unidas. Cf. (Art. 3.º da CNU).

⁵² Cf. (Art. 10.º, 11.º da CNU).

⁵³ Cf. (Art. 68.º da CNU).

Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), e à Comissão foi atribuída a tarefa de elaboração de uma Carta Internacional dos Direitos Humanos - *The International Bill of Human Rights*. A criação da Carta advém da necessidade de melhor fundamentar os direitos presentes na CNU e da carência de compromisso por parte dos Estados na promoção desses direitos. Em 1948 foi negociada e adotada a DUDH, o primeiro e mais influente instrumento internacional de proteção dos direitos humanos⁵⁴.

A DUDH traduz-se numa declaração de direitos humanos considerados primordiais e a sua aprovação implicou a votação por maioria de dois terços dos Estados-Membros da ONU⁵⁵. Foi aprovada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral da ONU, de 10 de Dezembro de 1948, por meio do voto de 48 Estados, sendo que contou com 8 abstenções. A DUDH é um documento constituído por 30 artigos, sendo incorporada nas legislações de diversos países, desencadeando uma consciencialização sucinta dos vários direitos que permitem a promoção da dignidade da pessoa humana e maior disposição para salvaguardá-los. A DUDH ratifica direitos civis e políticos e económicos, sociais e culturais. Ao consagrar direitos civis e políticos e direitos económicos, sociais e culturais, combina o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade ao valor da igualdade⁵⁶.

A DUDH foi elaborada de modo a conciliar as várias declarações divergentes e opostas, com redação precisa, para que o documento pudesse ser posto em prática⁵⁷. A DUDH, no processo de proteção global dos direitos humanos, é vista como um ponto de partida para uma meta progressiva; em contrapartida, com relação ao seu conteúdo é tida como um ponto de parada num processo ainda por concluir. Os redatores da DUDH configuraram uma série de direitos, o que não quer dizer que sejam os únicos e possíveis direitos humanos⁵⁸.

Com o decorrer do tempo houve a necessidade de detalhar e proteger tanto os direitos civis e políticos como os direitos económicos sociais e culturais. Assim, surgiu o primeiro de uma série de Pactos preparados pela CDHNU, projeto que cobria apenas os direitos civis e políticos. A ausência dos direitos económicos, sociais e culturais observou-se inaceitável, por serem direitos essenciais da estrutura da sociedade civilizada. A referida Comissão, a pedido de orientação da Assembleia Geral, foi solicitada a incluir no projeto uma expressão dos

⁵⁴ TAVARES, Raquel. *Op. Cit.*, p. 18.

⁵⁵ Cf. (Art. 18.º da CNU).

⁵⁶ PIOVESAN, Flávia. *Op. Cit.*, p. 34.

⁵⁷ ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Op. Cit.*, p. 111.

⁵⁸ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 20.

direitos económicos e sociais de maneira a relacioná-los com as liberdades civis e políticas proclamadas⁵⁹.

A decisão revelou-se para alguns Estados um fator importante de equilíbrio na abordagem internacional em relação aos direitos humanos. Por outro lado a integração desses direitos num documento juntamente com os direitos civis e políticos tornou-se uma questão polémica. Visto que a inclusão dos direitos económicos sociais e culturais podia servir de pretexto para não ratificá-los, os Estados do bloco capitalista (liderados pelos Estados Unidos e outros países ocidentais) propuseram fortalecer a influência internacional tanto dos direitos civis e políticos como dos direitos económicos, sociais e culturais em Pactos separados. Já o bloco socialista (União Soviética e China) e a maioria dos países em desenvolvimento opuseram-se à divisão dos Pactos, pois caracterizaram-na como errónea, ilegal e injustificada, por ter desafiado a Assembleia Geral na sua decisão anterior (1948) de elaborar um único Pacto intimamente ligado à DUDH, à qual deveria dar expressão legal⁶⁰.

Em 1951 a CDHNU elaborou artigos sobre direitos económicos, sociais e culturais e o CESNU convidou a Assembleia Geral a reconsiderar a decisão de incluir os direitos económicos e sociais no mesmo Pacto. Como argumento fez referência à aplicabilidade das duas categorias de direitos: enquanto os direitos civis e políticos são imediatamente aplicáveis, os direitos económicos sociais e culturais frequentemente exigem uma implementação progressiva; enquanto os primeiros protegem o indivíduo contra a ilegalidade e injustiça das autoridades, os últimos exigem diferentes métodos de implementação internacional. Após longo debate, a Assembleia Geral aprova em 1966 o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁶¹, reafirmando a decisão baseada nas seguintes proposições: o gozo das liberdades civis e políticas e os direitos económicos, sociais e culturais são interconectados e interdependentes; quando privado de direitos económicos, sociais e culturais o homem não representa a pessoa humana que a DUDH considera como ideal do homem livre; de modo a enfatizar o seu propósito os Pactos devem ser preparados e abertos para assinatura simultaneamente⁶².

É certo que, o conflito entre capitalistas e socialistas que desencadeou a Guerra Fria consequentemente causou um retrocesso na implementação dos direitos humanos. Face ao

⁵⁹ HENKIN, Louis; NEUMAN, Gerald L; ORENTLICHER, Diane F; LEEBRON, David W. - **Human Rights**, p. 1110.

⁶⁰ *Idem, ibidem*.

⁶¹ Em Portugal, o PIDCP entrou em vigor a 15 de Setembro de 1978 e o PIDESC a 31 de Outubro de 1978.

⁶² HENKIN, Louis; NEUMAN, Gerald L; ORENTLICHER, Diane F; LEEBRON, David W. *Op. Cit.*, p. 1111.

conflito, passou a fazer-se uma distinção entre os direitos humanos, o que não se verifica na DUDH. No entanto, o reconhecimento do PIDCP e do PIDESC possibilitou concluir a elaboração da *International Bill of Human Rights*. À vista disso, a evolução histórica dos direitos humanos consciencializou a comunidade internacional, oportunizando a efetivação desses direitos.

Denomina-se *International Bill of Human Rights*, “o conjunto de instrumentos de direitos humanos que as Nações Unidas se dispuseram a elaborar: a DUDH, o PIDESC e o PIDCP, assim como os Protocolos facultativos entretanto adotados em ambos os Pactos”. Estes instrumentos no seu conjunto “reconhecem a todos os seres humanos uma série muito diversificada de direitos e liberdades fundamentais com vista à proteção da dignidade humana em todas as suas dimensões”⁶³.

Em prática, a decisão de separar os dois Pactos teve vantagens e desvantagens. Pelo lado positivo, permitiu manter o caráter absoluto dos direitos civis e políticos e fortalecer a sua implementação internacional ao mesmo tempo que encorajou uma abordagem mais ousada do que seria viável para a formulação dos direitos económicos, sociais e culturais admitindo que podiam ser implementados progressivamente. Do lado negativo, criou incerteza sobre a igualdade das duas categorias de direitos e a duplicação do número de provisões nos Pactos originou problemas de interpretação. Os dois Pactos alcançaram união normativa, pois, juntamente com outras convenções adotadas pelos Estados, formam um corpo único de nova lei internacional dos direitos humanos⁶⁴.

Entre 1948 e 1976 diversos tratados especializados em direitos humanos entraram em vigor. Com a vigência do PIDCP e do PIDESC foi alcançada uma cobertura ampla de temas de direitos humanos⁶⁵. Vale aludir que o art. 1.º em ambos os Pactos afirma que “todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude deste direito estabelecem livremente a sua condição política e, desse modo providenciam o seu desenvolvimento económico, social e cultural”. Ainda no mesmo artigo, respetivamente no número 3 do PIDCP e no par. 3 do PIDESC, há previsão expressa de que os Estados devem promover a realização do direito à autodeterminação dos povos⁶⁶. Estes dois instrumentos aprovados pela ONU, ao acolherem o princípio da autodeterminação destacam a autonomia coletiva que se distingue daquele

⁶³ TAVARES, Raquel. *Op. Cit.*, p. 25.

⁶⁴ HENKIN, Louis; NEUMAN, Gerald L; ORENTLICHER, Diane F; LEEBRON, David W. *Op. Cit.*, p. 1111.

⁶⁵ STEINER, Henry J; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. *Op. Cit.*, p. 136.

⁶⁶ Cf. (Art. 1.º do PIDCP e art. 1.º do PIDESC).

proclamado nos tempos da Revolução Francesa que se referia à autonomia individual⁶⁷. Já a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (CPRCG) adotada em 1948 estende-se a um grupo humano, considerado como um todo⁶⁸. O art. II da CPRGG associa o crime de genocídio a danos graves à integridade física ou mental de membros do grupo⁶⁹.

Meta importante no alcance à autodeterminação dos povos foi a aprovação da Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais (DCIPPC) pela Assembleia Geral, a 14 de Dezembro de 1960 – complementa a DUDH e está vinculada ao processo de descolonização e da tomada de consciência de novos valores. O artigo 1.º da DCIPPC afirma que a sujeição dos povos ao domínio estrangeiro constitui negação dos direitos humanos. Contrariamente à DUDH que faz referência à não discriminação da pessoa individual, tal como expressa o artigo 2.º - não deve ser feita distinção “fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa”, a DCIPPC abrange a autonomia coletiva⁷⁰. Verifica-se que, o processo de independência e fim do colonialismo abriu portas para verdadeira universalidade dos direitos humanos.

1.2. Tutela dos Direitos Humanos

A falta de fundamento dos direitos humanos em nada impossibilita o seu reconhecimento e a sua realização; o que dificulta é antes a sua inexecutabilidade. Isto porque, ainda que o fundamento seja inquestionável, quando se trata de passar à ação, começam as reservas e as oposições. Não se trata de encontrar um fundamento absoluto, mas antes “vários fundamentos possíveis”, acompanhado pelo “estudo das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado”. O problema mais urgente em relação aos direitos humanos não é filosófico mas jurídico, num sentido mais amplo político; trata-se não de justificá-los mas de protegê-los. Na proteção dos direitos humanos, importa saber qual é o modo mais seguro para garanti-los e para impedir que sejam violados⁷¹.

A partir da aprovação da DUDH e a partir da concepção contemporânea de direitos humanos por ela introduzida, começa a desenvolver-se o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), mediante a adoção de inúmeros Tratados Internacionais voltados à

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 20.

⁶⁸ *Idem, ibidem*, p. 22.

⁶⁹ Cf. (Art. II da CPRCG).

⁷⁰ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 20.

⁷¹ *Idem, ibidem*, p. 17.

proteção dos direitos humanos. Forma-se assim o sistema normativo universal de proteção de direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas. Este sistema normativo, por sua vez é integrado por instrumentos de alcance geral, como o PIDCP e o PIDESC e por instrumentos de alcance específico, como as Convenções Internacionais. Intentando a internacionalização dos direitos humanos no plano regional, concretamente na Europa, América e África, surge ao lado do sistema normativo universal, o sistema normativo regional de proteção⁷².

No Direito Internacional contemporâneo, os tratados são elemento relevante. Um tratado ao ser ratificado por um Estado, submete-o ao cumprimento de obrigações (dele decorrentes) e à análise da sua atuação por outros Estados-membros. A natureza das obrigações mantém-se, ainda que se verifique uma ausência de sanções que regulem a não-execução ou violação das obrigações presentes no Tratado; ou a falha de outros Estados-membros em relatar o sucedido. A existência de um dever legal não depende da existência de uma sanção por incumprimento do dever “a questão de obrigação de cumprir deve ser claramente diferenciada da questão de aplicabilidade”⁷³.

Os Tratados dos Direitos Humanos atribuem aos Estados responsabilidade primária pelo cumprimento e competência para regular comportamentos de atores não estatais. Face às violações dos direitos humanos, os Estados constituem mecanismos formais de monitoramento e procedimentos de denúncia, sendo que as Organizações Não governamentais (ONGs) têm um papel importante mas subsidiário⁷⁴. A efetiva proteção do homem em sociedade está dependente da natureza da comunidade internacional respeitante ao carácter jurídico-político, ou seja, no tipo de relações existentes entre os Estados-membros e entre cada um dos Estados-membros e a comunidade internacional no seu todo⁷⁵.

Ao mencionar-se proteção dos direitos humanos tem-se em mente a proteção das pessoas através do Direito Internacional, tendo como subsistência outras duas modalidades: a proteção diplomática e a proteção humanitária. A proteção diplomática visa defender pessoas e respetivos bens súditos a cada Estado, por via dos seus representantes diplomáticos e consulares, relativamente a Estados estrangeiros em cujos territórios se encontrem ou residam. A proteção humanitária está associada a situações de extrema necessidade, confrontando-se com um poder exterior ou equiparado. Caracteriza-se pela consideração que

⁷² PIOVESAN, Flávia. *Op. Cit.*, p. 38.

⁷³ JAYAWICKRAMA, Nihal - **The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence**, p. 84.

⁷⁴ BEITZ, Charles R. *Op. Cit.*, p. 124.

⁷⁵ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 22.

nutre pelas pessoas afetadas independentemente de outros fatores, sendo motivada pela compaixão e não já pela promoção de direitos⁷⁶.

Visto que, “ambos os Pactos e todos os instrumentos de direitos humanos subsequentes incluíram algum tipo de mecanismo de implementação, tipicamente um procedimento para o monitoramento das partes”, face aos piores abusos dos direitos humanos por parte dos Governos, considera-se justificável a intervenção coerciva⁷⁷. Neste contexto analisemos a definição de direitos humanos da ONU: “garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra ações ou omissões dos governos que atentem contra a dignidade humana”⁷⁸.

As garantias podem ser institucionais ou não institucionais. As primeiras implicam o controlo do cumprimento das obrigações internacionais do Estado pelos órgãos internacionais por via de relatórios, inquéritos e recomendações, bem como a resolução de conflitos entre Estados relativamente às obrigações internacionais sobre direitos humanos, que é feita com base em soluções contenciosas, petições, comunicações ou queixas das pessoas por violações desses direitos nos respetivos Estados. As segundas têm em atenção as violações de direitos humanos tendo como instrumento a troca de informações entre os Estados, processos diplomáticos e realização de reuniões⁷⁹. As garantias jurídicas universais são exigências, limitações ou retificações do poder político.

Assim, releva mencionar que por um lado os direitos humanos aplicam-se aos Estados, de modo que as proteções garantidas por estes direitos sejam alcançadas pelos residentes de qualquer Estado, mediante políticas do mesmo; por outro lado os Estados garantem o desempenho dos direitos humanos de outros Estados, por meio de atividades colaborativas em organizações e ações unilaterais⁸⁰.

Visando a tutela dos direitos humanos são necessários promoção, controlo e garantia por parte dos organismos internacionais. Promoção no sentido de induzir os Estados que não têm uma disciplina específica para a tutela dos direitos humanos a adotá-la e, os que já têm, a aperfeiçoá-la. O controlo é respeitante às medidas que os organismos internacionais implementam, verificando se e em que grau as recomendações foram acolhidas, bem como se e em que grau as convenções foram respeitadas. A garantia entende-se por tutela jurisdicional de nível internacional, que substitua a nacional. A promoção e o controlo dirigem-se para as

⁷⁶ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 192.

⁷⁷ BEITZ, Charles R. *Op. Cit.*, p. 124-125.

⁷⁸ Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais - **O que são os Direitos Humanos?**

⁷⁹ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 197.

⁸⁰ BEITZ, Charles R. *Op. Cit.*, p. 122.

garantias existentes ou a instituir no interior do Estado, tendentes a reforçar ou aperfeiçoar o sistema jurisdicional nacional; a garantia tem como meta a criação de uma nova e mais alta jurisdição, a substituição da garantia nacional pela internacional, quando aquela for insuficiente ou mesmo inexistente⁸¹.

A aplicabilidade dos direitos humanos tem como suporte um sistema de princípios primordiais imprescindíveis à manutenção da paz, da prosperidade, da segurança e ao acesso à justiça, possibilitando a realização das condições de vida. São direitos presentes nos instrumentos internacionais, salvaguardados a nível internacional e nos textos constitucionais em contexto de Estado Nacional. Para além dos Tratados, diversos são os instrumentos internacionais que promovem essa aplicabilidade.

As resoluções, declarações, diretrizes e recomendações adotadas pela Assembleia Geral da ONU, embora não tenham obrigações legalmente vinculativas, reúnem sólida força moral “inegável sobre a prática dos Estados na sua conduta de relações internacionais”⁸². Ainda que o art. 38.º do Estatuto da Corte Internacional da Justiça não seja exaustivo, segundo este, são fontes de Direito Internacional: as convenções internacionais, o costume internacional, os princípios gerais de lei reconhecidos pela comunidade das nações; decisões judiciais e ensinamento dos autores mais altamente qualificados.

1.3. Direitos Económicos, Sociais e Culturais

Durante algum tempo deu-se prioridade à justiça criminal sobre a justiça social. O paradigma dos direitos humanos baseava a sua atuação nos direitos civis e políticos, mais do que nos direitos económicos, sociais e culturais⁸³. A noção de segurança social e económica do homem como condição essencial da sua liberdade recebeu uma expressão mais eloquente na DUDH^{84,85}.

A noção de direitos humanos refere-se ao conjunto amplo de direitos interligados entre si, visto como um todo. É habitual falar-se da sua universalidade, interdependência, inter-relação e indivisibilidade. Em consequência disso se um for lesado, os restantes também o

⁸¹ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 23.

⁸² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Human Rights: a basic handbook for UN staff**, p. 5.

⁸³ PINA, Teresa - **Direitos Humanos: o que está por fazer no século XXI**, p. 127.

⁸⁴ Os direitos económicos, sociais e culturais estão previstos nos arts 22.º a 27.º da DUDH.

⁸⁵ HENKIN, Louis; NEUMAN, Gerald L; ORENTLICHER, Diane F; LEEBRON, David W. *Op. Cit.*, p. 1110.

são. Por estarem vinculados entre si, não podem ser vistos como direitos isolados, nem podem ser analisados de forma separada. Na garantia da dignidade humana, todos esses direitos são igualmente significativos⁸⁶. Esta concepção encontra-se prevista na Declaração de Viena de 1993, quando expressa no n.º 5 da parte I, que os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados.

Os direitos humanos são universais, inalienáveis e indivisíveis. Universais porque têm efeito jurídico *erga omnes*, ou seja, valem para todos. O princípio da universalidade é o pilar destes direitos, visto que todos os Estados do mundo ratificaram pelo menos uma Convenção Internacional com foco na proteção dos direitos humanos. Inalienáveis⁸⁷ porque são direitos dos quais não se pode abrir mão. Por fim indivisíveis, significa que todos os direitos humanos estão em pé de igualdade, em termos de valor e validade, independentemente do seu género. A indivisibilidade dos direitos humanos está associada à sua natureza inter-relacionada e interdependente. O progresso de certos direitos contribui para o avanço de outros, tal como restrições podem afetá-los negativamente⁸⁸. Independentemente da concepção, ideologia ou perspectiva política dum comunidade ou grupo religioso em situação de paz ou violência, os direitos humanos devem ser encarados como um todo, sem eliminar os pontos comuns entre si⁸⁹.

A realização dos direitos civis e políticos, possibilita a liberdade individual e a efetividade dos direitos económicos, sociais e culturais, promove os valores essenciais da justiça social. Relembrando que todos os direitos humanos constituem um complexo integral. Sem a efetividade dos direitos económicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos, reduzem-se a meras categorias formais e sem a realização dos direitos civis e políticos, os direitos económicos, sociais e culturais carecem de verdadeira significação. Ambas categorias contribuem para que os direitos possam ser exercidos em plenitude⁹⁰.

Os direitos sociais conhecidos como de Segunda Geração, típicos do século XX, surgiram primeiramente nas constituições Mexicana de 1917 e Weimar de 1919. A base jurídica dos direitos sociais fundamenta-se nos princípios da não discriminação e da

⁸⁶ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 141.

⁸⁷ Caracterizar os direitos humanos como inalienáveis é reconhecer o indivíduo como sujeito internacional. Por outras palavras, os Estados e a comunidade internacional reconhecem uma lei superior (Direito Internacional). Essa lei superior, manifesta-se “no reconhecimento da realidade última e do *status* independente do indivíduo”, constitui limite moral e justificativa da ordem jurídica internacional. O Direito Internacional destaca o respeito de um Estado soberano por outro e reconhece a soberania do homem; os direitos humanos são direitos superiores à lei do Estado soberano. STEINER, Henry J; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. *Op. Cit.*, p. 145.

⁸⁸ CARDOSO, João Casqueira - **Direitos Humanos**. In **Dicionário: crime, justiça e sociedade**, p. 182.

⁸⁹ ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Op. Cit.*, p. 15.

⁹⁰ PIOVESAN, Flávia. *Op. Cit.*, p. 37.

igualdade. Segundo o Comentário Geral n.º 20 do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CDESC), a não discriminação e a igualdade são princípios chave do DIDH e essenciais ao exercício e gozo dos direitos presentes no PIDESC. O art. 2.º, par. 2, do PIDESC obriga os Estados-membros a garantir que os direitos presentes no PIDESC sejam exercidos sem discriminação de qualquer espécie quanto à etnia, cor, sexo, língua, religião, opinião, política, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro *status*⁹¹.

Em suma, são direitos que promovem os valores essenciais da justiça social e da dignidade da pessoa humana, “devem proteger cidadãos contra a discriminação arbitrária na distribuição de recursos, oportunidades e riqueza por parte dos Estados, bem como contribuir para pôr fim a desigualdades sociais extremas que negam às pessoas direitos básicos”⁹². No âmbito da garantia prevista no art. 14.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CE) sobre a proibição da discriminação, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) recorda que, a diferença de tratamento é discriminatória se “não tiver justificação razoável”, isto é, se não prosseguir um “objetivo legítimo” ou se não houver uma “relação razoável de proporcionalidade entre os meios utilizados e o objetivo prosseguido”⁹³.

É frequente pensar-se que para transformar os direitos económicos, sociais e culturais em realidades concretas, é necessário apenas que os Estados forneçam fundos públicos suficientes para esse fim e que a subsequente alocação de recursos monetários seja suficiente para que as obrigações em torno desses direitos sejam satisfeitas. Na realidade, os direitos económicos, sociais e culturais conferem uma série de obrigações muito mais complexa aos Estados. Consequentemente, torna-se necessário analisar a natureza das obrigações dos Estados. De modo a melhor compreender estas obrigações é relevante referir que o indivíduo é o sujeito ativo de todo o desenvolvimento económico e social, tal como expressa a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (art. 2.º). O indivíduo por meio dos seus próprios recursos e esforços deve garantir a satisfação das suas necessidades. O que implica que o indivíduo tenha recursos que possam ser usados, como terrenos, capital ou trabalho. Além disso a realização dos direitos económicos, sociais e culturais de um indivíduo geralmente ocorre dentro do contexto do agregado familiar, podendo apresentar várias condicionantes⁹⁴.

⁹¹ CDESC, Comentário Geral n.º 20, par. 2.

⁹² PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 151.

⁹³ Ac. TEDH, de 18-02-1999, proc. Larkos c. Chipre, par. 29.

⁹⁴ HENKIN, Louis; NEUMAN, Gerald L; ORENTLICHER, Diane F; LEEBRON, David W. *Op. Cit.*, p. 1115-1116.

A satisfação dos interesses do indivíduo está condicionada ao respeito por parte dos Estados de absterem-se de interferir na liberdade do indivíduo. Os Estados devem respeitar tudo aquilo que o indivíduo conseguiu por si próprio, a sua liberdade de procurar emprego, a liberdade de tomar medidas necessárias e usufruir dos seus recursos. Como parte da obrigação de respeitar os recursos, os Estados devem adotar medidas de maneira a reconhecer e registar os direitos do indivíduo em sociedade; servindo de auxílio no uso dos recursos com mais segurança, contribuindo para um padrão de vida adequado⁹⁵.

Das obrigações dos Estados a função protetora dos direitos económicos, sociais e culturais é de elevada importância. Os componentes da obrigação de proteger encontram-se na legislação. Essa legislação, estando sob o controlo judicial, desmente o argumento de que os direitos económicos e sociais são inerentemente não justicáveis. Uma legislação deste calibre deve ser contextual, isto é, deve basear-se nos requisitos específicos do país em questão. Os Estados têm ainda a obrigação de realizar os direitos económicos, sociais e culturais. Essa obrigação assume muitas formas, algumas das quais estão previstas no art. 11.º, n.º 2 do PIDESC. O Estado deve tomar medidas que consistem em provisões diretas de necessidades básicas, tais como: ajuda alimentar; quando o desemprego entra em cena; especial atenção aos desfavorecidos e idosos; durante situações repentinas de crise ou recessão; devido a transformações estruturais na economia e produção⁹⁶.

Essas obrigações são classificadas como genéricas dos Estados, ou seja, são respeitantes a todos os direitos humanos, “sendo que o grau de importância é que acaba por sofrer alguma alteração, pois nos direitos civis e políticos, a obrigação de respeitar é a mais importante, enquanto nos direitos económicos, sociais e culturais, são as de proteger e realizar”⁹⁷.

1.3.1. Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais

Diante da necessidade de detalhar e proteger os direitos presentes na DUDH, surgiu a ideia de promulgação de Pactos Universais como o PIDCP e o PIDESC. Os dois Pactos destacam-se um do outro, visto que, no PIDCP estão presentes direitos e garantias aos indivíduos contra o Estado enquanto o PIDESC endereça deveres ao Estado. Ressalte-se que,

⁹⁵ *Idem, ibidem*, p. 1116-1117.

⁹⁶ *Idem, ibidem*, p. 1117.

⁹⁷ ZANETTE, Valéria Rodinéa - **O Direito Humano à Habitação Condigna**, p. 71.

todos os direitos humanos geram obrigações mediatas e imediatas para a sua efetividade, principalmente os de Segunda Geração⁹⁸.

O PIDESC é o principal instrumento universal que compila as obrigações dos Estados face aos direitos económicos, sociais e culturais. O PIDESC pressupõe uma realização progressiva, tendo em consideração as restrições devido à limitação de recursos. Impõe a “obrigação de adotar medidas apropriadas, fazer esforços persistentes para melhorar a apreciação dos direitos em um período de tempo razoável, evitando medidas regressivas, a não ser que exista uma justificação aceitável e plena”⁹⁹.

De forma a compreender as obrigações dos Estados para com os direitos económicos, sociais e culturais, importa mencionar o art. 2.º, n.º 1 do PIDESC. Essas obrigações são de conduta e de resultado¹⁰⁰. Respeitante às obrigações de conduta, cabe aos Estados avaliar quais as medidas mais adequadas para o efeito, por meio de legislação, recursos judiciais, medidas administrativas, financeiras, educacionais e sociais, ainda que a estas não se limitem¹⁰¹. Concernente às obrigações de resultado destacam-se as medidas que atuam progressivamente para a realização dos direitos económicos, sociais e culturais, devendo ser executadas com a maior brevidade. Ressalta-se ainda o dever dos Estados de assegurar a satisfação do núcleo mínimo essencial de cada um dos direitos¹⁰².

De acordo com o supracitado instrumento, no processo que conduz à promoção dos direitos económicos, sociais e culturais, as obrigações dos Estados devem ser vistas pelo seguinte prisma: “Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos económico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas¹⁰³”.

De modo a compreender as obrigações dos Estados importa reter do artigo: “Compromete-se a agir (...) por todos os meios apropriados” - O CDESC no Comentário Geral n.º 3 menciona a natureza das obrigações jurídicas dos Estados sublinhando que têm obrigação de agir por todos os meios apropriados. Assim, os Estados ao ratificarem o

⁹⁸ GURGEL, Yara Maria Pereira. *Op. Cit.*, p. 84.

⁹⁹ Cf. (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais**). Disponível em: <http://www.ministeriopublico.pt/instrumento/protocolo-facultativo-ao-pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-0>.

¹⁰⁰ CDESC, Comentário Geral n.º 3, par. 1.

¹⁰¹ CDESC, Comentário Geral n.º 3, par. 5 e 7.

¹⁰² CDESC, Comentário Geral n.º 3, par. 10.

¹⁰³ Cf. (Art. 2.º, n.º 1 do PIDESC).

PIDESC, em primeira mão, devem examinar a sua legislação, de modo a garantir que vai ao encontro com as suas obrigações internacionais. Na adoção de medidas legislativas exige-se que qualquer forma de Governo ou sistema económico seja democrático e que todos os direitos humanos sejam respeitados. A realização dos direitos previstos no PIDESC, passível de uma extensa diversidade de sistemas económicos e políticos, deve respeitar a interdependência e indivisibilidade dos dois conjuntos de direitos humanos. A realização dos direitos enumerados no PIDESC requer ainda a adoção de medidas administrativas, financeiras, económicas, sociais e educativas. Tais medidas devem ser deliberadas, concretas e direcionadas, de modo a cumprir as obrigações estabelecidas no PIDESC. Entre as medidas consideradas apropriadas, deve ser garantido o recurso judicial interno a qualquer pessoa cujos direitos sejam violados¹⁰⁴.

A respeito do “máximo dos seus recursos disponíveis” os Estados devem cumprir a sua obrigação central mínima de maneira a garantir a satisfação mínima dos níveis essenciais de cada um dos direitos previstos no PIDESC¹⁰⁵. Tanto os recursos dentro de um Estado quanto aqueles fornecidos por outros Estados ou pela comunidade internacional¹⁰⁶ devem ser utilizados para o cumprimento de cada um dos direitos previstos no PIDESC. Ainda que os recursos disponíveis sejam considerados inadequados, os Estados-membros devem empenhar-se para assegurar o mais amplo aproveitamento possível dos direitos relevantes sob as circunstâncias prevalentes. Importa realçar que esse princípio requer uso e acesso equitativo e efetivo aos recursos disponíveis¹⁰⁷.

Além disso, o princípio realça a diferença entre os direitos económicos, sociais e culturais e os civis e políticos. A obrigação de assegurar o gozo dos primeiros exige o uso de recursos do Estado, enquanto assegurar o gozo dos segundos não requer recursos. Este argumento é sustentável apenas em situações em que o foco dos Estados é realizar os direitos económicos, sociais e culturais, enquanto os direitos civis e políticos são observados a nível de respeito. Este cenário é no entanto arbitrário, sendo que os direitos económicos, sociais e culturais podem em muitos casos ser melhor salvaguardados pela não-interferência do Estado na liberdade e uso de recursos possuídos pelos indivíduos; e alguns direitos civis exigem

¹⁰⁴ CDESC, Comentário Geral n.º 3, par. 3, 4, e 8.

¹⁰⁵ CDESC, Comentário Geral n.º 3, par. 10.

¹⁰⁶ O art. 23.º do PIDESC identifica o fornecimento de assistência técnica, e outras atividades, como meios de ação internacional para a realização dos direitos reconhecidos.

¹⁰⁷ CDESC, Comentário Geral n.º 3, par. 11 e 12.

obrigações do Estado em todos os níveis como também a obrigação de fornecer assistência direta quando houver necessidade¹⁰⁸.

A obrigação de “assegurar progressivamente” está associada ao facto de a realização dos direitos económicos, sociais e culturais não poder ser alcançada em curto período de tempo. Por um lado, a realização progressiva funciona como dispositivo de flexibilidade necessário face às dificuldades enfrentadas por qualquer país ao assegurar a plena realização dos direitos económicos, sociais e culturais. Impõe também aos Estados que ajam de forma rápida e eficaz visando a realização desses direitos. Esta imposição difere da contida no PIDCP que invoca um dever imediato de respeitar e garantir todos os direitos relevantes¹⁰⁹. Por isso, face a essa obrigação deve ser tido em conta o art. 11.º, n.º 1 do PIDESC, em particular a referência ao direito à “melhoria contínua das condições de vida”.

As definições de conduta e resultado possibilitam entender a natureza das obrigações dos Estados presentes no PIDESC. Face à necessidade de dar resposta a diferentes situações concernentes aos direitos económicos, sociais e culturais, à luz da complexidade da questão, compreende-se que, as disposições básicas (arts. 2.º e 11.º do PIDESC) sejam dirigidas mais na forma de obrigações de conduta do que de resultado, e por isso não possam ser facilmente justificáveis, isto é, gerenciáveis por um sistema judicial terceirizado. No entanto, isso não significa o descaso frente às mesmas, uma vez que as obrigações existem e não podem de forma alguma ser negligenciadas¹¹⁰.

1.3.2. Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais

O CESNU, criado pela CNU em 1945, afigurava-se como Órgão primordial na coordenação de trabalhos económicos, sociais e culturais relacionados com as 14 agências especializadas das Nações Unidas e Comités. Com a entrada em vigor do PIDESC ficou evidente que o seu controlo pelo Conselho não se tratava do melhor método. Como alternativa para a solução deste problema foram criados os seguintes grupos de trabalho: “*Sessional Working Group on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*”, em 1976 e o “*Sessional Working Group of Governamental Experts on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*”, em 1982. Porém os

¹⁰⁸ HENKIN, Louis; NEUMAN, Gerald L; ORENTLICHER, Diane F; LEEBRON, David W. - *Op. Cit.*, p. 1117.

¹⁰⁹ CDESC, Comentário Geral n.º 3, par. 9.

¹¹⁰ HENKIN, Louis; NEUMAN, Gerald L; ORENTLICHER, Diane F; LEEBRON, David W. *Op. Cit.*, p. 1117.

grupos não corresponderam às expectativas na resolução do impasse e em 1985 o Conselho ao rever o trabalho realizado pelo segundo grupo, decide substituí-lo pelo CDESC que teve a sua primeira sessão em Genebra de 9 a 27 de Março de 1987¹¹¹.

O CDESC foi estabelecido pelo CESNU pela Resolução 1985/17 de 28 de Maio de 1985. O Comité é composto por 18 peritos de elevada aptidão no campo dos direitos humanos, que têm como função monitorar a implementação do PIDESC pelos respetivos Estados-membros¹¹². Os peritos são eleitos por voto secreto, pelo CESNU, a partir de uma lista de candidatos nomeados pelos Estados-membros no PIDESC. As eleições têm lugar a cada dois anos, devendo ser assegurada repartição geográfica equitativa e representação de diferentes sistemas sociais e jurídicos. Quinze lugares são igualmente distribuídos pela atribuição de três cadeiras para os cinco grupos regionais: africano, asiático, latino-americano, ocidental e Europa de leste, sendo que os três lugares restantes são atribuídos de acordo com o peso relativo de cada grupo entre os Estados-membros no PIDESC. Os mandatos têm a duração de quatro anos, sendo-lhes possibilitada a reeleição¹¹³.

Desde 1986 que os Estados-signatários do PIDESC têm que apresentar relatórios ao CDESC. Assim, o CDESC tem a possibilidade de cumprir as suas responsabilidades no controlo do desempenho das obrigações dos Estados-membros, facilitando a realização dos direitos económicos, sociais e culturais em conformidade com as disposições do PIDESC. Releva mencionar que, após a entrada em vigor do PIDESC para determinado Estado, deve ser apresentado um relatório no prazo de dois anos. Isto para assegurar que “seja realizada uma revisão da legislação, normas e procedimentos administrativos e práticas nacionais”, em conformidade com o PIDESC¹¹⁴. Posteriormente, os Estados-signatários do PIDESC comprometem-se a apresentar relatórios a cada cinco anos, sobre as medidas que tenham adotado e os progressos alcançados na consecução da observância dos direitos reconhecidos no Pacto¹¹⁵. Os relatórios são analisados pelo CESNU de acordo com o disposto no Pacto¹¹⁶.

¹¹¹ ALSTON, Philip *Apud* ZANETTE, Valéria Rodinéia - **O Direito Humano à Habitação Condigna**, p. 25.

¹¹² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Review of the Composition, Organization and Administrative Arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Economic and Social Council Resolution 1985/17**, par. b.

¹¹³ Cf. (Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais - **Comité dos Direitos Económicos, sociais e Culturais**). Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/comite-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais?menu=direitos-humanos>.

¹¹⁴ CDESC, Comentário Geral nº 1, par. 1 e 2.

¹¹⁵ Cf. (Art. 16º, nº 1 do PIDESC).

¹¹⁶ Cf. (Art. 16º, nº 2 do PIDESC).

Cada Estado-membro que se comprometa a apresentar relatórios periódicos, possibilita uma análise da sua situação inicial; a formulação de políticas públicas e a identificação de problemas; uma avaliação do seu desempenho e escrutínio público. Por sua vez, a aplicação do PIDESC por parte dos Estados-membros, está condicionada à fiscalização do CDESC. Esta função do CDESC torna possível estabelecer um diálogo construtivo, de modo a reforçar a forma como pode ser incrementada a aplicação e a realização prática das normas constantes do Pacto. O CDESC é o único órgão de peritos com competência para se pronunciar sobre o assunto, ainda que as suas observações finais não sejam juridicamente vinculativas¹¹⁷.

Os processos de preparação e apresentação de relatórios pelos Estados-membros, possibilitam alcançar diversos objetivos: na ausência de procedimento oficial de reclamação, a apresentação de relatórios é uma questão processual destinada a viabilizar ao órgão internacional o monitoramento das obrigações dos Estados; assegurar a consciencialização dos Estados respeitante a cada um dos direitos, se são ou não desfrutados por todos os indivíduos; permitir aos Governos demonstrar que as políticas implementadas basearam-se em princípios claramente definidos e cuidadosamente orientados; incentivar a reformulação, aplicação e revisão de políticas governamentais em matéria de direitos económicos, sociais e culturais; proporcionar ao Estado e ao CDESC informação referente aos progressos feitos no que toca ao cumprimento das obrigações contidas no PIDESC¹¹⁸; permitir que os Estados desenvolvam uma melhor compreensão dos problemas e deficiências encontrados face à realização progressiva dos direitos económicos, sociais e culturais; facilitar o intercâmbio de informações entre os Estados¹¹⁹.

As Assembleias públicas apreciam os relatórios apresentados pelos Estados-membros, na presença do Estado-membro interessado. A discussão “objetiva a realização de um diálogo construtivo e mutuamente compensador”, possibilitando aos membros do CDESC a obtenção na íntegra de descrição referente à situação que vigora no país interessado. Consequentemente os membros do CDESC têm a possibilidade de apresentar “os comentários que julgarem mais apropriados para a implementação mais eficaz das obrigações contidas no Pacto”¹²⁰.

O CDESC por via de convite feito pelo CESNU, passou a adotar os Comentários Gerais “com o intuito de assistir os Estados partes no cumprimento das obrigações contidas

¹¹⁷ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 186.

¹¹⁸ CDESC, Comentário Geral nº 1, par. 1 a 6.

¹¹⁹ CDESC, Comentário Geral nº 1, par. 8 e 9.

¹²⁰ ALSTON, Philip *Apud* International Bar Association - **Direitos Humanos na Administração da Justiça: um manual de direitos humanos para juízes, procuradores e advogados**, p. 18 (cap. II).

nos relatórios”. A experiência adquirida pelo CDESC com o procedimento dos relatórios sustenta os Comentários Gerais e direciona a atenção dos Estados-membros para as insuficiências verificadas e sugere melhorias para aquele procedimento. Por fim, os Comentários Gerais servem de auxílio aos Estados-membros, às organizações internacionais e agências especializadas interessadas em implementar “de forma progressiva e efetiva, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no Pacto”¹²¹. O CDESC sempre que necessário pode rever e atualizar os seus Comentários Gerais¹²².

O CDESC tem como competências: examinar relatórios apresentados pelos Estados-membros relativos às medidas legislativas, judiciais, políticas, entre outras, adotadas para dar cumprimento às obrigações impostas pelo PIDESC; elaborar Comentários Gerais ¹²³ interpretativos das disposições do mesmo; realizar Dias de Debate Geral sobre questões relevantes à aplicação do referido Pacto; elaborar e divulgar declarações ou cartas abertas sobre questões com impacto na realização dos direitos económicos, sociais e culturais; examinar queixas de particulares e interestaduais por alegada violação do PIDESC como também instaurar inquéritos em caso de suspeita de violação grave ou sistemática do documento. As últimas três competências são apenas exercidas relativamente a Estados que sejam simultaneamente membros do PIDESC e do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PF-PIDESC)¹²⁴.

1.3.3. Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais

O PF-PIDESC foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de Dezembro de 2008, sendo aberta assinatura a 24 de Setembro de 2009. Em Agosto de 2010, dos 33 Estados que assinaram esse instrumento internacionalmente vinculante, dois o

¹²¹ *Idem, ibidem.*

¹²² Cf. (Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais - **Comité dos Direitos Económicos, sociais e Culturais**). Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/comite-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais?menu=direitos-humanos>.

¹²³ O primeiro Comentário Geral foi elaborado em 1989.

¹²⁴ Cf. (Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais - **Comité dos Direitos Económicos, sociais e Culturais**). Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/comite-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais?menu=direitos-humanos>.

ratificaram¹²⁵. O PF-PIDESC entrou em vigor a 5 de Maio após ter sido ratificado por 10 países. Uruguai tornou-se o décimo país a ratificá-lo, juntando-se assim à Argentina, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Equador, El Salvador, Mongólia, Eslováquia, Espanha e Portugal¹²⁶¹²⁷.

O PF-PIDESC deve ser aplicado a nível nacional, em sintonia com dois relevantes princípios da lei internacional. O primeiro está presente no art. 27º da Convenção de Viena, “uma parte não pode invocar as disposições do seu direito interno para justificar o incumprimento de um Tratado”. Ou seja, os Estados, de modo a cumprirem com as obrigações resultantes dos tratados que ratificam, devem alterar a disposição da sua ordem jurídica interna. O segundo princípio encontra-se no art. 8º da DUDH, “toda a pessoa tem direito a recurso efetivo para as jurisdições nacionais competentes contra os atos que violam os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei”¹²⁸.

O PF-PIDESC cria um mecanismo que permite ao indivíduo ou grupos apresentarem comunicações¹²⁹ ao CDESC a respeito das violações desses direitos perpetrados por um Estado-membro, tendo como exemplos: a intervenção imprópria na realização desses direitos ou a não adoção de medidas dirigidas à sua realização, a recusa de direitos de maneira discriminatória e a adoção de medidas retroativas injustificáveis. Além do mais, é possível apresentar comunicação diretamente ao CDESC. O PF-PIDESC estabelece três procedimentos internacionais de proteção: comunicações individuais; comunicações interestatais; investigação das violações graves ou sistemáticas dos direitos económicos, sociais e culturais¹³⁰.

Todos os Estados-membros do PIDESC que ratificarem o PF-DESC reconhecem as atribuições do CDESC para receber e examinar comunicações conforme dispostas no art. 1.º n.º 1 do Protocolo. Desta forma, os casos específicos contribuem para que o CDESC compreenda melhor os direitos económicos, sociais e culturais e requeira aos Estados as reparações. O procedimento de comunicações individuais (queixas ou petições) possibilita às vítimas de violações de direitos económicos, sociais e culturais, apresentarem comunicações

¹²⁵ Cf. (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais**). Disponível em: <http://www.ministeriopublico.pt/instrumento/protocolo-facultativo-ao-pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-0>.

¹²⁶ United Nations Treaty Collection - **Chapter IV: human rights**.

¹²⁷ Portugal ratifica o PF- PIDESC a 28 de Janeiro de 2013.

¹²⁸ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 164-165.

¹²⁹ Cf. (Art. 2.º do PF-PIDESC).

¹³⁰ Cf. (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais**). Disponível em: <http://www.ministeriopublico.pt/instrumento/protocolo-facultativo-ao-pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-0>.

perante o CDESC¹³¹. As comunicações individuais podem ser submetidas por ou em nome de indivíduos ou grupos de indivíduos, sob jurisdição do Estado-membro. A comunicação deve ser enviada com o consentimento do indivíduo ou grupo, exceto se o autor puder justificar agir em seu nome sem tal consentimento¹³². Tendo o CDESC transmitido ao Estado-membro a necessidade de adoção de medidas, este tem seis meses para submeter ao Comité explicações ou declarações por escrito estabelecendo o assunto e a solução. Por fim, o Comité disponibiliza os seus bons costumes às partes, estabelecendo-se uma solução amistosa entre elas¹³³.

O PF-PIDESC possui alguns requisitos para que as comunicações individuais sejam aceites: devem ser submetidas dentro de um ano após esgotamento de recursos internos, com exceção dos casos em que o autor possa demonstrar a impossibilidade de apresentá-las antes; os factos que são objeto de comunicação, devem ter ocorrido após a entrada em vigor do presente Protocolo para o Estado-membro; o mesmo assunto não ter sido examinado pelo CDESC ou sob outros mecanismos internacionais; devem ser compatíveis com as disposições no PIDESEC; têm que ter fundamento, ser substanciais, não podendo ser tratadas como uma comunicação anónima não escrita¹³⁴.

O procedimento de comunicações interestatais permite aos Estados-membros apresentar comunicações perante o CDESC, denunciando outro Estado que não cumpra as suas obrigações segundo o PIDESEC, desde que ambos os Estados tenham feito uma declaração de aceitação desse mecanismo. Se um Estado-membro considerar que outro Estado-membro não cumpre com as suas obrigações, poderá por comunicação escrita levar a questão ao conhecimento desse Estado-membro; podendo ainda informar o CDESC do sucedido. Após recebida comunicação, dentro de três meses, o Estado recetor deverá fornecer ao Estado que enviou comunicação uma explicação por escrito, incluindo na medida do possível referência a procedimentos e recursos internos. Não sendo a questão resolvida dentro de seis meses após comunicação ao Estado recetor, de acordo com a satisfação de ambos os Estados-membros; qualquer Estado terá o direito de remeter a questão ao CDESC. Cabe ao CDESC tratar do assunto que lhe seja submetido, após ter verificado que todos os recursos internos disponíveis foram invocados e esgotados na matéria. Finalmente o CDESC ao

¹³¹ *Idem, ibidem.*

¹³² Cf. (Art. 2.º do PF-PIDESC).

¹³³ Cf. (Arts 6.º e 7.º do PF-PIDESC).

¹³⁴ Cf. (Art. 3.º do PF-PIDESC).

disponibilizar os seus bons ofícios aos Estados-membros interessados, permite solucionar o assunto de forma amigável¹³⁵.

O procedimento de inquérito permite ao CDESC iniciar investigação após receber informações confiáveis indicando a existência de graves ou sistemáticas violações dos direitos estabelecidos no PIDESC, sempre que o Estado analisado tenha feito uma declaração de aceitação da competência do CDESC para tais pesquisas. Face a isto, o CDESC pode designar um ou mais dos seus membros para conduzir uma investigação e mantê-lo simultaneamente informado. Com o consentimento do Estado-membro, quando justificável o inquérito, pode incluir uma visita ao seu território. Tal inquérito é confidencial, sendo conduzido em cooperação com o Estado-membro em todas as fases do processo. As conclusões examinadas da investigação são transmitidas ao Estado-membro pelo CDESC, juntamente com quaisquer comentários e observações. O Estado-membro no período de seis meses deve apresentar as suas observações ao CDESC¹³⁶.

Os procedimentos internacionais de proteção estabelecidos pelo PF-PIDESC promovem, controlam e garantem a tutela dos direitos económicos sociais e culturais por parte dos Estados-membros. Promovem, ao induzir os Estados-membros a adotar medidas de tutela; controlam ao fiscalizar a adoção dessas mesmas medidas e outras já implementadas e garantem o cumprimento por meio da tutela jurisdicional internacional. No caso das comunicações individuais servem de garantia aos indivíduos ou grupos de indivíduos que, face à violação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, não conseguiram obter justiça nos seus países. As reclamações individuais reforçam e aperfeiçoam o sistema jurisdicional nacional, acabando por garantir o acesso à justiça internacional.

¹³⁵ Cf. [Al. *a*), *b*) e *c*) do art. 10.º, n.º 1 do PF-PIDESC].

¹³⁶ Cf. (Art. 11.º, n.ºs 2, 3, 4 e 5 do PF-PIDESC).

CAPÍTULO 2: DIREITO À HABITAÇÃO NO PLANO INTERNACIONAL

A habitação condigna é um direito imprescindível no exercício pleno da cidadania do homem, sendo tratado em legislação nacional e internacional. O direito à habitação é um direito humano, isto é: tem caráter universal, abrange todos como pessoas, independentemente de outros fatores; responde a uma exigência social permanente e constante; é uma necessidade básica do homem, tendo como auxílio os Estados na sua promoção e realização; além de que, considera-se humano por estar previsto nos diplomas internacionais. O direito à habitação salubre é reconhecido na legislação internacional dos direitos humanos como componente do direito a um padrão de vida adequado, conforme previsto no art. 25.º da DUDH.

No âmbito da internacionalização e proteção do direito à habitação, como instrumentos de alcance geral, o PIDESC é fundamental na proteção desse direito e, faz referência a um padrão de vida adequado que inclui alimentação, vestuário, habitação e melhoria contínua das condições de vida¹³⁷, além do mais, o PIDCP, menciona a não interferência arbitrária ou ilegal no domicílio¹³⁸.

Há ainda os instrumentos de alcance específico tais como: Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), que consagra ser da obrigação dos Estados assegurar, em caso de necessidade, o alojamento a pais e outras pessoas que tenham as crianças a seu cargo, por via de auxílio material e programas de apoio¹³⁹; Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher (CEFDM), ao incumbir aos Estados a eliminação da discriminação contra as mulheres nas zonas rurais com base na igualdade dos sexos a fim de garantir condições de vida adequadas no que concerne à habitação¹⁴⁰; Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial (CFDR), ao defender que os Estados devem assegurar o gozo a cada um do direito à habitação independentemente da cor ou origem nacional e étnica¹⁴¹; Convenção Internacional Relativa ao Estatuto dos Refugiados (CIRER), a qual determina que os Estados devem combater a discriminação dos refugiados a respeito do alojamento¹⁴²; Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (CIPDTMMF), ao indicar que o

¹³⁷ Cf. (Art. 11.º, n.º 1 do PIDESC).

¹³⁸ Cf. (Art. 17.º do PIDCP).

¹³⁹ Cf. (Art. 27.º, n.º 3 do CDC).

¹⁴⁰ Cf. [Al. *h*] do art. 14.º, n.º 2 da CEFDM].

¹⁴¹ Cf. [Al. *e*] do art. 5.º - III da CFDR].

¹⁴² Cf. (Art. 21.º da CIRER).

trabalhadores migrantes devem beneficiar de tratamento igual que é concedido aos nacionais dos Estados em termos de acesso a habitação¹⁴³.

Também nos instrumentos regionais da Europa verifica-se a proteção do direito à habitação: CE ao aludir que qualquer pessoa tem o direito ao respeito da sua vida privada e familiar, domicílio e correspondência¹⁴⁴; Protocolo da Convenção Europeia (PCE) n.º 1, ao abordar o respeito e regulamentação por parte dos Estados do direito de propriedade de qualquer pessoa singular ou coletiva¹⁴⁵; PCE n.º 4 ao estipular que qualquer pessoa tem o direito de circulação e a residir livremente no território do Estado onde se encontra¹⁴⁶; Carta Social Europeia (CSE), que prevê a obrigação dos Estados em adotar medidas destinadas a favorecer o acesso à habitação salubre, prevenir e eliminar de forma progressiva o estado de sem-abrigo e tornar o preço da habitação acessível aos indivíduos e famílias que não disponham de recursos suficientes¹⁴⁷, também os artigos 16.º; 19.º, n.º 4; 23.º e 30.º, mencionam o direito à habitação; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), quando afirma que a União reconhece e respeita o direito ao auxílio para aqueles que não disponham de recursos suficientes para uma habitação condigna¹⁴⁸.

Ainda no plano regional, observam-se instrumentos nas Américas que devem ser salientados: Carta da Organização dos Estados Americanos (COEA) manifesta o acordo dos Estados no tocante aos objetivos essenciais para a igualdade de oportunidades, eliminando a pobreza, promovendo a distribuição equitativa da riqueza, assim como a plena participação dos povos nas decisões concernentes ao próprio desenvolvimento¹⁴⁹; Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH) menciona o direito à inviolabilidade do domicílio¹⁵⁰.

O direito à habitação, incorporado em vários instrumentos internacionais tem sido ratificado em diversas ocasiões nas quais progressivamente o seu conceito foi melhorado. Deve ser visto como um direito humano que promove a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentável a longo prazo. Outrossim, as Declarações oriundas das Conferências da ONU mesmo não tendo vinculação jurídica aos Estados, são uma mais valia no amparo deste direito, tornando-o o centro das preocupações dos Estados.

¹⁴³ Cf. [Al. *d*] do art. 43.º da CIPDTTMMF].

¹⁴⁴ Cf. (Art. 8.º, n.º 1 da CE).

¹⁴⁵ Cf. (Art. 1.º da PCE).

¹⁴⁶ Cf. (Art 2.º, n.º 1 do PCE).

¹⁴⁷ Cf. (Art. 31.º da CSE).

¹⁴⁸ Cf. (Art. 7.º da CDFUE).

¹⁴⁹ Cf. (Art. 34.º da COEA).

¹⁵⁰ Cf. (Art. 9.º da DADDH).

A Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Povoamentos Humanos, titulada Habitat I, ocorreu de 31 de Maio a 11 de Junho de 1976 em Vancouver, Canadá. A Conferência teve como suporte a melhoria das condições de vida, a satisfação das necessidades e aspirações básicas dos povos, num quadro de liberdade, dignidade e justiça social. O direito à habitação passa a ser considerado um direito humano, ou seja, uma necessidade básica, impondo aos Governos a obrigação de assegurar o gozo por todos os povos, começando pelos mais desfavorecidos, através de programas guiados de auto-ajuda e ação comunitária. Cabe aos Governos possibilitar a realização dessa meta por via da eliminação da segregação social e racial, através da criação de comunidades melhor equilibradas, com diferentes grupos sociais, ocupação, habitação e amenidades. A justiça social depende do modo como as habitações, infraestruturas e serviços são distribuídos pela população e a extensão a que se tornam acessíveis¹⁵¹.

Na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Povoamentos Humanos (Habitat II), realizada de 3 a 14 de Junho de 1996 em Istambul, na Turquia, discutiu-se a plena e progressiva realização do direito a habitação. Para tal, cabe aos Governos melhorar as condições de vida e de trabalho de forma justa e sustentável para que todos sem discriminação tenham abrigo adequado, saudável, seguro, que inclua instalações e serviços básicos, tendo em atenção os indivíduos e grupos mais vulneráveis e desfavorecidos. Afirmou-se nesta conferência a condenação dos despejos forçados, só podendo ser retiradas famílias de habitações ou terrenos, havendo outra área para onde fossem relocadas, com consenso ou concordância. Cabe aos Governos a obrigação de reconhecer as cidades como centros de civilização, criando práticas urbanas bem-sucedidas para solucionar os problemas urbanos como a utilização adequada dos centros urbanos; ativação das áreas urbanas deterioradas; construir, gerir e controlar projetos habitacionais e de espaços urbanos. Além de melhorar o habitat urbano é também importante ampliar as infraestruturas, os serviços públicos e as oportunidades de emprego para as áreas rurais a fim de aumentar a sua atratividade, desenvolver uma rede integrada de assentamentos e minimizar a migração rural para urbana. Os Governos comprometem-se ainda quanto ao mercado, em expandir a oferta de imóveis para arrendamento e aquisição a preços acessíveis; melhorar o acesso aos terrenos; facilitar o

¹⁵¹ United Nations Conference on Human Settlements - **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. p. 4-9.

acesso ao crédito e ajudar aqueles que não puderem participar nos mercados imobiliários; os direitos e obrigações dos inquilinos e proprietários devem ser respeitados¹⁵².

A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável Urbano (Habitat III) realizou-se de 17 a 20 de Outubro de 2016 em Quito, Equador, para adotar a Nova Agenda Urbana. A Nova Agenda Urbana prevê cidades e aglomerados urbanos que exerçam função social e ecológica do território, visando alcançar progressivamente a concretização do direito à habitação condigna como uma componente do direito a um nível de vida digno. Para tal, tem como objetivos pôr termo à pobreza e à fome; reduzir desigualdades; viabilizar o crescimento económico contínuo; alcançar a igualdade de género e o empoderamento de mulheres e meninas com vista a possibilitar o seu contributo para o desenvolvimento sustentável; melhorar a saúde e o bem-estar humanos; promover a resiliência e proteger o ambiente. A Nova Agenda Urbana busca promover e garantir a igualdade de uso e aproveitamento das cidades e assentamentos humanos por todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer espécie. Proporcionando assim, o acesso a água potável e saneamento seguro e economicamente acessíveis, bem como o acesso de bens públicos e serviços de qualidade em domínios como alimentação, saúde, educação, infraestruturas, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e meios de subsistência¹⁵³.

Os princípios, compromissos e planos de ação a respeito do direito à habitação condigna presentes nas Declarações (Habitat I, II e III) têm relevância, pois descrevem deveres dos Governos na sua implementação efetiva e prevêem garantias e proteções aos indivíduos. Na 1.^a Conferência o ponto de partida foi a justiça social, ou seja, a igualdade de acesso do direito à habitação por todos; na 2.^a Conferência afirmou-se a realização progressiva do direito à habitação; na 3.^a Conferência discutiu-se a preservação do urbanismo, do ordenamento do território, do ambiente e a qualidade de vida. As Declarações visam privilegiar o direito à habitação condigna, servindo de esclarecimento e reafirmando o seu conceito, que tem sido aperfeiçoado com o decorrer do tempo. Nos dias de hoje é visto como um direito humano imprescindível para o bem-estar do homem.

¹⁵² United Nations Conference on Human Settlements - **The Istanbul Declaration on Human Settlements**, p. 54-60.

¹⁵³ United Nations Human Settlements Programme - **New Urban Agenda**, p. 7-13.

2.1. Conteúdo do Direito Humano à Habitação Condigna

Três elementos compõem o direito à habitação: liberdades, garantias e proteções. Dentre as liberdades estão: direito de escolha da própria residência, de determinar o local e ter liberdade de movimento. Quanto às garantias incluem: segurança legal de ocupação; restituição da habitação; acesso igualitário e não discriminatório a habitação adequada; participação em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes ao local em que reside. As proteções são contra a remoção forçada; destruição arbitrária e demolição da própria casa¹⁵⁴.

O trabalho desenvolvido pela ONU promove a expansão do conteúdo das liberdades, garantias e proteções dos direitos humanos. Dos instrumentos internacionais desses direitos, o PIDESC e os comentários feitos pelo CDESC são os mais proeminentes no que diz respeito às matérias dos direitos sociais. A fim de facilitar a orientação sobre a implementação do direito à habitação conforme previsto no PIDESC, é necessária a observância de alguns critérios definidos no Comentário Geral n.º 4 do CDESC, conforme será analisado com maior detalhe a seguir.

2.1.1. Segurança Legal de Ocupação

Os Estados-membros devem adotar medidas de modo a que todas as pessoas possuam um grau de segurança de ocupação, que garanta proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças. Cabe ressaltar que existem diversas formas de ocupação tais como locação (privada e pública), compropriedade, propriedade, alojamento em situações de urgência¹⁵⁵.

A segurança de ocupação implica o gozo por todos de proteção legal contra deslocação arbitrária de habitação e terreno. A falta de título de propriedade e de residência nos assentamentos informais é usualmente utilizada como justificção para despejos forçados, contudo, independentemente da existência do *status* de propriedade privada, o respeito pelos direitos humanos deve ser garantido. Por exemplo, uma das soluções que o Estado deve considerar, caso não seja capaz de assegurar o direito à habitação condigna a todos é permitir

¹⁵⁴ Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil - **Por uma Cultura de Direitos Humanos: direito à moradia adequada**, p. 14.

¹⁵⁵ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 8 (a).

que as pessoas criem por conta própria um certo nível habitacional, mesmo que isso seja feito através da criação de assentamentos informais. Independentemente do tipo de ocupação, os Estados devem proporcionar a todos, um grau de segurança suficiente para assegurar proteção legal contra despejos forçados. De modo a conferir segurança legal de ocupação às pessoas e famílias que carecem de tal proteção, os Estados são obrigados a adotar medidas imediatas¹⁵⁶.

Os Estados têm como obrigação imediata impedir que terceiros interfiram no gozo de quaisquer direitos humanos ameaçados por despejos forçados. Neste contexto, de modo a assegurar que as atividades do setor privado (proprietários de imóveis, mediadores imobiliários e proprietários de terrenos e empresas comerciais) sejam compatíveis com os direitos humanos é necessário adotar legislação ou tomar medidas específicas. Quando os despejos forem inevitáveis, a título exemplificativo, os Estados devem adotar legislação que proteja o inquilino, previna a discriminação e garanta o cumprimento de direitos humanos no mercado imobiliário. Outra obrigação relevante dos Estados é a proteção contra usurpação de terrenos e ao despejo forçado por paramilitares e outras milícias¹⁵⁷.

Os refugiados e trabalhadores imigrantes são particularmente vulneráveis à violação do seu direito à habitação condigna. Nas áreas urbanas, vivem frequentemente em condições precárias e inseguras devido ao seu estatuto legal que impossibilita o aluguer de alojamento adequado. Sendo ainda desalojados, visto que, a incapacidade de pagar aluguer resulta geralmente em despejo imediato. Nos campos de refugiados, os seus habitantes por vezes não usufruem de quaisquer serviços básicos¹⁵⁸.

Resumidamente, a segurança legal de ocupação e a partilha de terreno são alternativas ao despejo. A primeira garante a melhoria das condições habitacionais e de vida dos mais desfavorecidos, por via da colaboração entre as autoridades e as comunidades, ainda que haja restrições económicas. A segunda constitui estratégia para resolução de conflitos entre comunidades que necessitam de terreno para fim habitacional e proprietários privados. Na partilha de terreno, a comunidade recebe, compra ou arrenda uma porção para reconstruir as suas casas e o resto é devolvido ao proprietário. O processo de partilha tem como objeto assegurar que os interesses das partes envolvidas sejam salvaguardados¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Forced Evictions**, p. 9-10.

¹⁵⁷ *Idem, ibidem*, p. 24.

¹⁵⁸ *Idem - The Right to Adequate Housing*, p. 25-26.

¹⁵⁹ *Idem, ibidem*, p. 28.

2.1.2. Disponibilidade de Serviços, Instalações e Infraestruturas

A habitação condigna deve possibilitar o acesso a certas facilidades essenciais à saúde, segurança, conforto e nutrição, tais como água potável, energia, aquecimento, iluminação, saneamento básico, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, redes de esgotos e serviços de emergência¹⁶⁰.

Requerimento fundamental numa casa é acesso à água potável, tanto para a higiene pessoal como alimentar. Também o acesso a saneamento básico pode ajudar a evitar severas infeções e doenças alimentares¹⁶¹. A esperança de vida aumenta se o saneamento básico melhora, com o sistema de condutas de abastecimento de água nas cidades e redes de esgotos. Esses sistemas, construídos em áreas urbanas, devem estar aptos a lidar com uma variedade de resíduos causados pela expansão da população e desenvolvimento industrial¹⁶². Do mesmo modo, a poluição do ar e sonora têm efeitos adversos na saúde; nomeadamente doenças respiratórias, cardiovasculares, cancro, irritações na pele e olhos. Importa referir que, quantidade desproporcional da poluição mundial é gerada pelas cidades, como centros populacionais e de atividade económica¹⁶³.

Tal como salienta o TEDH, a violação do direito à vida consagrado no art. 2.º da CE, poderá estar inter-relacionada com questões ambientais. Na verdade, a “proteção do ambiente, enquanto recurso de toda a forma de existência, depende da salvaguarda da vida de qualquer ser humano”¹⁶⁴. A este respeito, o TEDH entende que o art. 2.º da CE prevê a obrigação positiva dos Estados de tomarem medidas adequadas para salvaguardar as vidas das pessoas que se encontrem sob a sua jurisdição. Essas obrigações positivas devem manifestar-se no contexto de qualquer atividade pública ou privada, que ponha em causa o direito à vida. Tendo como exemplo atividades perigosas, nomeadamente indústrias químicas de tratamento de lixo¹⁶⁵. De acordo com o TEDH, a obrigação positiva compreendida no art. 2.º da CE implica sobretudo o dever do Estado de implementar um sistema legal e administrativo destinado a dissuadir eficazmente as ameaças ao direito à vida¹⁶⁶. Isto é, incumbe ao Estado

¹⁶⁰ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 8 (b).

¹⁶¹ Ministério da Saúde - **Planos Locais de Ação em Habitação e Saúde**, p. 11.

¹⁶² *Idem, ibidem*, p. 4.

¹⁶³ *Idem, ibidem*, p. 4.

¹⁶⁴ ALMEIDA, Susana - **Proteção Indireta dos “Direitos Humanos Ambientais” na Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem In Direito do Urbanismo e do Ambiente: estudos compilados**, p. 450.

¹⁶⁵ Ac. TEDH, de 30-11-2004, proc. Öneriyildi c. Turquia, par. 71.

¹⁶⁶ Ac. TEDH, de 30-11-2004, proc. Öneriyildi c. Turquia, par. 89.

adotar *ex ante* regulamentação que reja o licenciamento, a instalação, o funcionamento, a segurança; a supervisão da atividade com impacto ambiental e o direito à informação ambiental¹⁶⁷. O Estado tem ainda a obrigação de garantir uma resposta (judicial ou outra), em caso de violação do direito à vida¹⁶⁸.

Ainda que os graves atentados ao ambiente não cheguem a comprometer a saúde do indivíduo ao afetarem a sua habitação, família ou vida privada, poderão violar o art. 8.º da CE. Assim, o TEDH considera que o referido artigo protege o indivíduo contra a poluição do ar, da água e também da sonora quando interfiram na sua esfera privada¹⁶⁹. Segundo o TEDH, o art. 8.º da CE atribui ao Estado a obrigação positiva de adotar medidas adequadas que assegurem o exercício efetivo do direito ao respeito pela vida privada e familiar¹⁷⁰; quer os danos ambientais sejam diretamente por este causados, quer os mesmos resultem da falta de regulamentação por parte do Estado do sector privado¹⁷¹. O TEDH evidencia que, de acordo com o disposto no n.º 2 do art. 8.º da CE, a preservação do ambiente é um fim legítimo que justifica a restrição do direito ao respeito pela vida privada e familiar¹⁷²; quando está em causa um interesse coletivo. Deve no entanto haver uma ponderação entre o interesse público e interesse do indivíduo.¹⁷³

2.1.3. Acessibilidade Económica

Os custos associados à habitação não devem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas. Os Estados-membros devem assegurar que os custos relacionados à habitação não sejam incompatíveis com os níveis de rendimento. Os Estados-membros devem instaurar um sistema de subsídios de habitação destinados a aqueles que não dispõem de meios económicos suficientes para habitação condigna. De acordo com o princípio da acessibilidade económica, os inquilinos devem ser protegidos contra rendas excessivas ou mesmo aumentos não razoáveis. Nas sociedades em que os materiais naturais constituem a

¹⁶⁷ Ac. TEDH, de 30-11-2004, proc. Öneriyildi c. Turquia, par. 90.

¹⁶⁸ Ac. TEDH, de 30-11-2004, proc. Öneriyildi c. Turquia, par. 91.

¹⁶⁹ Ac. TEDH, de 09-06-2005, proc. Fadeyeva c. Rússia, par. 68 e 70.

¹⁷⁰ Ac. TEDH, de 09-12-1994, proc. López Ostra c. Espanha, par. 51.

¹⁷¹ Ac. TEDH, de 07-08-2003, proc. Hatton e Outros c. Reino Unido, par. 98.

¹⁷² Ac. TEDH, de 18-01-2001, proc. Chapman c. Reino Unido, par. 82.

¹⁷³ ALMEIDA, Susana. *Op. Cit.*, p. 455.

principal fonte de matéria para construção, os Estados-membros devem garantir a disponibilidade de tais materiais¹⁷⁴.

A disponibilidade de habitação a preços acessíveis é um dos principais obstáculos que impede o fim do fenómeno dos sem-abrigo devido aos custos de habitação a aumentar mais rapidamente do que os rendimentos em muitas cidades. A habitação a preços acessíveis nas cidades está dependente da estrutura de governança e do nível de descentralização. É certo que, investir em empreendimentos habitacionais em larga escala é dispendioso e leva muitos anos a ser concretizado, fazendo com que sejam poucas as cidades com controlo de grandes *stocks* de habitação pública. No entanto, de modo a aproveitar os recursos existentes persistem outras opções, como reaproveitar ativos ou incentivar a oferta no mercado de habitação a preços acessíveis. Encontram-se muitos edifícios públicos em cidades que, não são utilizados e em estado de degradação. Assim, a degradação das escolas, hospitais e outros edifícios públicos, faz com que percam o seu público-alvo ficando em desuso; originando o crescimento das “cidades em declínio”. Estes edifícios remanescentes, para serem reutilizados carecem de renovação que é necessária para que indivíduos ou entidades tenham interesse em utilizá-los¹⁷⁵.

São vários os métodos que possibilitam a oferta de habitação a preços acessíveis nas cidades: renovação de edifícios por futuros inquilinos, proprietários ou associações locais usando os seus próprios meios (a cidade recebe edifícios renovados com unidades habitacionais a preços acessíveis e os participantes obtêm habitação); administração da habitação por ONGs com preços acessíveis em nome da comunidade e dos inquilinos (vez que como proprietárias de terrenos podem impor preços de revenda baixos e assegurar que a renda permaneça acessível); promulgação de legislação que controle edifícios privados vazios por período pré-definido (complementando com impostos sobre prédios vazios e assim forçando os proprietários a colocar o imóvel de volta em uso); intervenção no setor imobiliário (encorajar os empreendedores a investir alguns dos seus recursos na oferta de habitação a preços acessíveis); introdução de quota habitacional a preços acessíveis (obrigação do empreendedor em incluir 20 unidades acessíveis para cada 100 unidades habitacionais ou deduções fiscais para quem inclua habitação a preços acessíveis nos seus empreendimentos); implementação de medidas que estabilizem o aluguer (por via de leis que impeçam que as rendas subam acima de certas taxas durante o arrendamento); parcerias

¹⁷⁴ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 8 (c).

¹⁷⁵ Fédération Européenne d’Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abril - **Toolkit for Ending Homelessness**, p. 11.

público-privadas (conectar serviços permitindo a garantia de melhores resultados possíveis aos seus clientes)¹⁷⁶.

A respeito da acessibilidade económica, os jovens, visto que enfrentam diversos obstáculos, merecem atenção. Tendo como exemplo o aumento dos preços de arrendamento em muitas áreas urbanas devido à baixa oferta de habitação em mercado imobiliário com alta demanda. Os jovens em risco ou sem-abrigo por conta da falta de acesso à educação e de sucesso educativo, têm frequentemente empregos com salários mais baixos não podendo, por conseguinte, competir em mercados privados de arrendamento onde os preços sobem em flecha. Além disso, são muitos os jovens que não têm possibilidade de pagar as cauções solicitadas pelos proprietários. Os jovens são ainda suscetíveis de sofrer discriminação visto que alguns proprietários não arrendam apartamento a jovens adultos. Esses fatores estruturais informam-nos relativamente aos apoios que os jovens necessitam, como oportunidades de emprego e educação. Quando o *stock* de habitação a preços acessíveis for baixo, os jovens precisam de ter acesso a benefícios sociais do Estado. O custo de habitação não deve exceder 1/3 do seu salário¹⁷⁷.

2.1.4. Habitabilidade

A habitação condigna deve proporcionar aos habitantes um espaço que garanta segurança física, proteção contra o frio, humidade, calor, chuva, vento, riscos devidos a problemas estruturais, riscos de doença e outras ameaças à saúde. O CDESC estimula os Estados-membros a aplicarem os princípios de promoção de saúde no domínio da habitação, elaborados pela Organização Mundial de Saúde, que considera a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado à doença, tal como revelam as análises epidemiológicas. Uma habitação inadequada está invariavelmente associada a elevadas taxas de mortalidade e morbilidade¹⁷⁸.

A acumulação de humidade dentro de casa provém da construção com falhas estruturais e da indisponibilidade de condições condignas. Como consequência, a reconhecida fonte de alergias (ácaros) aumenta, e os químicos provenientes dos materiais de construção

¹⁷⁶ *Idem, ibidem*, p. 11-12.

¹⁷⁷ Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abril - **Housing Solutions to Youth Homelessness Based on a Human Rights Approach**, p. 8.

¹⁷⁸ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 8 (*d*).

podem ser facilmente emitidos. As crianças que têm o sistema imunitário mais vulnerável e por passarem mais tempo em casa merecem a devida atenção relativamente aos riscos do bolor para a saúde. Há um aumento significativo do risco de asma e outros efeitos respiratórios nas crianças face à exposição à humidade e bolor (cerca de 13% da asma infantil pode ser derivada da humidade da casa)¹⁷⁹. O 4.º princípio da Declaração dos Direitos da Criança realça o direito de toda criança aceder a benefícios sociais, de crescer com saúde e do direito à adequada habitação.

Aspeto mensurável de habitação e saúde associado à estrutura, qualidade e conforto dos edifícios (aquecimento, ventilação, isolamento térmico, estanquicidade) é a temperatura. Abaixo dos 12°C podem ocorrer problemas cardiovasculares fatais como derrame cerebral e enfarte. Durante as noites de inverno, quando os quartos não podem ser aquecidos, estão particularmente em risco as crianças e os idosos, por terem limitada capacidade de termorregulação, podendo arrefecer rapidamente. Problemas relativamente à temperatura interior são típicos de edifícios antigos, os habitantes nas casas antigas e com construção de pouca qualidade são os mais vulneráveis, visto o aquecimento ser difícil e dispendioso¹⁸⁰. Conforme consta no Comentário Geral n.º 6 do CDESC, referente aos direitos económicos, sociais e culturais dos idosos, os Estados-membros devem salvaguardar os direitos básicos dos idosos, incluindo o abrigo, de forma a possibilitá-los viver com dignidade e segurança¹⁸¹. A habitação para os idosos deve ser vista como mais do que mero abrigo, pois além do físico, tem significado psicológico e social que deve ser levado em conta”¹⁸².

2.1.5. Acessibilidade Física

A habitação condigna deve ser acessível a todos, no entanto pessoas em situações mais vulneráveis como portadores de alguma deficiência ou vítimas de desastres naturais devem ser prioritários na esfera habitacional. A legislação e as políticas habitacionais devem atender às necessidades especiais destes grupos, garantindo-lhes o direito de viverem em lugar seguro, em paz e com dignidade, incluindo o acesso a terrenos¹⁸³.

¹⁷⁹ Ministério da Saúde - **Planos Locais de Ação em Habitação e Saúde**, p. 7.

¹⁸⁰ *Idem, ibidem*, p. 12-13.

¹⁸¹ CDESC, Comentário Geral n.º 6, par. 5.

¹⁸² CDESC, Comentário Geral n.º 6, par. 33.

¹⁸³ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 8 (e).

A facilidade física expressa a ideia de *design* acessível e livre de barreiras e equipamentos utilizáveis, viabilizando o completo uso da habitação e do ambiente em volta. Mais suscetíveis de terem problemas de acessibilidade são os idosos, e isto aumenta com a idade. Acessibilidade adequada proporciona aos idosos viverem autonomamente o máximo possível. Capacidade reduzida no desenvolvimento de atividades diárias como lavar, cozinhar e vestir está relacionada à falta de acessibilidade e à existência de barreiras no ambiente. Estes constrangimentos fazem emergir a dependência dos serviços externos e aumentar os *ratios* de institucionalização. Neste âmbito o baixo bem-estar e a baixa percepção de saúde estão associados aos problemas de acessibilidade. Além do mais os residentes idosos ao desenvolverem tarefas para as quais as suas capacidades já não são suficientes ficam expostos ao risco de acidentes¹⁸⁴.

No que toca à facilidade física, vários são os obstáculos enfrentados pelos portadores de deficiência: o *design* da maioria de projetos habitacionais, empreendimentos e planeamento urbano não é adequado; falta da garantia de recursos para habitação acessível por parte da assistência internacional; falha de muitos governos que ao fornecerem subsídios baseiam-se no que é considerado despesa “normal” em alimentos e habitação, sem considerar outras necessidades; ineligibilidade para celebração de contratos de crédito e de arrendamento¹⁸⁵. Os portadores de deficiência são dos grupos marginalizados que mais sofrem graves violações do direito à habitação. Em razão da sua deficiência são submetidos a estigmatização, discriminação e institucionalização. O estigma de anormalidade e inferioridade quando associado à deficiência manifesta-se significativamente nas experiências habitacionais das pessoas portadoras de deficiência quando são muitas vezes forçadas a permanecer em suas casas por medo de violência ou ficam sujeitas à oposição dos bairros sendo frequentemente rejeitadas pelos vizinhos. As crianças são muitas vezes escondidas, sendo-lhes negado o acesso à família alargada, aos vizinhos e a outras crianças¹⁸⁶.

Na procura de habitação pelos portadores de deficiência, a discriminação faz-se presente. O receio irracional de que as instalações sejam contaminadas, faz com que por vezes o acesso à habitação seja negado. Em muitos países são considerados qualificados para arrendamento habitacional a preços acessíveis os trabalhadores a tempo inteiro, bem pagos e sem deficiência, enquanto as pessoas com deficiência e rendimentos mais baixos não têm

¹⁸⁴ Ministério da Saúde - **Planos Locais de Ação em Habitação e Saúde**, p. 15.

¹⁸⁵ United Nations General Assembly - **Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and the Right to Non-discrimination in this Context**, p. 28.

¹⁸⁶ *Idem, ibidem*, p. 12.

acesso à habitação. As pessoas com deficiência intelectual são discriminadas com base na suposta falta de habilidade para cuidar das instalações e privadas de assinar contratos de arrendamento por falta de capacidade de exercício; as pessoas com incapacidades psicossociais são frequentemente tratadas como inquilinos indignos devido ao comportamento “anormal” que é definido como “antissocial”¹⁸⁷.

Um exemplo claro de violação do direito à habitação é a institucionalização das pessoas com deficiências que ao serem afastadas da comunidade, ficam sujeitas ao isolamento e ao controle social, sob a justificativa da necessidade de receberem tratamento ou cuidados “especiais”. Assim, são submetidas a degradantes condições de vida com privação de liberdade, tratamento cruel e desumano¹⁸⁸. A institucionalização forçada ocorre quando os portadores de deficiência e famílias não têm meios para pagar habitação ou quando os Estados não conseguem fornecer apoio à vida em comunidade. Sem apoio ou habitação acessível para viver em comunidade, a proteção legislativa da capacidade jurídica e a tomada de decisões sobre habitação podem tornar-se ineficazes¹⁸⁹. Releva mencionar que, o Comentário Geral n.º 5 do CDESC, respeitante às pessoas portadoras de deficiência, enfatiza a importância de assegurar acessibilidade física como necessidade material básica, possibilitando o aumento do nível de independência na sua vida quotidiana e o exercício dos seus direitos¹⁹⁰.

2.1.6. Localização

Uma habitação condigna deve situar-se num local onde haja oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches entre outros serviços sociais. A necessidade de uma boa localização deve ser objeto de análise nas grandes cidades e zonas rurais visto que as deslocações podem tornar-se dispendiosas, suscetíveis de pesar nos orçamentos dos agregados familiares. As habitações não devem ser construídas em locais que ameacem o direito à saúde, como áreas poluídas ou perigosas¹⁹¹.

Na atualidade, a expansão urbana resulta na construção à volta dos centros urbanos. O planeamento urbano na sociedade contemporânea reflete um sistema baseado em compartimentação. Isto é, de acordo com a sua função, as habitações, centros de negócios,

¹⁸⁷ *Idem, ibidem*, p. 13.

¹⁸⁸ *Idem, ibidem*, p. 15.

¹⁸⁹ *Idem, ibidem*, p. 17.

¹⁹⁰ CDESC, Comentário Geral n.º 5, par. 33.

¹⁹¹ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 8 (*b e f*).

áreas comerciais, espaços verdes, por exemplo, tendem a ser separadas e frequentemente localizados nas periferias das cidades onde os terrenos estão mais disponíveis e mais fáceis de adquirir¹⁹².

O movimento irreversível de grandes massas populacionais para os centros urbanos ocasiona um aumento contínuo da procura de terrenos para a realização de infraestruturas, construção de habitações e instalações de equipamentos públicos. O aumento acentuado do crescimento demográfico nos aglomerados urbanos, exige uma ocupação dos solos em áreas cada vez mais vastas para fins urbanísticos. Devido à escassez por natureza dos solos e à tendência dos seus proprietários quererem conservá-los durante largos períodos com o objetivo de beneficiarem de aumento contínuo do preço, torna a oferta destes bens limitada, não acompanhando a necessidade crescente de terrenos para fins de urbanização e construção. Este desequilíbrio tem como consequência o aumento progressivo dos preços dos solos¹⁹³.

O aumento progressivo dos preços dos solos conduz à implantação de bairros em zonas afastadas, o que origina o desordenado crescimento de infraestruturas urbanísticas e dos equipamentos públicos, a elevação de custos de instalação e funcionamento, o excessivo afastamento dos locais de trabalho dos habitantes e inevitáveis repercussões nos orçamentos familiares e na economia geral. Os elevados valores atingidos pelos terrenos induzem ao seu máximo aproveitamento, ultrapassando os limites apropriados na densidade de ocupação do solo, sendo feitas construções superiores às convenientes, conseqüentemente originando a redução dos espaços verdes e dos destinados a serviços e equipamentos públicos. Denota-se ainda a redução da área de habitações, com a generalização de fogos sem as condições necessárias para as famílias. O aumento dos preços dos terrenos leva ainda ao aumento do custo total das construções, originando o encarecimento constante das rendas, levando também os construtores a diminuir os restantes encargos à custa da qualidade dos edifícios, com prejuízo na sua conservação e duração¹⁹⁴.

A localização isolada resulta em estrutura espacial habitacional inadequada e pode ainda pôr em causa a segurança pública. No conceito de segurança pública existem duas perceções importantes a destacar: a segurança subjetiva e o medo do crime. A perceção subjetiva é a ocorrência de pistas no ambiente residencial que levam à insegurança e a sentimentos de não se sentir seguro. Tendo como exemplo incivildades físicas como a deterioração dos bairros, lixo e má conservação dos espaços públicos (indicam um baixo

¹⁹² Ministério da Saúde - **Planos Locais de Ação em Habitação e Saúde**, p. 5.

¹⁹³ CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**, p. 719.

¹⁹⁴ Cf. Decreto-Lei n.º 576/70 de 24 de novembro.

espírito comunitário e um baixo controlo social) ou incivildades sociais como grupos de jovens manifestantes ou indivíduos com comportamentos incomuns (questionando o grau de respeito pelas normas sociais). Quanto ao medo do crime é mais provável que as pessoas somente façam uso de espaços públicos se tiverem a perceção de segurança da área em que se encontram. Por isso, o ambiente inseguro faz com que as atividades durante as horas de escuridão sejam restringidas e, de forma a reduzir o crime e a aumentar a confiança dos residentes à noite, importa iluminar as ruas, aumentar a circulação policial, criar um ambiente adequado no entorno e melhorar o desenho dos edifícios. Ambas as perceções podem resultar em sentimento de intimidação no ambiente residencial, levando a reduzida qualidade de vida, isolamento e problemas mentais¹⁹⁵.

Nas áreas rurais tendem a viver as pessoas mais pobres que conseqüentemente sofrem de exclusão. As métricas de inclusão básica são fornecidas pelo bem-estar das famílias, medidas pelos níveis de rendimento, consumo e bens. As mulheres que vivem em áreas rurais merecem especial atenção, visto que, em comparação com os homens, têm menos acesso a educação formal, cuidados de saúde e oportunidades de trabalho fora do agregado familiar. Com efeito, a maioria das mulheres que vivem em zonas rurais “são constrangidas por normas sociais que as definem especialmente como esposas, mães e confinadas a esfera doméstica”, espera-se que sejam subservientes aos homens. Assim, faz-se presente a desigualdade de géneros que ameaça futuras gerações¹⁹⁶. A CEFDM no art. 14.º apresenta princípios respeitantes às mulheres que vivem em áreas rurais.

2.1.7. Respeito pelo Meio Cultural

A habitação e a forma como é construída, em termos de arquitetura e os materiais utilizados para a sua construção, devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população. As atividades voltadas para o desenvolvimento ou reabilitação do parque habitacional, devem garantir que não sejam sacrificadas as dimensões culturais da habitação e que as instalações tecnológicas modernas também sejam asseguradas¹⁹⁷.

De maneira a valorizar o parque habitacional, requalificar e revitalizar as cidades, sustentabilizar e usar de forma eficiente os recursos, é necessário disponibilizar habitações

¹⁹⁵ Ministério da Saúde - **Planos Locais de Ação em Habitação e Saúde**, p. 16.

¹⁹⁶ Bill and Melinda Gates Foundation - **The Lives of Rural Women and Girls**, p. 16.

¹⁹⁷ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 8 (g).

através da reabilitação do edificado¹⁹⁸. Antes de mais, entende-se por reabilitação urbana: “forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação de sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios”¹⁹⁹.

A reabilitação urbana pode ser feita a nível primário e nível secundário de intervenção. A nível primário a intervenção é unicamente urbanística, refletindo apenas sobre o edificado no sentido de reformular os edifícios existentes visando melhorar as suas condições de uso - “dimensão de intervenção a nível de edifícios isolamento considerados”. A nível secundário a intervenção sobre o edificado manifesta para além da função urbanística, função acessória social ou de proteção e valorização do património cultural, podendo estender-se a áreas e centros históricos, património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respetivas zonas de proteção – “dimensão de intervenção no conjunto”²⁰⁰.

A reabilitação urbana é direcionada “na sua origem para as áreas mais antigas das cidades”, sendo a intervenção relativamente excecional num cenário em que a construção de edifícios novos e a expansão urbana eram a regra. Em matéria de reabilitação de edifícios isoladamente considerados, tem-se em conta o interesse público, visto estar em causa a dignidade da pessoa humana, a saúde, a segurança e o bem-estar das populações e o direito a habitação condigna. Posto isto, o não aproveitamento da função social dos edifícios, é lesivo do interesse público, “na medida em que diminui a oferta de fogos e de solo disponível, aumentado por esta via artificialmente os preços, o que dificulta o acesso à habitação e promove insegurança, desertificação e declínio urbano”²⁰¹.

Elemento importante para habitação condigna é o ambiente social e físico (bom ou mau) que está nas cercanias da mesma, ainda que não seja parte integrante da habitação propriamente dita. A presença de equipamentos (ex. lojas e espaços verdes) e a higiene ambiental (ex. ruído e poluição do ar) são dos aspetos considerados mais importantes da qualidade residencial. Numa cidade, além de lojas e serviços, é igualmente importante a existência de espaços de lazer, recreação e atividade social, possibilitando os seguintes

¹⁹⁸ Cf. [Al. i] do art. 3.º do Decreto-lei n.º 37/2018 de 14 de Junho].

¹⁹⁹ Cf. [Al. j] do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de Outubro].

²⁰⁰ OLIVEIRA, Paula Cabral - **Reabilitação Urbana e Tutela dos Centros Históricos**. In **Direito do Urbanismo e do Ambiente: estudos compilados**, p. 66.

²⁰¹ XXI Governo da República Portuguesa - **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido, objetivo e instrumentos de atuação**, p. 10.

benefícios: convívio social entre residentes, produção de uma identidade e construção de capital social e confiança; e aumento dos níveis de atividade física, contribuindo para uma população mais saudável²⁰².

O ambiente construído envolve edifícios e espaços criados ou modificados pelo homem. Engloba habitações, escolas, locais de trabalho, parques, entre outras construções. Os estilos arquitetônicos de diversas ruas e centros históricos das cidades europeias são atinentes às heranças das cidades, dando um sentido único aos locais. O património cultural configura-se como um registo do passado essencial para a identidade cultural²⁰³.

2.2. Deveres dos Estados

A relevância do direito à habitação dá-se em função da sua complementaridade com outros direitos básicos. O direito à habitação adequada não deve ser interpretado de forma restritiva, mas sim considerado em conjunto com os demais direitos humanos contidos no PIDCP, PIDESC e outros instrumentos internacionais aplicáveis. Neste contexto deve estar associado a conceitos como segurança, paz, dignidade e não discriminação. Este direito é condicionante ao gozo pleno de muitos outros direitos, tais como: o direito à liberdade de expressão, liberdade de associação, liberdade de residência e participação na tomada de decisões públicas, o direito a não estar sujeito a interferência arbitrária ou ilegal na sua privacidade, família, lar ou correspondência. Nesta perspectiva as leis nacionais e internacionais devem buscar garantir aos cidadãos um lugar seguro em que se viva com dignidade com vista a assegurar a saúde física e mental, bem como a qualidade de vida em geral²⁰⁴.

A não discriminação e a igualdade caracterizam o PIDESC, cujo preâmbulo realça os “direitos iguais e inalienáveis de todos”. O Pacto reconhece a igualdade de tratamento - são assegurados a todos os vários direitos do Pacto, tais como *inter alia*, o direito ao trabalho, condições de trabalho justas e favoráveis, liberdades sindicais, segurança social, um padrão de vida adequado, saúde, educação e participação na vida cultural²⁰⁵. Desse jeito, o gozo do direito à habitação condigna, de acordo com o art. 2.º, n.º 2 do PIDESC, não se sujeita a

²⁰² Ministério da Saúde - **Planos Locais de Ação em Habitação e Saúde**, p. 15.

²⁰³ *Idem, ibidem*, p. 5.

²⁰⁴ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 7 e 9.

²⁰⁵ CDESC, Comentário Geral n.º 20, par. 3.

qualquer forma de discriminação²⁰⁶. Sendo o direito à habitação adequada inerente à dignidade da pessoa humana baseando-se nos princípios da igualdade e da não discriminação, deve ser garantido aos indivíduos e famílias, sem distinção. No entanto, em termos práticos pode ser um bem não acessível a certas camadas da população. É neste contexto que surgem as responsabilidades dos Estados.

Em virtude do PIDESC, os Estados têm a obrigação de garantir a realização de um núcleo mínimo essencial de cada um dos direitos enunciados no Pacto. Esse núcleo mínimo de obrigações é absoluto e tem de ser assegurado por todos os países independentemente do seu nível de desenvolvimento económico. Cabe a cada Estado definir o núcleo mínimo que se compromete a satisfazer relativamente a cada um dos direitos económicos, sociais e culturais²⁰⁷. Para além deste requisito, o gozo do direito à habitação, está associado a outros deveres estatais:

- i) Dever de reconhecer: implica antes de mais que todos os países reconheçam o direito à habitação como direito humano e garantam que nenhuma medida adotada provoque a erosão do estatuto jurídico desse direito. Qualquer medida legislativa ou política que se distancie do direito à habitação condigna deverá ser revogada ou modificada²⁰⁸. Outra dimensão manifesta-se na importância de os Estados reconhecerem a cooperação internacional baseada no livre consentimento. Os Estados devem assegurar que parte do financiamento seja dedicado à criação de condições que levem a um maior número de pessoas adequadamente alojadas. O financiamento deve ser fornecido de modo a atender às necessidades habitacionais de grupos desfavorecidos. As medidas de ajuste estrutural promovidas pelas instituições financeiras internacionais não devem comprometer o gozo do direito à habitação condigna²⁰⁹.
- ii) Dever de respeitar: com o intuito da plena satisfação do direito à habitação é imprescindível haver respeito por parte dos Estados, abstendo-se de interferir no gozo do mesmo. Muitas das medidas necessárias para promover este direito exigem apenas a abstenção do Governo de certas práticas e o compromisso de facilitar a “autoajuda” dos grupos vulneráveis. As políticas e a legislação devem ser concebidas para beneficiar grupos sociais mais desfavorecidos²¹⁰. Esta obrigação exige que os Estados se

²⁰⁶ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 6.

²⁰⁷ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 154.

²⁰⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **The Right to Adequate Housing**, p. 19.

²⁰⁹ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 19.

²¹⁰ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 11.

abstenham de efetuar expulsões forçadas ou arbitrárias de pessoas e grupos ou que favoreçam essa prática; respeitem o direito de as pessoas construírem a sua habitação e organizarem o seu ambiente; que honrem os seus compromissos relativamente à igualdade de tratamento e respeito do domicílio e outros direitos conexos²¹¹.

- iii) Dever de proteger: uma vez que pode haver intervenção por parte de terceiros, havendo a possibilidade destes direitos serem violados, os Estados têm o dever de protegê-los, por isso, “implica que os Estados previnam, investiguem, sancionem e proporcionem uma compensação à vítima”²¹². O Estado deve adotar medidas imediatas a fim de conferir segurança legal de ocupação a todas as pessoas e famílias, de modo a protegê-las contra atos como despejos forçados. Por via de legislação e outras medidas eficazes, os residentes devem ainda ser protegidos contra discriminação, assédio ou outras ameaças. Quanto aos custos relacionados à habitação, devem ser tomadas medidas pelo Estado de modo a garantir que sejam proporcionais aos níveis de rendimento dos indivíduos, famílias e agregados familiares. Aos grupos da sociedade incapazes de aceder à habitação condigna, devem ser disponibilizados subsídios habitacionais; bem como a proteção de inquilinos contra aumentos irracionais ou esporádicos dos preços de alugueres²¹³.
- iv) Dever de realizar: traduz-se na adoção de medidas legislativas associadas a políticas adequadas por parte dos Estados para que as pessoas possam ver o direito à habitação concretizado. Apesar da realização do direito à habitação condigna variar consoante o Estado, o PIDESC exige que sejam tomadas medidas necessárias para esse fim. Aspirando a implementação eficaz dessas medidas, é integrante a adoção de uma estratégia nacional de habitação com programas bem orientados de relativamente baixo custo, com responsabilidades e prazos definidos, tendo em vista o desenvolvimento das condições de abrigo. Tais estratégias devem incidir sobre todos os setores sociais, nomeadamente os mais vulneráveis, como pessoas e famílias sem-abrigo, pessoas que moram de forma inadequada e sem acesso imediato a serviços básicos, pessoas que vivem em estabelecimentos ilegais e pessoas sujeitas a remoções forçadas e grupos de baixa renda. Devem ainda ser tomadas medidas para garantir a coordenação entre os ministérios e as autoridades locais, a fim de conciliar políticas relacionadas (economia,

²¹¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **The Right to Adequate Housing**, p. 33.

²¹² PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 150.

²¹³ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 18.

agricultura, meio ambiente, energia, etc.) com as obrigações previstas no art. 11.º do Pacto²¹⁴.

Os Estados têm a obrigação de adotar medidas apropriadas de setor público e privado que contribuam para o gozo do direito à habitação condigna. Importa estar ciente que o direito à habitação condigna não exige que os Estados construam casas para toda a população, portanto, não é dada a prerrogativa para as pessoas sem domicílio próprio exigirem dos Governos um local para residirem, embora muitos Governos tenham políticas voltadas à construção de residências. O direito à habitação é garantido, quando os Estados-membros adotam medidas no menor tempo possível, de acordo com o máximo de recursos disponíveis. Essas medidas podem exigir intervenção estatal em vários níveis, como medidas legislativas, políticas públicas e orçamentais direcionadas à proteção do direito à habitação condigna²¹⁵.

O direito à habitação foi durante muito tempo considerado por alguns países como um bem vinculado ao nível dos rendimentos. Só quem tinha recursos materiais adequados tinha direito à habitação condigna. A privação de um teto significava violação de direitos humanos. O direito à habitação só passou a ser reconhecido quando os demais países esclareceram que deve ser implementado progressivamente, visto que, “nenhum Governo tem condições de eliminar o déficit habitacional de uma hora para outra”²¹⁶.

Respeitante ao direito à habitação, para além da realização progressiva os Estados têm ainda o dever de adotar medidas de carácter imediato com vista ao gozo pleno deste direito: assumir uma postura antidiscriminatória no tocante a aspetos que envolvam o direito à habitação; não adotar medidas regressivas que condicionem o que já foi alcançado a respeito do direito à habitação; estar a par da situação habitacional dentro dos respetivos territórios, relativamente aos indivíduos e famílias que vivem em habitações que não são consideradas condignas e aos sem-abrigo; priorizar os grupos vulneráveis; garantir que as medidas adotadas sejam suficientes no alcance do mínimo essencial; solicitar auxílio à comunidade internacional²¹⁷.

²¹⁴ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 12 e 14.

²¹⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **The Right to Adequate Housing**, p. 6.

²¹⁶ ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Op. Cit.*, p. 72.

²¹⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Op. Cit.*, p. 30-31.

2.3. Papel das Organizações não Governamentais

Pode-se dizer que as ONGs são associações privadas cuja razão de ser advém, dentre outras formas da atuação, promoção e/ou proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente. É usual serem definidas também pelo que não são: não são governamentais, ou seja, não são controladas pelo Governo e agem de forma independente e autónoma. São organizações habitualmente lideradas por ativistas ou defensores de uma causa específica, como a promoção dos direitos humanos, são “indivíduos que desempenham um papel importante ao adotarem abertamente a defesa e proteção desses direitos”²¹⁸. Estes defensores de direitos humanos não necessitam de estar formalmente associados a uma organização, podem ser advogados, jornalistas, escritores, líderes religiosos, sindicalistas, etc. Realçando que as ONGs e defensores de direitos humanos têm sido a ponta de lança do Paradigma dos Direitos Humanos que começou a unir-se em grande força no final da década de 1970²¹⁹, é importante relembrar a evolução desse movimento em Portugal.

Consta que as primeiras organizações solidárias no país tiveram início na Idade Média, inspiradas nos valores cristãos e nas obras de misericórdias da Igreja. Dentre as instituições surgidas na altura as confrarias ganharam destaque pela criação de hospitais, asilos e albergarias. Posteriormente as cidades começaram a crescer e com elas desenvolveram-se as corporações de mesteres também chamados de ofícios cuja importância se manifesta no fortalecimento do associativismo laico²²⁰.

Diante da ausência do Estado frente aos problemas sociais, as organizações assistenciais ficavam sob a superintendência régia e eclesiástica que não garantiam a qualidade dos serviços além de não estarem livres de casos de má administração, abuso e corrupção. Como exemplo do que ocorreu em outros países europeus, houve uma reestruturação da assistência atribuindo às misericórdias o papel de protagonistas dos serviços assistenciais da época moderna. As misericórdias, instituições régias de inspiração cristã, foram fundadas no ano de 1498 pela Rainha D. Leonor com apoio do Estado. Ao lado do Estado permaneciam as confrarias e as corporações no auxílio aos necessitados que começaram a sofrer ingerência da coroa a partir do reinado de D. José²²¹.

²¹⁸ SYMONIDES, Janusz - **Human Rights: international protection, monitoring, enforcement**, p. 349.

²¹⁹ *Idem, ibidem.*

²²⁰ FRANCO, Raquel Campos - **Diagnóstico das ONG em Portugal**, p. 78.

²²¹ *Idem, ibidem.*

A época liberal marcada pela instauração da monarquia constitucional trouxe importantes mudanças na intervenção estatal sobre as misericórdias como a supressão de alguns serviços e sujeição à fiscalização e inspeção por órgãos administrativos surgidos com a nova ordem política²²². Houve forte tendência associativista com o surgimento de clubes, sociedades e associações profissionais e sociais com diversos fins. Por volta do ano de 1834 são extintas as corporações e em 1839 foi criada a primeira associação, sendo o final do século XIX marcado pelo desenvolvimento do movimento associativista ligado ao operariado²²³.

Ao lado das associações de classe surgiram as primeiras cooperativas e associações mutualistas como resposta às más condições de vida e trabalho das classes trabalhadoras nomeadamente a operária. Também houve impulso aos sindicatos agrícolas e surgiram agremiações de cariz católico que ao lado das misericórdias, confrarias e ordens terceiras, tentavam apoiar os mais carenciados²²⁴.

Durante o Estado Novo o Governo assume uma posição de hostilidade e até desconfiança ante às organizações da sociedade civil especialmente as mutualidades e as cooperativas pelo carácter coletivista que revelam. Na sequência do controlo sobre as atividades das associações o Estado extinguiu algumas e integrou outras em instituições corporativas como as “Casas do Povo” e “Casas dos Pescadores”. Além disso, destituiu órgãos diretivos e acossou ativistas. Nessa altura a assistência ficou essencialmente a cargo da Igreja que no período pós guerra inaugurou os Centros Paroquiais e a Caritas portuguesa²²⁵.

Após o 25 de Abril de 1974 ganhou força a participação cívica dos cidadãos e desde então viu-se o seu crescente envolvimento em agremiações de natureza sindical, patronal, cultural, desportiva, recreativa, solidária, e sobretudo, humanitária. O civismo foi reforçado pelo ingresso de Portugal na Comunidade Económica Europeia com o aumento no número de organizações, associações e cooperativas nos mais diversos setores²²⁶. Nessa seara, acredita-se que as ONGs podem concretizar uma série de iniciativas a nível local e nacional, destinadas a promover a realização do direito à habitação condigna. Referente ao PIDESC, podem divulgá-lo, servindo de instrumento de proteção dos grupos vulneráveis e desfavorecidos em sociedade; podem ainda procurar participar em processos de elaboração de relatórios que envolvam Governos. Nos Estados que tenham ratificado o Pacto ou outros

²²² *Idem, ibidem.*

²²³ *Idem, ibidem*, p. 87.

²²⁴ *Idem, ibidem.*

²²⁵ *Idem, ibidem*, p. 83.

²²⁶ *Idem, ibidem*, p. 44.

instrumentos pertinentes, podem facultar aconselhamento jurídico aos cidadãos dos seus direitos e dos meios disponíveis para os fazer respeitar²²⁷.

O conceito de organizações sem fins lucrativos adotado pelas Nações Unidas fora definido anteriormente por Lester Salamon, Helmut Anheier e pela equipa do *Center for Civil Society Studies* da Universidade de Johns Hopkins a partir dos seguintes requisitos: inexistência de fins lucrativos; não distribuição de lucros; auto governabilidade; voluntariedade; separação institucional da Administração Pública. Tal conceito serviu de base para o estudo conduzido em Portugal em 2006 pela Universidade Católica Portuguesa – Porto e publicado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em 2011 a respeito das instituições sem fins lucrativo²²⁸.

São consideradas ONGs as organizações que satisfaçam cumulativamente as seguintes condições: personalidade jurídica de natureza civil ou coletiva; autonomia de governo relativamente ao Estado; nascimento da livre iniciativa civil, isto é, são privadas e portanto, inexistente qualquer ligação com a administração direta ou indireta estatal; sustentabilidade económica garantida por meio de voluntários; ter como missão principal o incentivo à ação coletiva para desenvolvimento de relações solidárias entre seres humanos e destes com o meio ambiente; resultado das atividades desenvolvidas como bem público; reversão dos excedentes obtidos pela organização na sua própria missão na forma de reinvestimento; regime de bens caracterizado pela universalidade de modo a beneficiar a coletividade em geral²²⁹.

O conceito não inclui cooperativas e associações mutualistas pois estas admitem a distribuição de possíveis excedentes entre cooperantes e associados. Por isso muitos defendem que essas enquadram-se no conceito de “organizações de economia social” e pertencem ao “setor da economia social” constituído por dois subsectores: subsector mercantil da economia social e subsector não mercantil da economia social. O primeiro seria formado por um conjunto de empresas privadas que visam satisfazer as necessidades dos seus próprios membros através do mercado na produção de bens, serviços, seguros ou outros bens financeiros. Tais empresas caracterizam-se pela sua organização formal, adesão voluntária, autonomia de decisão e direito de voto pelos membros. Além disso o processo decisório e a distribuição de resultados não estão ligados diretamente ao capital ou a outras contribuições de cada participante. O segundo abrangeria o conjunto das organizações privadas produtoras

²²⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **The Right to Adequate Housing**, p. 34-35.

²²⁸ FRANCO, Raquel Campos. *Op. Cit.*, p. 14.

²²⁹ *Idem, ibidem.*

de serviços não comercializáveis para as famílias. Caracterizadas pela organização formal, autonomia de decisão e adesão voluntária, não admitem a apropriação de resultados positivos por agentes económicos, sejam eles criadores, controladores ou financiadores delas²³⁰.

Atualmente em Portugal a definição de ONG utilizada como referência pelo Programa Cidadania Ativa é a seguinte: “As ONG portuguesas são pessoas coletivas de direito privado, de base voluntária, sem fins lucrativos, independentemente da forma jurídica que revistam e que reúnam, à data da apresentação da candidatura, os seguintes requisitos: a) estejam legalmente constituídas em Portugal; b) prossigam finalidades de interesse geral ou de bem comum; c) sejam independentes de quaisquer autoridades locais, regionais, ou nacionais e de outras entidades públicas ou organizações socioprofissionais ou empresariais; d) não sejam organizações partidárias ou partidos políticos; e) não sejam organizações religiosas”²³¹.

O conceito adotado está em conformidade com a legislação portuguesa que prevê três tipos específicos de ONG: Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA) e equiparadas; Organizações Não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento (ONGD); Organizações Não Governamentais das Pessoas com Deficiência (ONGPD). O primeiro tem previsão na Lei N.º 35/98, de 18 de Julho; o segundo tem abrigo na Lei n.º 66/98, de 14 de Outubro e o terceiro no Decreto-Lei N.º 106/2013, de 30 de Julho, na sequência da Lei N.º 127/99.

Dos três tipos acima descritos pode-se dizer que o segundo representado pelas ONGD possui alinhamento mais próximo da proteção ao direito à habitação. É o que se depreende da leitura do art. 6º do diploma que traça dentre os objetivos das ONGD: “1 – são objetivos da ONGD a conceção, a execução e o apoio a programas e projetos de cariz social, cultural, ambiental, cívico e económico, designadamente através de ações em países em vias de desenvolvimento: a) de cooperação para o desenvolvimento; b) de assistência humanitária; c) de ajuda de emergência; d) de proteção e promoção dos direitos humanos”. O número 4 do mesmo artigo dispõe ainda que as ONGD desenvolvem as suas atividades no respeito pela DUDH.²³²

Os Estados ao ratificarem o PIDESC e Convenções relacionadas à habitação e por terem tal direito presente nas suas Constituições ou outras leis nacionais, tornam-se responsáveis por garantir o direito à habitação condigna. No entanto, em sentido amplo, as políticas habitacionais não devem ser restritas apenas às questões de assistência habitacional

²³⁰ *Idem, ibidem*, p. 47-48.

²³¹ *Idem, ibidem*, p. 51.

²³² Disponível em: [www.https://dre.pt/pesquisa/-/search/234902/details/maximized](https://dre.pt/pesquisa/-/search/234902/details/maximized).

dos Estados. Ao investigar a falta de habitação e outras formas de habitação inadequada torna-se claro que são vários os setores envolvidos, a nível global, nacional, regional e local. De modo a administrar o setor habitacional como um todo, as políticas habitacionais devem ser dilatadas com uma vasta escala de soluções e diversas partes envolvidas²³³. Atualmente há carência de estudo e dados estatísticos sobre as ONGs em geral em Portugal mas acredita-se que podem constituir parte interessada na promoção e proteção dos direitos humanos, nomeadamente do direito à habitação.

²³³ ANGEL, S. *Apud* KOLOCEK, Michael - **The Human Right to Housing in the 27 Member States of the European Union**, p. 142-143.

CAPÍTULO 3: DIREITO À HABITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Com a queda do Estado Novo, a Assembleia Constituinte viu-se sujeita a adotar medidas devido a consequentes eventualidades políticas antes e após a Revolução de 25 de Abril de 1974. A DUDH tornou-se assim elemento imprescindível na legitimidade do novo Direito Constitucional Português²³⁴.

O art. 16.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP) referencia a sua importância, citando que, “os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem”. O artigo em destaque tem como função estabelecer uma ligação entre os direitos fundamentais em Portugal e a DUDH sendo que os primeiros passam a ter um enquadramento mais fundamentado e abrangente que o da ordem jurídica positiva do Estado; enquanto os princípios e valores da DUDH passam a ser parte integrante da CRP, tornando as normas constitucionais e normas da ordem jurídica portuguesa relevantes ao conceito de Direito, pensadas e postas em prática²³⁵. Por este ângulo, o art. 8.º, n.º 1 da CRP impõe que as normas e princípios do DIDH façam parte integrante do direito português. Importa ainda referir que estes princípios prevalecem por si próprios (*jus cogens*)²³⁶ e não por força do artigo em questão.

A seguir à II Guerra Mundial, concretizou-se a proteção internacional dos direitos humanos, o que influenciou a consagração dos direitos fundamentais, na medida em que, a partir do plano internacional, foi possível “congeminar um conjunto de preocupações internacionais” referentes aos direitos fundamentais²³⁷.

Em Portugal, o direito à habitação é um direito fundamental previsto no art. 65.º da CRP, o qual dispõe que todos têm o direito a uma habitação adequada, com condições de conforto, higiene e dimensão capazes de preservar a intimidade do indivíduo e da sua

²³⁴ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional: Constituição**, p. 38.

²³⁵ *Idem, ibidem*, p. 40.

²³⁶ O DIDH com estatuto de *jus cogens*, é reconhecido pela maior parte dos Estados na sua ordem constitucional; por consequência, as normas internacionais do DIDH têm força constitucional. O DIDH pode ser encarado, em parte como formador de uma Constituição Vertical, acima dos Estados nacionais, sujeitando-se ao exercício de alguns poderes de soberania do Estado. THORNHILL, Christopher - **Desenvolvimento no Direito Constitucional Contemporâneo: a formação da norma entre o nacional e o global** *In Constituição e Mudança Socioeconómica*, p. 14.

²³⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar - **Manual de Direito Constitucional: direito constitucional português**, p. 941.

família²³⁸. O cerne do artigo em questão é a fruição da dignidade da pessoa humana, condicionada ao gozo do direito fundamental à habitação condigna como garantia promovida pelo Estado.

São fundamentais os direitos ou posições jurídicas ativas individuais ou institucionais consagradas na CRP²³⁹. Estas posições jurídicas ativas das pessoas positivadas na CRP estão integradas no Estado-Sociedade sendo exercidas por contraposição ao Estado-Poder sob três dimensões: subjetiva, objetiva e formal²⁴⁰. Subjetiva por serem direitos de defesa contra o Estado ou direitos de exigir prestações; objetiva por apresentarem-se como princípios na estrutura, organização e atividade da dinâmica estadual²⁴¹. Esta dimensão serve de “complemento e suplemento” da anterior, fortalecendo a imperatividade dos direitos individuais. Os direitos fundamentais devem valer juridicamente do ponto de vista dos indivíduos e da comunidade. Dos indivíduos como defesa perante o Estado e da comunidade como valores ou fins que esta se propõem prosseguir por via da ação estadual²⁴². Já a dimensão formal representa a consagração dessas posições na CRP, “o estalão supremo do ordenamento jurídico”²⁴³.

Só há direitos fundamentais se todas as pessoas independentemente das suas condições beneficiarem de um estatuto comum. A realização destes direitos depende de um Estado de política integrada e da relação imediata entre as pessoas e o poder, com reconhecimento numa esfera própria frente ao poder político²⁴⁴. Estes direitos são garantias com força normativa-constitucional, tendo como fonte o texto constitucional (sentido formal), apesar de poderem também ser reconhecidos como fundamentais direitos que não estejam expressamente consagrados na Constituição (sentido material). A CRP classifica como direitos fundamentais os “direitos, liberdades e garantias” (Título II) e os “direitos, económicos, sociais e culturais” (Título III).

Os direitos fundamentais têm um regime geral e um regime específico. Compreende-se por regime geral um conjunto de características e princípios comuns independentemente da sua classificação, enquanto o regime específico é aplicável apenas aos “direitos, liberdades e

²³⁸ Cf. (Art. 65.º, n.º 1 e 2 da CRP).

²³⁹ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 9.

²⁴⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Op. Cit.*, p. 930.

²⁴¹ SILVA, Jorge Pereira da - **Direitos Fundamentais: teoria geral**, p. 40.

²⁴² ANDRADE, José Carlos Vieira de - **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, p. 111.

²⁴³ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Op. Cit.*, p. 930.

²⁴⁴ MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p. 10.

garantias” e aos “direitos de natureza análoga”²⁴⁵. Os direitos fundamentais no regime geral têm como alicerce os princípios da universalidade e igualdade, previstos nos arts. 12.^{o246} e 13.^{o247} da CRP, e o cerne dos princípios é proporcionar aos titulares desses direitos uma vida em comunidade livre, segura e digna. Tanto os direitos, liberdades e garantias, como os direitos económicos, sociais e culturais, são ferramentas necessárias para salvaguardar os interesses dos indivíduos em sociedade. No regime específico, o traço é a sua força jurídica, vez que são direitos diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas, tal como descrito no art. 18.^o da CRP²⁴⁸.

A vinculação “jurídico-positiva entre direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana” surge com a CNU e a DUDH²⁴⁹. Tanto os direitos fundamentais quanto a dignidade da pessoa humana são garantias de dimensão “subjéctiva, primária e indiscutível”, com valor constitucional²⁵⁰. A dignidade da pessoa humana é um princípio jurídico-constitucional que sustenta o ordenamento jurídico português, acolhido pela CRP, descrito no art.1.^o, quando define Portugal como “República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana”. Este princípio encontra-se associado a conceitos como igualdade, dignidade social, garantia, família, protecção, incumbências do Estado, existência condigna, em variadíssimos artigos dispersos pela Lei Fundamental.

A dignidade da pessoa humana, presente na CRP, é vista de forma concreta. Isso quer dizer que traduz-se numa pessoa, homem ou mulher, na sua vida real e quotidiana, que a ordem jurídica considera “irreduzível, insubstituível e irrepetível”, com foco na protecção dos direitos fundamentais, enunciados na Lei Fundamental²⁵¹.

²⁴⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 407.

²⁴⁶ Todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição. Cf. (Art. 12.^o, n.^o 1 da CRP).

²⁴⁷ Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. Cf. (Art. 13.^o, n.^o 1 da CRP).

²⁴⁸ Ainda que a DUDH (art.s 2.^o e 7.^o) e o PIDCP (art. 2.^o) prevejam a garantia de igualdade a todos os indivíduos, a titularidade universal dos direitos fundamentais apresenta algumas exceções, tendo como exemplo o art. 15.^o da CRP, respeitante aos estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus.

²⁴⁹ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 216.

²⁵⁰ NOVAIS, Jorge Reis - **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**, p. 76.

²⁵¹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**, p. 53 e ss.

3.1. Aplicabilidade, Efetividade e Eficácia

O art. 65.º da CRP é uma norma de direito social. Tais normas apesar de estarem consagradas na Lei Fundamental, não apresentam referência quanto à sua força jurídica. Por tal razão, a eficácia dos direitos sociais é muitas vezes posta em causa, devido à ausência de imperatividade, porém, no que toca à aplicabilidade, tende a fundamentar-se nos seguintes argumentos: primeiro, são direitos originários a prestações quando os órgãos de poderes públicos têm a obrigação de criar pressupostos materiais para seu exercício efetivo. Entretanto a aplicabilidade é imediata se na altura da entrada em vigor das normas constitucionais, já se verificarem os devidos pressupostos económicos, financeiros e institucionais²⁵². E segundo, por serem direitos caracterizados normalmente como “normas definidoras de fins e tarefas do Estado”, apresentam contrariedades na sua aplicabilidade²⁵³.

No ordenamento jurídico português os direitos sociais têm natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias²⁵⁴, assim, estão automaticamente sujeitos ao regime específico destes últimos²⁵⁵. Entende-se por natureza de direitos fundamentais a respetiva eficácia e o aspeto jus fundamental na sua dimensão subjetiva²⁵⁶. Segundo o Tribunal Constitucional (TC) o direito à habitação configura-se como análogo aos direitos, liberdades e garantias, visto que tutela os cidadãos tanto contra a privação arbitrária quanto contra o impedimento na obtenção de uma habitação²⁵⁷.

Em apreço ao art. 18.º da CRP, “os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis” e vinculam as entidades públicas e privadas. As normas referentes aos direitos, liberdades e garantias são sempre preceptivas, podendo ou não ser exequíveis por si mesmas²⁵⁸. Os direitos, liberdades e garantias são “regras e princípios jurídicos imediatamente eficazes e atuais por via direta da Constituição, e não através da *auctoritas interpositio* do legislador”²⁵⁹. As normas de eficácia plena dispõem de todos os requisitos, tendo consequentemente, aplicabilidade direta²⁶⁰ e imediata. Importa

²⁵² CANOTILHO, J. J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 467.

²⁵³ SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. Cit.*, p. 281.

²⁵⁴ MIRANDA, Jorge - **Direitos Fundamentais**, p. 171 e ss.

²⁵⁵ ALEXANDRINO, José Melo - **Direitos Fundamentais: introdução geral**, p. 156.

²⁵⁶ NOVAIS, Jorge Reis. *Op. Cit.*, p. 217.

²⁵⁷ Ac. TC, de 28-06-2010, proc. n.º 916/09.

²⁵⁸ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 319 e ss.

²⁵⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.*, p. 430.

²⁶⁰ Os poderes públicos, em virtude do princípio da aplicabilidade direta, não podem apelar pela falta de regulamentação legal para proibir ou recusar o exercício desses direitos aos indivíduos. ANDRADE, José Carlos Vieira de - **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, p. 200-201.

salientar que as normas de aplicabilidade direta não são necessariamente exequíveis por si só. Em geral, para o exercício efetivo dos direitos, liberdades e garantias, é necessário que haja regulamentação complementar, organização ou procedimento. Estes direitos necessitam de uma atuação legislativa que regule o controlo da vida em questão ou organize o procedimento e os meios da ação pública, ou seja, dependem da intervenção do Estado²⁶¹.

Na prática, ambas as categorias de direitos exigem por parte do Estado uma abstenção de modo a não interferir na sua realização (ação negativa) e o dever de agir (ação positiva) na garantia das condições materiais para a sua concretização. Segundo o art. 2.º do PIDCP, a efetividade²⁶² dos direitos civis e políticos está dependente da ação positiva do Estado por meio da “adoção de medidas oportunas para tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto”. Quanto às normas dos direitos económicos, sociais e culturais, têm eficácia e são de aplicabilidade imediata. O facto é que os direitos sociais na qualidade de normas jurídicas constitucionais e por serem autênticos direitos fundamentais, possuem eficácia jurídica. Já a efetividade está dependente da forma de posituação no texto constitucional, das normas legais concretizadoras e das particularidades do seu objeto. A tutela do objeto é normalmente “menos intensa”²⁶³.

Nos direitos sociais, por tratarem-se de bens escassos e custosos, o objeto de proteção está dependente da disponibilidade de recursos financeiros por parte do indivíduo ou da obtenção de ajuda ou prestações por parte do Estado²⁶⁴. Tratando-se de normas de direito social, são perspetivadas como “programáticas, de organização, garantias institucionais, direitos subjetivos públicos”²⁶⁵.

3.1.1. Normas Programáticas

As normas programáticas são de aplicação diferida, isto é, não permitem que os cidadãos as invoquem imediatamente após a entrada em vigor na CRP. Indicam obrigações de

²⁶¹ *Idem, ibidem*, p. 204.

²⁶² A efetividade dos direitos fundamentais é respeitante à capacidade que o ordenamento jurídico-constitucional tem de assegurar a realização da norma na vida comunitária com base no grau ou intensidade da sua real força. Para assegurar esta efetividade, dá-se relevo a deveres de proteção por parte do Estado. Os poderes estaduais não se limitam apenas a prestações ou abstenções, mas antes a deveres de promoção e proteção dos direitos perante quaisquer ameaças. *Idem, ibidem*, p. 142.

²⁶³ *Idem, ibidem*, p. 395-396.

²⁶⁴ NOVAIS, Jorge Reis. *Op. Cit.*, p. 51.

²⁶⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.*, p. 464.

resultado ao legislador como destinatário principal atribuindo-lhe a função de ponderação do tempo e meios para que venham a ter plena eficácia²⁶⁶.

A conceção de direitos sociais como normas programáticas tem como sustentação o facto de necessitarem de programas para virem a ser realizados de forma progressiva. A CRP esclarece que os cidadãos só têm acesso à habitação através da delegação do Estado de programar e executar políticas de habitação em cooperação com as regiões autónomas, autarquias e comunidades locais²⁶⁷. Compete ao legislador escolher os meios que considera mais adequados, com vista a concretizar de forma progressiva os objetivos constitucionais à medida das circunstâncias de facto²⁶⁸. Incumbe tanto ao legislador como ao executivo determinar as modalidades de prossecução do direito à habitação enquanto objetivo constitucionalmente previsto. Por ser um direito em matéria social é por excelência um direito programático²⁶⁹.

A realização dos direitos sociais está subordinada ao nível de desenvolvimento económico, social, científico e cultural de cada Estado, porquanto, são considerados direitos sociais de “satisfação progressiva”²⁷⁰. Tal como expõe o TC, o direito à habitação é derivado de ações faseadas, uma vez que o grau de realização depende das opções que o Estado faça em matéria de políticas habitacionais. Tais opções estão dependentes dos recursos materiais (financeiros e outros) que o Estado possa dispor em cada momento. Posto isto, é um direito de realização gradual que a CRP atribui ao Estado em colaboração com as autarquias locais²⁷¹.

À luz do Comentário Geral n.º 3 do CDESC, a progressividade não deve ser mal interpretada, ou seja, não deve ser invocada a falta de recursos para justificar a não realização dos direitos económicos, sociais e culturais²⁷². Portugal continua sujeito às obrigações decorrentes da lei internacional mesmo em períodos de escassez de recursos nos termos dos deveres assumidos de reconhecer, respeitar, proteger e realizar os direitos económicos, sociais e culturais²⁷³. Da mesma forma, a falta de desenvolvimento socioeconómico não pode ser alegada como justificação para a redução dos direitos humanos internacionalmente

²⁶⁶ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional**, p. 298 e ss.

²⁶⁷ Cf. [Al. a), b), c), d) do art. 65.º, n.º 2 da CRP].

²⁶⁸ NOVAIS, Jorge Reis. *Op. Cit.*, p. 217.

²⁶⁹ Ac. TC, de 03-12-2004, proc. n.º 944/2003.

²⁷⁰ PANSIERI, Flávio - **Eficácia e Vinculação dos Direitos Sociais: reflexões a partir do direito à moradia**, p. 18.

²⁷¹ Ac. TC, de 11-08-2000, proc. n.º 148/2000.

²⁷² CDESC, Comentário Geral n.º 3, par. 9.

²⁷³ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 167.

reconhecidos²⁷⁴. Considerando que fatores externos como tempos de crise afetem o direito a melhoria contínua das condições de vida as obrigações do PIDESC continuam a aplicar-se e são ainda mais pertinentes nestes casos. No tocante às obrigações previstas no Pacto, os Estados-membros devem tomar decisões políticas e legislativas, bem como adotar medidas compensatórias, de modo a assegurar o enriquecimento das condições de vida e de habitação²⁷⁵.

Ainda que, visando a garantia do direito fundamental reconhecido no art. 65.º da CRP, o legislador careça de certo tempo para poder criar as condições necessárias para a efetivação do amplo conteúdo do direito à habitação previsto no Comentário Geral n.º 4 do CDESC, caracterizando-o como norma programática, é em parte preceptiva. O caráter preceptivo implica a garantia imediata do mínimo essencial para uma existência condigna, independentemente das condições institucionais. Desta feita, cabe ao Estado demonstrar que fez todos os esforços para reconhecer, proteger, respeitar e realizar o direito à habitação. O caráter programático da obrigação de realizar passa a preceptivo quando estão em causa grupos sociais vulneráveis ou em risco de vulnerabilidade que necessitam de proteção.

Na Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019) estão previstas determinadas situações que exigem intervenção prioritária da política de habitação tais como: carência habitacional (pública), pessoas em situação de sem-abrigo, proteção em caso de emergência, áreas urbanas de génese ilegal e núcleos de habitação precária, territórios em risco de declínio demográfico²⁷⁶.

Segundo o Governo, como resposta à situação dos grupos mais carenciados, importa disponibilizar às famílias ofertas públicas com base nos seus rendimentos. Face à disponibilização de oferta habitacional pública, devem ainda ser tidos em conta aqueles que apesar de terem rendimentos mais elevados, têm uma sobrecarga excessiva no orçamento familiar por acederem à habitação condigna, seja por residirem em zonas com muita procura, consequentemente com preços médios mais elevados em função da valorização do mercado imobiliário; por estarem sujeitos a situações laborais com oscilações de rendimentos; ou pela constituição do agregado implicar necessidades especiais em termos de dimensão e características dos alojamentos²⁷⁷.

²⁷⁴ CDESC, Comentário Geral n.º 7, par. 18.

²⁷⁵ CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 11.

²⁷⁶ Cf. (Arts 61.º a 66.º da Lei n.º 83/2019).

²⁷⁷ XXI Governo da República Portuguesa - **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido, objetivo e instrumentos de atuação**, p. 8.

3.1.2. Normas Constitucionais Organizatórias

Incumbe ao Estado respeitar todos os direitos fundamentais e promovê-los para a sua realização em conformidade com a CRP. Este compromisso encontra-se dentre as tarefas fundamentais do Estado previstas no art. 9.º da CRP: “(...) d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo (...) bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais”. Portanto, estando o indivíduo vinculado a um território, a sua qualidade de vida está condicionada à atividade jurídica do Estado para que viva de forma organizada²⁷⁸, sob condições adequadas, gozando assim, os seus direitos.

A efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais não se limita apenas ao apelo do legislador, mas ainda à imposição constitucional legitimadora de transformações económicas e sociais na garantia desses direitos²⁷⁹. Assim, a efetivação desses direitos está ainda dependente da organização económica e da apreciação dos fatores económicos (meios e possibilidades)²⁸⁰. Deste modo, são tidas como organizatórias as normas de ação que definem tarefas de conformação económica, social e cultural que estejam confiadas aos órgãos constitucionais²⁸¹.

Resulta do art. 22.º da DUDH, que a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais está dependente do esforço nacional e da cooperação internacional em harmonia com a organização e recursos de cada país²⁸². Tal como expressa o art. 2.º, n.º 1 do PIDESC, a adoção de medidas económico-financeiras possibilita atingir progressivamente a plena eficácia dos direitos por meio do máximo de recursos disponíveis²⁸³. Estas normas sujeitam a política económica dos Estados a *standards* e princípios de implicação processual, e apesar de não ditarem políticas ou medidas orçamentais que os Estados devem adotar, certo é que as medidas devem respeitar as obrigações de direitos humanos dos Estados²⁸⁴.

As normas organizatórias são instrumentos jurídicos para a estatuição dos direitos fundamentais sociais que impõe constitucionalmente a certos órgãos a emanção de medidas

²⁷⁸ Um território com o Estado organizado e voltado para a efetivação e tutela dos direitos fundamentais sociais, é um ponto de partida para pôr fim à discriminação e exclusão social. O indivíduo só tem dignidade social tendo como garantia o acesso aos direitos básicos sociais. Para tal, o Estado deve ter sempre conhecimento da sociedade em si, tendo em conta as suas particularidades e vulnerabilidades, de modo a melhorar as suas vicissitudes e consequentemente, assegurar a dignidade da pessoa humana.

²⁷⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.*, p. 468.

²⁸⁰ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 484.

²⁸¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.*, p. 465.

²⁸² Cf. (Art. 22.º da DUDH).

²⁸³ Cf. (Art. 2.º, n.º 1 do PIDESC).

²⁸⁴ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 167.

tendentes à prossecução do bem-estar do povo, à segurança económica e social, abrindo-se caminho para regulamentações legais desses direitos²⁸⁵. Posto isto, as normas organizatórias promovem a realização do direito à habitação.

Do mesmo modo, a própria norma do art. 65.º da CRP é considerada organizatória, visto que atribui tarefas a nível económico, social e cultural aos órgãos constitucionais. Estas tarefas contribuem para criar condições permitindo aos indivíduos o acesso à habitação condigna, promovendo a dignidade da pessoa humana. Como referência, têm-se as alíneas *b)*, *c)* e *d)* do n.º 2 do referido artigo que atribuem ao Estado competência para assegurar o direito à habitação “ao promover em colaboração com as regiões autónomas e autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; estimular a construção privada e o acesso à habitação própria ou arrendada; incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais destinados a resolver problemas habitacionais e fomentar a criação de cooperativas de habitação e autoconstrução”.

Também a Lei de Bases da Habitação define incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetivação do direito à habitação tais como: promover habitações públicas; criar Programa Nacional de Habitação; conceder subsídios possibilitando o acesso ao mercado habitacional privado; aplicar multas a proprietários de habitações devolutas; proteger cidadãos ou famílias em risco de despejo; reabilitar áreas urbanas, edifícios e promover a construção sustentável; fiscalizar condomínios; estimular o mercado de arrendamento público e privado.

Conforme estabelece o Governo, de maneira a abranger novos beneficiários e objetivos é necessário estimular a oferta pública e privada, potencializando a utilização de recursos públicos a fim de permitir o acesso a todos a uma habitação condigna. Por conseguinte, uma política habitacional que compatibilize as duas lógicas adequa-se mais às particularidades mutáveis das necessidades habitacionais das famílias no decorrer do seu ciclo de vida, às características inerentes dos territórios e aos recursos existentes em cada momento. Assim, evitam-se situações de iniquidade social, “contribuindo para o acesso de todos a uma habitação adequada, para a melhoria das condições de vida da população e para a coesão socioterritorial”²⁸⁶.

²⁸⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.*, p. 465.

²⁸⁶ XXI Governo da República Portuguesa - **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido, objetivo e instrumentos de atuação**, p. 11.

3.1.3. Garantias Institucionais

As garantias institucionais são normas destinadas a assegurar a fruição de direitos; de agir ou exigir em favor de pessoas ou grupos na sua esfera jurídica²⁸⁷. São realidades jurídicas que obtêm proteção, através de uma norma constitucional, para determinadas figuras típicas de um setor da realidade económica e social²⁸⁸. Na verdade, a constitucionalização das garantias institucionais obriga o legislador a respeitar a essência da instituição e protegê-la tendo como foco os elementos sociais, económicos e políticos²⁸⁹. Essa constitucionalização, representa um imperativo ético responsabilizando o Estado à criação de “arranjos institucionais” que confirmam dignidade à vida humana por meio de políticas públicas adequadas²⁹⁰. Por intermédio do art. 2.º, n.º 1 do PIDESC, vale aludir que é imperativo ao Estado usufruir de todos os recursos existentes o que abrange tanto os recursos internos como também assistência e cooperação económica ou técnica de outros Estados, visando a realização dos direitos económicos, sociais e culturais²⁹¹.

A norma do art. 65.º da CRP representa uma garantia institucional visto proteger o direito fundamental à habitação, impondo regras e deveres ao Estado²⁹² destinados a assegurar a fruição do direito à habitação condigna. Apesar de produzir efeitos, por ser uma norma não exequível por si mesma, essas regras e deveres necessitam de ter como suporte normas legais concretizadoras. Neste contexto, é necessária a atuação do legislador na materialização da norma constitucional por via de políticas públicas.

As normas legais concretizadoras materializam normas constitucionais não exequíveis por si mesmas²⁹³. Por outras palavras, são destinadas a conferir exequibilidade a normas constitucionais programáticas ou preceptivas não exequíveis espontaneamente²⁹⁴. Estas normas “devem ser interpretadas e aplicadas de modo a que delas se possa extrair o máximo de satisfação das necessidades sociais e a realização de todas as prestações”²⁹⁵, para atingir a

²⁸⁷ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 90.

²⁸⁸ ALEXANDRINO, José Melo. *Op. Cit.*, p. 38.

²⁸⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.*, p. 465.

²⁹⁰ COSTA, Ana - **A Constituição e a Economia. In Constituição e Mudança Socioeconómica: quatro décadas da Constituição da República Portuguesa**, p. 60.

²⁹¹ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 153.

²⁹² Partindo do pressuposto que a realização dos direitos sociais está dependente da relação entre o Estado e os particulares, concerne à CRP referenciar garantias institucionais, estabelecendo regras ou impondo deveres às entidades públicas, associados aos Direitos Fundamentais, com base na dignidade da pessoa humana. ANDRADE, José Carlos Vieira de. - **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, p. 138.

²⁹³ MIRANDA, Jorge - **Direitos Fundamentais**, p. 494.

²⁹⁴ SILVA, Jorge Pereira da. *Op. Cit.*, p. 220.

²⁹⁵ MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p. 541.

plena efetividade do direito à habitação condigna. O CDESC deve ser informado das políticas voltadas para a realização do direito à habitação de modo a analisar se as leis põem em ação este direito em nome dos indivíduos ou grupos²⁹⁶.

Na perspectiva do Governo as políticas habitacionais não devem ter como propósito “produzir casas”, mas garantir que todos os cidadãos tenham acesso à habitação adequada e condições para uma vida digna e satisfatória. Importa antes de mais possibilitar aos cidadãos o acesso à oferta habitacional existente (pública ou privada), impulsionar a mobilização do parque habitacional desocupado ou com outras ocupações para este propósito, assegurar condições de habitabilidade recompensadoras e promover a qualificação e integração socioterritorial das áreas urbanas habitacionais²⁹⁷.

A Lei de Bases da Habitação estabelece os seguintes princípios que as políticas públicas devem obedecer: universalidade do direito à habitação; igualdade de oportunidades e coesão territorial; sustentabilidade social, económica e ambiental; descentralização administrativa; transparência dos procedimentos públicos; participação dos cidadãos nas iniciativas locais²⁹⁸.

De acordo com a Lei de Bases da Habitação, a política de habitação deve integrar medidas de proteção especialmente dirigidas: aos jovens, visando a sua qualificação, educação e formação, como também a promoção da sua autonomia e independência social e económica; aos cidadãos com deficiência, garantindo acessibilidade física nas respetivas habitações, no espaço público e nos equipamentos de utilização coletiva; às pessoas idosas, proporcionando habitação condigna que possibilite a autonomia pessoal, prevenindo o isolamento ou a marginalização social; às famílias com menores, monoparentais ou numerosas; às pessoas e famílias em situação de especial vulnerabilidade como os sem-abrigo, menores vítimas de abandono ou maus-tratos, vítimas de violência doméstica e vítimas de discriminação ou marginalização social²⁹⁹.

²⁹⁶ CDESC, Comentário Geral n.º 3, par. 8.

²⁹⁷ XXI Governo da República Portuguesa - **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido, objetivo e instrumentos de atuação**, p.11.

²⁹⁸ Cf. (Art. 3.º, n.º 5 da Lei n.º 83/2019).

²⁹⁹ Cf. [Al.s a), b), c) e d) do art. 8.º, n.º 3 da Lei n.º 83/2019].

3.1.4. Direitos Subjetivos Públicos

O direito subjetivo é “o poder jurídico do interesse (...) um interesse considerado de tal importância para a realização dos fins da vida social, que se torna imprescindível assegurá-lo por uma forma eficaz (...) a sua garantia pelos meios judiciários competentes (...) a sua atribuição a alguém que tenha o poder de utilizar o interesse, ou e, benefício próprio ou em benefício da coletividade”³⁰⁰. Quanto à questão dos direitos fundamentais sociais como direitos subjetivos há as seguintes perspectivas:

- i) Ao mencionar-se direitos fundamentais como direitos subjetivos tem-se em mente a ideia de que o titular de um direito fundamental tem a possibilidade de impor judicialmente³⁰¹ os seus interesses juridicamente tutelados perante o destinatário (obrigado)³⁰².
- ii) Entende-se por autênticos direitos subjetivos os direitos sociais inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentemente da sua justiciabilidade e exequibilidade imediatas. Com vista à dimensão subjetiva dos direitos sociais, o cidadão tem a capacidade de exigir de forma imediata prestações ao Estado³⁰³.
- iii) O legislador apenas está obrigado a assegurar as condições que permitem a realização mínima do direito social, enquanto direito individual. Melhor dizendo, apenas o “conteúdo mínimo dos direitos sociais fundamentais pode considerar-se, em regra, constitucionalmente determinado, em termos de judicialmente exigível”³⁰⁴.

Referente à jurisprudência portuguesa, esta admite que os direitos sociais não são diretamente aplicáveis nem exequíveis por si só por isso não valem como direitos judicialmente exigíveis nem imediatos a prestação efetiva³⁰⁵.

Segundo o Comentário Geral n.º 9 do CDESC, importa fazer a distinção entre justiciabilidade e normas exequíveis. A justiciabilidade é respeitante às questões que são apropriadamente resolvidas pelos tribunais. Com suporte no princípio de que os dois conjuntos de direitos humanos são indivisíveis e interdependentes, uma gama de assuntos

³⁰⁰ TAVARES, José *Apud* VASCONCELOS, Pedro Pais de - **Teoria Geral do Direito Civil**, p. 278.

³⁰¹ Todos têm o direito de recorrer aos tribunais para assegurar a efetividade dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (art.s 20.º, n.º 1 e 268.º, n.º 4 todos da CRP).

³⁰² SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. Cit.*, p. 305 e ss.

³⁰³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.*, p. 466.

³⁰⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Op. Cit.*, p. 386.

³⁰⁵ Ac. TC, de 03-12-2004, proc. n.º 944/2003.

relativos aos direitos económicos, sociais e culturais estão ao alcance dos tribunais. Quanto às normas exequíveis são aquelas capazes de serem aplicadas pelos tribunais sem mais elaboração³⁰⁶. A interpretação destas normas pelos Governos dá efeito às obrigações do Pacto³⁰⁷.

Supondo que os direitos sociais valessem como imediatos à prestação efetiva, demandariam grandes disponibilidades financeiras do Estado. Traduzindo-se a ideia da reserva do possível, estes direitos só existiriam quando e enquanto houvesse dinheiro nos cofres públicos³⁰⁸. Parece-nos mais correta a terceira posição a qual defende que somente o conteúdo mínimo dos direitos sociais pode ser judicialmente exigível. Na CRP, nas normas respeitantes aos direitos sociais, denota-se uma imposição constitucional ao Estado³⁰⁹, não fazendo referência ao poder de exigir dos titulares. No entanto, o direito à habitação por ser um interesse de elevada importância na vida social do indivíduo exige tutela por parte do Estado. Segundo o Comentário Geral n.º 3 do CDESC, os Estados são obrigados a garantir que as pessoas desfrutem níveis essenciais de proteção de cada um dos direitos económicos, sociais e culturais. A obrigação de proteger além de estar voltada para terceiros que interfiram no gozo do direito à habitação de outrem, está ainda voltada para os próprios órgãos do Estado. Assim, é justo considerar o direito à habitação como subjetivo público, sendo judicialmente exigível o mínimo essencial. A garantia do mínimo existencial promove a dignidade da pessoa humana e o livre desenvolvimento da personalidade.

O TEDH ao interpretar o art. 13.º (direito ao recurso efetivo) evidencia que o indivíduo cujos direitos violados estejam estabelecidos na Convenção deve ter recurso perante autoridade nacional para reivindicar os seus interesses, e, se necessário, obter reparação³¹⁰. Ainda que o direito à habitação condigna não esteja estipulado na CE, o direito ao respeito da vida privada e familiar e do domicílio (art. 8.º) é garantido.

A tutela plena e efetiva dos interesses legalmente protegidos em matéria de habitação implica direitos processuais, nomeadamente: direito de ação para defesa de direitos subjetivos; direito de requerer cessação imediata de situação que viole o direito à habitação ou a dignidade da pessoa humana em matéria habitacional; direito de promover a prevenção,

³⁰⁶ CDESC, Comentário Geral n.º 9, par. 10.

³⁰⁷ CDESC, Comentário Geral n.º 9, par. 11.

³⁰⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.*, p. 471.

³⁰⁹ O legislador encontra-se confrontado com a necessidade de satisfazer diversos direitos sociais. Sendo-lhe imposta a concordância prática na concretização do núcleo essencial de todos os direitos sociais e económicos. Cf. (Ac. TC de 03-12-2004, proc. n.º 944/2003).

³¹⁰ Ac. TEDH, de 26-03-1987, proc. Leander c. Suécia, par. 77.

cessação e reparação de violações de bens e valores habitacionais de forma célere; direito de petição perante os poderes públicos; direito a reclamações coletivas; direito a apresentar queixas junto do Provedor de Justiça estando em causa ação ou omissão por parte da administração pública³¹¹.

O direito à habitação é invocado perante os tribunais e objeto de recursos internos nos seguintes casos: recursos para obter a proibição de despejos ou demolições; processos jurídicos destinados a obter uma indemnização após despejo ilegal; queixas contra medidas ilegais adotadas por proprietários (Estado ou particulares), em matéria de arrendamento, da habitação, discriminação racial e outras formas de discriminação; denúncias de qualquer forma de discriminação na atribuição do acesso à habitação; queixas contra proprietários devido às condições de habitação insalubres ou inadequadas; ações judiciais coletivas decorrentes do aumento significativo do número dos sem-abrigo³¹².

3.2. Omissão Inconstitucional

Face ao incumprimento dos encargos atribuídos ao legislador e com vista à efetivação do direito à habitação previsto no art. 65.º da CRP, importa saber se é suscetível de originar inconstitucionalidade por omissão.

A existência de omissões inconstitucionais verifica-se quando está em causa uma norma que regula determinada relação ou situação, estabelecendo condições para a prática de certo ato ou atividade, por parte do destinatário. Caso não o faça, ou não seja cumprido nos termos exigidos ou em tempo útil, advêm determinadas consequências. Poderá haver omissão total se o legislador não agir ou omissão parcial quando as suas medidas sejam insuficientes ou incompletas³¹³. Numa norma programática a inconstitucionalidade ocorre quando o legislador não procura promover os condicionalismos sociais e económicos de que depende a sua efetivação, ou, estando eles já verificados, não orienta ao serviço dos fins constitucionais. Reconhecendo que o legislador não só podia como devia ter emitido a norma legal diante de

³¹¹ Cf. (Art. 60.º da Lei n.º 83/2019).

³¹² CDESC, Comentário Geral n.º 4, par. 17.

³¹³ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: inconstitucionalidade e garantia da Constituição**, p. 360.

determinadas circunstâncias ou situações e feitas as ponderações, o órgão de fiscalização terá de concluir pela omissão³¹⁴.

Não obstante, no campo dos direitos sociais os tribunais devem intervir no sentido de analisar a razoabilidade das medidas adotadas, tendo em conta estarem em causa grupos sociais vulneráveis que merecem a devida atenção. Em termos constitucionais é importante haver uma ponderação no sentido de avaliar se as medidas e políticas de habitação adotadas são razoáveis e diretamente proporcionais aos recursos disponíveis. A CRP obriga o Estado a dar efeito aos direitos sociais, pois “esta é uma obrigação que os tribunais podem e, em determinadas circunstâncias, devem aplicar”³¹⁵.

Ao direito à habitação deve ser atribuída a garantia de direito fundamental social. Sendo um direito que indubitavelmente pressupõe a existência de prestações originárias; a não ocorrência configura uma omissão inconstitucional por parte do Estado passível de desencadear os mecanismos de fiscalização previstos no art. 283.º da CRP³¹⁶. A inconstitucionalidade por omissão alusiva ao art. 283.º da CRP, deve basear-se na apreciação individual de cada norma que não tenha sido cumprida, ou seja, que o legislador ordinário não tenha conferido exequibilidade. A inconstitucionalidade por omissão implica preterição de uma incumbência atribuída ao legislador ordinário. Essa incumbência deve ser “claramente definida quanto ao seu sentido e alcance, sem deixar ao legislador qualquer margem de liberdade quanto à sua própria decisão de intervir”³¹⁷.

No tocante ao direito à habitação, em concordância com o TC, o conteúdo da norma do art. 65.º da CRP demonstra-se não determinável ao nível das opções constitucionais³¹⁸. Essa caracterização vaga e o facto de a realização dos direitos sociais necessitar vigorosamente de políticas públicas, pode dificultar a fundamentação de inconstitucionalidade por omissão. Contudo, os tribunais devem apreciar as políticas públicas e “assegurar que sejam consistentes com princípios e obrigações constitucionais respeitantes a direitos humanos”³¹⁹.

Face às carências da atualidade, o Governo acredita que o modelo de políticas habitacionais em Portugal é inapropriado. Isto porque, houve um aumento significativo do

³¹⁴ *Idem, ibidem*, p. 371.

³¹⁵ GONÇALVES, Maria Eduarda - **Em tempos de crise e de austeridade, o que valem os Direitos Sociais? In Constituição e Mudança Socioeconómica: quatro décadas da Constituição da República Portuguesa**, p. 96.

³¹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, V. - **Constituição da República Portuguesa Anotada**, p. 345.

³¹⁷ MIRANDA, Jorge - **Fiscalização da Constitucionalidade**, p. 372.

³¹⁸ Ac. TC, de 13-12-2002, proc. n.º 916/09.

³¹⁹ GONÇALVES, Maria Eduarda. *Op. Cit.*, p. 95.

grupo de pessoas em situação ou risco de vulnerabilidade, devido ao envelhecimento populacional, aumento da pobreza, número de agregados familiares monoparentais e das famílias que, em virtude da recente crise, deixaram de poder cumprir com as suas obrigações em matéria de crédito habitacional³²⁰.

Os que têm o acesso à habitação mais afetado são os jovens, sobretudo por falta de oferta de arrendamento habitacional a preços que possam sustentar ou pela dificuldade em conseguir um empréstimo para aquisição de casa, adiando cada vez mais a oportunidade de se autonomizarem. Por conseguinte, urge dar resposta a estas situações por meio da extensão do contexto dos beneficiários das políticas habitacionais aos agregados familiares em falha no mercado, abrangendo a população de rendimentos intermédios que se encontra em situação de inacessibilidade habitacional, possibilitando desta forma a criação de políticas de habitação mais amplas e justas, que contribuam para a garantia do direito à habitação³²¹.

No âmbito de acesso à habitação condigna os afrodescendentes merecem destaque visto encontrarem-se dentre os mais carenciados em Portugal. A maioria vive em assentamentos informais, sujeitos a condições inadequadas devido à falta de habitação social disponível, de programas de subsídio de renda ou qualquer outra solução de acesso ao mercado privado³²². O Comité para a Eliminação da Discriminação Racial enfatiza a sua apreensão relativamente aos afrodescendentes, que apesar da longa presença em Portugal e contribuição para o desenvolvimento do país, continuam sujeitos a racismo e sem programas especialmente direcionados para as suas preocupações, incluindo o respeitante à habitação³²³.

Nos termos da CRP, os titulares dos direitos não dispõem de ação constitucional de defesa contra a omissão. Cabe ao Presidente da República³²⁴ ou Provedor da Justiça suscitar a apreciação pelo TC. Por sua vez, cabe ao TC comunicar aos órgãos legislativos competentes a existência dessa inconstitucionalidade³²⁵³²⁶. Com a entrada em vigor da Lei de Bases de Habitação, passa a ser possível o cidadão apresentar queixa junto do Provedor de Justiça,

³²⁰ XXI Governo da República Portuguesa - **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido, objetivo e instrumentos de atuação**, p. 8.

³²¹ *Idem, ibidem*.

³²² Human Rights Council - **Reporte 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: mission to Portugal**, par. 74.

³²³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination - **Concluding Observations on the Fifteenth to Seventeenth Periodic Reports of Portugal**, par. 22.

³²⁴ Cf. (Art. 134.º da CRP).

³²⁵ Cf. (Art. 281.º da CRP).

³²⁶ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Op. Cit.*, p. 397.

sempre que o direito à habitação como direito humano fundamental seja posto em causa por ação ou omissão da administração pública³²⁷.

A Lei de Bases de Habitação “estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição”³²⁸. A referida lei entrou em vigor a 01-20-2019 e serve de instrumento na implementação do direito à habitação condigna, consagra os princípios de ação nesse setor tendo em conta as lacunas existentes³²⁹. Por outro lado, a “Nova Geração de Políticas de Habitação” adotada pelo XXI Governo Constitucional Português permite-nos analisar os objetivos em matéria de política de habitação e reabilitação urbana integrados no Programa de Governo. Ambas servem de utensílio na fundamentação das violações por parte do Estado em matéria de direito à habitação.

A recusa de tomar medidas apropriadas, de proceder à revisão ou revogação de legislação incompatível com o PIDESC ou o facto de não ser garantido um nível mínimo de abrigo ou de habitação a um número ainda que pouco significativo de pessoas, constituem omissões por parte dos Estados suscetíveis de violação do direito à habitação³³⁰. As omissões dos Estados constituem violação do direito a habitação, podendo ser objeto de queixa. O PF-PIDESC, atribui competência ao CDESC para receber e apreciar comunicações sobre o tema. O art. 2.º do PF-PIDESC salienta que “as comunicações podem ser submetidas por ou em nome de indivíduos ou grupos de indivíduos, sob a jurisdição de um Estado-membro, que aleguem ser vítimas de uma violação por esse Estado de qualquer um dos direitos económicos sociais e culturais enunciados no Pacto”.

3.3. Instrumentos Urbanísticos de Promoção do Direito à Habitação

De modo a promover a efetivação do direito à habitação, o TC justifica ser imprescindível conciliá-lo a interesses públicos relevantes como a proteção do ambiente, urbanismo e adequado ordenamento do território. O direito à habitação implica uma política

³²⁷ Cf. (Art. 60.º, n.º 4 da Lei n.º 83/2019).

³²⁸ Cf. (Art. 1.º da Lei n.º 83/2019).

³²⁹ Human Rights Council - **Reporte 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: mission to Portugal**, par. 22.

³³⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **The Human Right to Adequate Housing**, p. 30 e ss.

urbana global vinculada à gestão do território e do ambiente³³¹. Essas matérias estão explanadas na CRP ao promover o direito a habitação: nas bases de sistema de proteção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural; no regime geral de arrendamento urbano; nas bases do ordenamento do território e urbanismo³³².

A efetivação do direito a habitação como direito fundamental social deve ocorrer por meio de incumbências por parte do Estado. O art. 65.º da CRP referente à “Habitação e Urbanismo” atribui ao Estado tarefas com vista a assegurar à população o acesso a uma vida digna em sociedade, por via de políticas públicas de cariz urbanístico que contribuem para a realização do direito à habitação.

Nos termos da CRP a habitação condigna está associada a um modo de vida mais urbano. Os princípios consagrados na Lei Fundamental permitem compreender a natureza do direito do urbanismo e a íntima relação com o direito à habitação. O direito do urbanismo é visto como ferramenta que possibilita o desenvolvimento harmonioso e progressivo dos aglomerados urbanos. Para tal, é necessário planeamento urbanístico³³³, intentando a programação racional da intervenção nos solos. Esse planeamento deve ser voltado para a garantia das necessidades da população o que implica, *a priori*, criar condições de habitabilidade como o acesso a saneamento básico, serviços públicos, transportes, infraestruturas urbanísticas e, *a posteriori*, a construção de edifícios habitacionais com condições adequadas.

Nesta medida, tal como expressa o art. 65.º, n.º 2 da CRP, é tarefa do Estado programar e executar políticas no sentido de possibilitar aos indivíduos o acesso a esses bens sociais e conseqüentemente à qualidade de vida. Por outro lado, as incumbências previstas no mencionado artigo respeitantes à “concretização de políticas de solos visando a satisfação das

³³¹ Ac. TC, de 03-12-2004, proc n.º 944/2003.

³³² A distinção entre o direito do urbanismo e direito do ordenamento do território faz-se com base nos princípios e fins. Enquanto o primeiro preocupa-se com a ocupação do território por si mesma; o segundo tem em vista o desenvolvimento sócio-económico equilibrado do território. Assim, o direito do urbanismo pode ser considerado como um prolongamento daquele; sendo dois mundos jurídicos que não podem ser tratados separadamente. Para entender os instrumentos jurídicos do urbanismo, têm que estar enquadrados nas políticas do ordenamento do território; para compreender e avaliar a política de ordenamento do território é necessário descer a um dos setores mais importantes da sua concretização e operacionalização - o urbanismo. OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Manual de Direito do Urbanismo**, p. 9.

³³³ O planeamento urbanístico integra vários passos: levantamento da situação existente sobre a qual vai incidir; definição e regulação da ocupação urbana do espaço; execução/concretização das opções do plano e avaliação dos resultados. O plano é o resultado e conclusão lógica do processo de planeamento urbanístico. OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Op. Cit.*, p. 19. A execução dos planos é tarefa feita em colaboração de várias entidades públicas, não pode ser obra exclusiva do ente público que os aprovou. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**, p. 134.

necessidades habitacionais” não competem necessariamente às entidades públicas. Tendo como exemplo as alíneas *c)* e *d)* do n.º 2 do art. 65.º da CRP³³⁴.

Na visão do Governo, é primordial que “as políticas nacionais tenham uma expressão local, capacidade e flexibilidade para se adequarem aos problemas específicos, quer das famílias, quer dos territórios”. Em Portugal os agregados familiares experienciam diversas contrariedades associadas às carências habitacionais e ao acesso à habitação. Adicionando o facto de muitos dos bairros habitacionais de arrendamento público não beneficiarem a integração social dos seus habitantes, por não estarem territorial e funcionalmente integrados no tecido urbano, reforçando as dinâmicas de exclusão³³⁵.

Para além dos problemas habitacionais, existem outros obstáculos mais profundos à inclusão e autonomia dos indivíduos e famílias, nomeadamente, a pobreza, o desemprego, a falta de qualificações, entre outros. Neste contexto, de maneira a promover a inclusão e autonomização é necessário vincular a atuação em matéria de políticas habitacionais com outras políticas setoriais a nível central e local, tais como políticas urbanas, sociais, de emprego, educação, saúde, transportes, entre outras. É ainda primordial “que se integrem na construção das respostas concretas os próprios agregados familiares, fazendo-os participar na tomada de decisões sobre a sua vida³³⁶, acompanhando-os e apoiando-os no processo e permitindo-lhes ser parte ativa das soluções”³³⁷.

Levando em consideração os aspetos mencionados, a garantia do direito à habitação compreende a existência de um habitat (urbano ou rural) que viabilize a “fruição plena da unidade habitacional e dos espaços e equipamentos de utilização coletiva e contribuindo para a qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos”³³⁸. O desenvolvimento progressivo e ordenado das zonas urbanas e rurais é bastante atrativo em termos habitacionais. Neste contexto por meio de gestão territorial³³⁹ é possível assegurar a reserva de terrenos visando a construção de edifícios habitacionais, inclusive os de cunho social. Na construção de edifícios

³³⁴ MIRANDA, Jorge - **A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares**, p. 148.

³³⁵ XXI Governo da República Portuguesa - **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido, objetivo e instrumentos de atuação**, p.11.

³³⁶ O art. 65.º, n.º 5 da CRP consagra o direito de participação dos titulares em sentido amplo. Implica a participação na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**, p. 138. Todos gozam do direito de intervir e participar nos procedimentos com incidência na ocupação, uso e transformação dos solos através da apresentação de propostas, sugestões e reclamações, bem como o direito de obter uma resposta fundamentada da administração nos termos da lei. Cf. (Art. 6.º, n.º 1 da Lei n.º 31/2014).

³³⁷ XXI Governo da República Portuguesa - **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido, objetivo e instrumentos de atuação**, p.11.

³³⁸ Cf. (Art. 14.º da Lei n.º 83/2019).

³³⁹ A gestão do território diz respeito ao quando e ao modo de concretização das disposições previstas no plano, isto é, os termos da respetiva execução. OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Manual de Direito do Urbanismo**, p. 21.

habitacionais, é necessário ter como base regras técnicas e jurídicas e para tanto, buscar conhecimento no direito administrativo de construção. As construções de edifícios habitacionais devem basear-se em normas que imponham padrões mínimos de segurança, higiene e estética, de modo que as habitações apresentem os requisitos necessários para se viver de forma saudável. Tendo como exemplos: a separação de zonas de habitação de zonas industriais; a construção de habitações com acesso a redes de abastecimento de água, de eliminação de esgotos, iluminação e ventilação.

A gestão territorial visa executar políticas de solos, de ordenamento do território e de urbanismo de modo a garantir: a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações; a correta distribuição e localização no território das funções de habitação; a criação de oportunidades de emprego como meio para a fixação das populações, particularmente nas áreas menos desenvolvidas; a aplicação de uma política de habitação que permita resolver as carências existentes, a reabilitação e revitalização³⁴⁰ do respetivo parque habitacional em detrimento de novas construções³⁴¹.

Os princípios fundamentais do ordenamento do território encontram-se previstos na Carta Europeia do Ordenamento do Território³⁴². De acordo com o texto internacional, o Direito do Ordenamento do Território tem como fins o desenvolvimento socioeconómico e equilibrado dos territórios; a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente; a utilização racional do território; resumidamente, a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Na legislação nacional, os fins anteriormente mencionados vinham a ser desenvolvidos pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto que foi revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Esta lei modifica e complementa outros fins à anterior.

Enquanto política pública, visa o ordenamento das atividades realizadas no território, de modo a valorizar e conservar as potencialidades dos solos a nível das suas funções económicas, sociais, culturais e ambientais, ou seja, o equilíbrio ou coesão territorial. Aspirando o desenvolvimento sustentável deve ser garantida: a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar especulação imobiliária e práticas lesivas de interesse geral; a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções

³⁴⁰ A necessidade de realização de incumbências urbanísticas de reabilitação e revitalização encontra-se presente na al. *d*) do art. 65.º, n.º 1 da CRP - “resolver os problemas habitacionais das populações”; al. *e*) do art. 66.º, n.º 2 da CRP - melhorar “a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana”.

³⁴¹ Cf. (Art. 37.º da Lei n.º 31/2014).

³⁴² Aprovada em 20 de Maio de 1983 pelo Conselho da Europa.

urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social³⁴³.

Estas políticas públicas de ordenamento do território e urbanismo promovem o direito à habitação. Um território que permita às pessoas gozarem de certos benefícios torna-se bastante atrativo em termos habitacionais, na medida em que possibilita viverem com qualidade de vida.

3.4. Crise Económica, Troika e Reflexos na Implementação do Direito à Habitação

Na implementação do direito à habitação condigna, Portugal baseia-se numa sociedade justa e democrática. O art. 65.º da CRP, juntamente com várias leis e programas habitacionais, permitiu a compreensão da importância da habitação e as necessidades testemunhadas no setor. Este direito deve ser interpretado a partir da realidade atual do país, em decorrência da recente crise económica pela qual Portugal atravessou. O Governo teve de adotar medidas de austeridade que lhe foram impostas por organismos internacionais como condicionante aos empréstimos recebidos. As ações do Governo português tiveram impacto significativo nos direitos sociais, originando o aumento de pessoas sem acesso à habitação condigna. Diz ainda o Relatório da ONU que as medidas de austeridade estavam focadas em reduzir o défice orçamental em todas as áreas possíveis, incluindo as de cunho social como a habitação³⁴⁴.

Em 2010 as instituições europeias e os Estados-Membros tentavam encontrar soluções para lidar com a crise do euro, em que uma das medidas adotadas no domínio da gestão da recessão foi a assistência financeira aos países afetados pela crise da dívida pública da Zona Euro. Portugal foi um dos países atingidos e portanto o Governo sentiu necessidade de pedir auxílio às instituições financeiras internacionais³⁴⁵. A ajuda recebida, conhecida como Troika, adveio de um grupo constituído pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional e perdurou até o ano de 2014³⁴⁶.

³⁴³ Cf. [a.l.s b), c) do art. 2.º da Lei n.º 31/2014).

³⁴⁴ Human Rights Council - **Reporte 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: mission to Portugal**, par. 82-84.

³⁴⁵ SOARES, António Goucha - **A Constituição da República e a União Europeia: o abalo do período de assistência da Troika**. In *Constituição e Mudança Socioeconómica: quatro décadas da Constituição da República Portuguesa*, p. 72.

³⁴⁶ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 125.

Doravante o ano de 2011, Portugal recebeu o aporte anual no valor de 78.000 milhões de euros, ficando condicionado para com os credores a um programa severo, submetendo-se à estabilização das finanças públicas e a um conjunto amplo de reformas estruturais. Foram adotados programas no combate a problemas de liquidez nos países da Zona Euro, assim como feitas avaliações visando o acompanhamento dos progressos alcançados³⁴⁷. Parte da riqueza de Portugal teve de ser utilizada para pagar os credores sob forma de juros, contribuindo para o endividamento da economia³⁴⁸. Este investimento internacional teve um impacto negativo, gerou uma dívida externa e, conseqüentemente, reforçou as responsabilidades para com o exterior³⁴⁹.

O Governo português viu-se condicionado a adotar políticas de corte acelerado e de despesa pública. Estas políticas e cortes adotados não tendo sido antecipadamente analisados acabaram por abranger os mais vulneráveis concomitantemente os principais beneficiários dos orçamentos e dos serviços dos Estados “estavam em causa cortes de salários de funcionários públicos, de pensões e de complementos sociais para idosos, redução nos apoios a famílias carenciadas, muitas com crianças a cargo, ou cortes no subsídio de desemprego”. Houve igualmente cortes nos serviços públicos de saúde, educação e justiça, por exemplo, ou o aumento de taxas de custo. O acesso aos serviços tornou-se assim limitado justamente àqueles que mais necessitavam³⁵⁰. O Governo fez propostas para o aumento de impostos, tendo sido aprovadas pela Assembleia da República. Houve conseqüentemente um aumento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Verificou-se também um aumento das contribuições dos trabalhadores para a Segurança Social e das taxas moderadoras no Serviço Nacional de Saúde³⁵¹.

Face às medidas de austeridade adotadas em Portugal, houve um impacto na realização do direito à habitação adequada e outros direitos socioeconómicos. Tais medidas resultaram no aumento dos níveis de pobreza, menores benefícios de proteção social, taxas mais altas de falta de habitação e habitação inacessível. Ao mesmo tempo, levaram ao surgimento dos “novos pobres”, como antigos proprietários da classe média, com hipotecas ou atrasos de serviços públicos, reformados ou pessoas que dependiam unicamente de um

³⁴⁷ SOARES, António Goucha. *Op. Cit.*, p. 71-72.

³⁴⁸ COSTA, Ana. *Op. Cit.*, p. 68.

³⁴⁹ *Idem, ibidem*, p. 64.

³⁵⁰ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 132.

³⁵¹ SOARES, António Goucha. *Op. Cit.*, p. 78.

salário e que perderam os seus empregos³⁵². De acordo com o relatório de 2013 do Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos, Nils Muižnieks, o número dos sem-abrigo aumentou desde 2007 em 15 dos 21 países visitados pelos peritos do Conselho. A crise económica desencadeou o acréscimo do número de pessoas a viver nas ruas, sobretudo nos países que foram mais fortemente atingidos pelos reflexos da crise de 2008, como é o caso de Grécia, Irlanda, Espanha, Reino Unido e Portugal³⁵³. Junto dos sem-abrigo surgiram também novos grupos como migrantes, jovens e mulheres³⁵⁴.

Num outro relatório, Muižnieks defende que, mesmo em tempos de crise financeira, o emprego, a habitação, a educação e a assistência médica e social são direitos sociais fundamentais que não devem ser ignorados³⁵⁵. Sustenta que, os períodos de dificuldade financeira não devem ser vistos como situações de emergência que automaticamente implicam a supressão de direitos sociais e a deterioração da situação de grupos sociais vulneráveis. Pelo contrário, essas alturas devem ser encaradas pelos Estados como “oportunidades para renovar os seus sistemas nacionais de proteção de direitos humanos e reorganizar as suas administrações, de forma a criar ou reforçar a eficiência dos sistemas nacionais de segurança social”³⁵⁶. Nesse relatório o Comissário destacou o impacto das medidas de austeridade em Portugal relativamente ao direito à habitação, fazendo referência aos idosos e à comunidade cigana.

Em 2010, 18% da população portuguesa tinha 65 anos ou mais. O crescimento deste segmento da população é constante, por exemplo, em 2003 representava 16,7% da população. Em 2009, 21% estava em risco de pobreza, um aumento de 1% em relação ao ano anterior, 2008³⁵⁷. Em Março de 2012, dados estatísticos apontaram um crescimento desproporcional da taxa de mortalidade dos idosos durante o inverno de 2011 – 2012 (um aumento na ordem dos 10% em relação aos dados de 2011). Segundo os profissionais de saúde, as medidas de austeridade fiscal tiveram impacto na situação dos idosos, especialmente naqueles que viviam

³⁵² Human Rights Council - **Reporte 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: mission to Portugal**, par. 83.

³⁵³ Em Portugal, a composição da população sem-abrigo resulta em mais jovens adultos devido às elevadas taxas de desemprego e à falta de habitação acessível. Tendo como exemplo o Porto, com uma taxa per capita de sem-abrigo maior do que a de Lisboa. *Idem, ibidem*, par. 51.

³⁵⁴ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 133.

³⁵⁵ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe - **Report by Nils Muižnieks: following his visit to Portugal from 7 to 9 May 2012**, par. 76.

³⁵⁶ *Idem, ibidem*, par. 77.

³⁵⁷ *Idem, ibidem*, par. 24.

à base de pequenas pensões³⁵⁸. Em 2012, os idosos que viviam de pensões mínimas não conseguiam aquecer adequadamente as suas casas, devido ao aumento drástico do preço do gás e da eletricidade³⁵⁹.

Quanto aos ciganos, consta que sofreram várias formas de discriminação, sendo confrontados com graves dificuldades na área da habitação, resultando em persistente exclusão social e pobreza³⁶⁰. O Comissário centra-se na questão da habitação, por acreditar que deve ser abordada pelas autoridades como prioridade. Duas situações de habitação particularmente difíceis tiveram destaque na carta do Comissário às autoridades portuguesas em 2009: habitações vedadas, com apenas uma via de entrada e de saída e habitações sem acesso à água³⁶¹. A privação do acesso à água é respeitante aos casos em que as autoridades locais destruíram as torneiras existentes nos alojamentos dos ciganos³⁶².

Durante a sua visita a Portugal, o Comissário recebeu informações indicando que os ciganos continuavam a viver em condições precárias em várias partes do país: em habitações sociais muitas vezes inadequadas, com casas construídas com materiais de baixa qualidade; em áreas sem sistemas de drenagem adequados e sem consulta prévia das famílias envolvidas. Algumas viviam em tendas, barracas improvisadas, cabanas ou blocos habitacionais degradados devido à falta de habitação social condigna, geralmente não tendo acesso a serviços básicos como água corrente, eletricidade e sistema de esgoto, estando alguns desses alojamentos localizados em áreas de risco. Nesse contexto destaca-se a existência de um elevado número de famílias em listas de espera para habitação social³⁶³.

Os cortes no financiamento público para habitações sociais resultou na não implementação de muitos projetos de habitação social aprovados e na falta de controlo pelas autoridades públicas dos novos investimentos em habitação³⁶⁴. Segundo o Comissário, muitos ciganos viviam em alojamentos localizados a quilómetros dos centros das cidades com pouco ou nenhum acesso aos transportes públicos; sem serviços públicos e lojas disponíveis nas proximidades. O isolamento é referente tanto a alojamentos com muito tempo de uso como também a alojamentos recentes, resultantes de programas de reassentamento realizados nos últimos 10 a 15 anos que optaram pela separação das famílias ciganas³⁶⁵.

³⁵⁸ *Idem, ibidem*, par. 25.

³⁵⁹ *Idem, ibidem*, par. 26.

³⁶⁰ *Idem, ibidem*, par. 37.

³⁶¹ *Idem, ibidem*, par. 47.

³⁶² *Idem, ibidem*, par. 52.

³⁶³ *Idem, ibidem*, par. 51.

³⁶⁴ *Idem, ibidem*, par. 50.

³⁶⁵ *Idem, ibidem*, par. 55.

Diante da constatação de que as políticas públicas habitacionais implementadas não conseguiram acabar com a segregação espacial que afeta a comunidade cigana, o Comissário demonstra preocupação. Isto se deve essencialmente à falta de medidas adaptadas que promovam o acesso a habitações sociais condignas; e ainda ao facto das ações das autoridades locais não estarem em conformidade com as normas internacionais e europeias relativamente ao direito à habitação adequada³⁶⁶.

Releva mencionar que, de 28 países, Portugal ocupava a 22^a posição no Índice Europeu de Exclusão de Habitação de 2016. Este cálculo é feito com base em indicadores como a sobrecarga no custo da habitação no orçamento familiar (mais de 40% gasto em renda); dívidas por causa do pagamento de aluguer ou empréstimo ao banco; sobrelotação; problemas de habitabilidade (incapacidade de manter a casa quente, buracos nas paredes ou humidade) e privação habitacional³⁶⁷. Em 2015, 33,5% das famílias mais carenciadas corriam o risco de cair em atraso de renda ou execução hipotecária, um aumento de 3% em apenas dois anos. Segundo o INE, das famílias mais carenciadas, 11% viviam em privação habitacional e quase 10,3% (21% das quais mais pobres) vivem em sobrelotação. No mesmo ano, uma em cada quatro pessoas em Portugal teve dificuldade em manter a casa adequadamente aquecida, quase três vezes mais do que no resto da União Europeia (UE). A privação habitacional é especialmente preocupante para jovens entre 20 e 29 anos devido à escassez de habitação a preços acessíveis³⁶⁸.

3.4.1. Retrocesso Social no Contexto das Medidas de Austeridade

A concretização dos direitos económicos, sociais e culturais está sujeita a transformações. Por isso no contexto da crise económica e do programa de “resgate” a Portugal a materialização desses direitos sofreu um retrocesso. O reconhecimento dessa derrocada deu-se em virtude de vários fatores donde destacam-se as consequências negativas na provisão pública de bens e serviços, especificamente no tocante à habitação, saúde, educação e pensões. Essas sequelas abrangem em alto grau os grupos sociais mais

³⁶⁶ *Idem, ibidem*, par. 56.

³⁶⁷ Human Rights Council - **Reporte 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: mission to Portugal**, par. 10.

³⁶⁸ *Idem, ibidem*, par. 28-29.

vulneráveis, como desempregados, crianças e jovens, idosos, escalões de menor rendimento e famílias sobre-endividadas³⁶⁹.

A recessão verificada não só originou um acréscimo do número de pessoas que já não consegue satisfazer os seus direitos económicos e sociais, como criou novas formas de vulnerabilidade. Surgem os “novos pobres”, pessoas que não esperavam estar economicamente vulneráveis e dão por si em bancarrota e os indivíduos que já se encontravam em situações desfavoráveis, tendem a piorar cada vez mais³⁷⁰. Diante disto surge o questionamento quanto à aplicação do princípio do não retrocesso nesses casos e o posicionamento da jurisprudência portuguesa à questão.

O Acórdão n.º 590/2004 do TC de 3 de Dezembro de 2004 é contra o princípio do não retrocesso ao entender que a CRP, na prossecução das políticas sociais e económicas de habitação, atribui ao legislador uma grande margem para se pronunciar, tanto sobre a existência de um problema de interesse público que exija regulação como também sobre escolhas de modalidade de aplicação desta última. Na realização do interesse público, o legislador nacional merece respeito por parte do TC, salvo se as suas escolhas se revelarem irracionais. Respeitante aos direitos sociais, o Estado está obrigado a criar pressupostos de modo a conferir exequibilidade às normas constitucionais, além de garantir os já existentes³⁷¹.

Do mesmo modo o Acórdão n.º 509/2002 do TC de 2 de Dezembro de 2003, entendeu que a proibição do retrocesso não pode constituir um princípio jurídico geral em matéria de normas concretizadoras, sob pena de se destruir a autonomia da função legislativa do Estado, degradando-a à mera função executiva da CRP, sobretudo pelo facto de não existir uma via única progressiva para atingir a sociedade justa. Todavia é possível garantir que o legislador: não destrua o nível mínimo adquirido; exija respeito pela norma constitucional com fundamento nos princípios da igualdade e protecção da confiança; e forneça garantia máxima nos casos em que se conclui que o nível de concretização legislativa beneficia a consciencialização da comunidade, devendo ser tida como materialmente constitucional³⁷².

Em virtude do princípio da protecção da confiança do art. 2.º da CRP, a República Portuguesa é um Estado de direito com democracia participativa. Nesse sentido os cidadãos atribuem competência à Assembleia da República e ao Governo³⁷³ para legislar sobre diversas

³⁶⁹ COSTA, Ana. *Op. Cit.*, p. 59.

³⁷⁰ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 137.

³⁷¹ Ac. TC, de 03-12-2004, proc. n.º 944/2003.

³⁷² Ac. TC, de 02-12-2003, proc. n.º 768/2002.

³⁷³ O Governo tem competência para exercer funções legislativas (art. 198.º da CRP), e funções políticas (art. 197.º da CRP).

matérias. Desta forma, tudo indica que não deve ser adotado o princípio da proibição do retrocesso social de modo a proteger a autonomia do legislador. No que toca aos meios e conteúdo das normas legais concretizadoras, o legislador na implementação de políticas de habitação deve simultaneamente respeitar o conteúdo essencial da norma constitucional e manter-se fiel aos princípios do Estado de Direito tais como: universalidade³⁷⁴; igualdade em concreto na proibição da não discriminação³⁷⁵; proporcionalidade³⁷⁶.

Como resultado, admite-se uma proibição apenas relativa de retrocesso. Quando as normas legais concretizam as normas constitucionais não exequíveis por si mesmas o legislador cumpre o seu dever e ainda fica obrigado a não as suprimir abrindo ou reabrindo uma omissão³⁷⁷. A nível de proteção dos direitos económicos, sociais e culturais, o Governo português deve garantir que não há retrocesso³⁷⁸.

Frente à crise económica e às dificuldades financeiras, a natureza programática dos direitos sociais justifica o abrandamento da sua realização que fica afetada pelas políticas de austeridade invocadas de maneira a fundamentar medidas de contenção financeira ou orçamental³⁷⁹. Por tal razão, as medidas de austeridade tendem a abalar os mecanismos de redução da desigualdade e de crescimento económico³⁸⁰.

Por isso é particularmente importante que os Estados, na adoção dessas políticas, tenham em mente o art. 2.º do PIDESC referente à realização progressiva dos direitos económicos, sociais e culturais. Isto significa que os Estados devem evitar a regressão destes direitos mesmo em tempos de escassez de recursos³⁸¹. Tratando-se da adoção de medidas deliberadamente retrógradas a respeito dos direitos previstos no PIDESC, o Comentário Geral n.º 3 evidencia que estas devem ser cuidadosamente analisadas e justificadas no contexto da plena utilização do máximo de recursos disponíveis³⁸².

Em situação de crise, as condições práticas de realização dos direitos sociais devem ser reajustadas ao nível de sustentabilidade existente com eventual redução dos seus beneficiários ou dos seus montantes. A crise pode provocar a suspensão de algumas normas

³⁷⁴ Cf. (Art. 12.º da CRP).

³⁷⁵ Cf. (Art. 13.º da CRP).

³⁷⁶ Cf. (Art. 18.º, n.º 2 da CRP).

³⁷⁷ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 494.

³⁷⁸ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 153.

³⁷⁹ GONÇALVES, Maria Eduarda. *Op. Cit.*, p. 88.

³⁸⁰ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 138.

³⁸¹ *Idem, ibidem*, p. 140.

³⁸² CDESC, Comentário Geral n.º 3, par. 9.

legais, mas estas devem retomar a sua efetividade a curto ou a médio prazo³⁸³. As medidas regressivas devem ser sempre temporárias e nunca permanentes, ou seja, têm de ter um prazo e, além disso, o Governo tem de ser transparente e responsável para garantir que estas políticas mudem³⁸⁴.

O Governo português considera que a transparência no que toca às políticas públicas “exige a disponibilização de informação rigorosa, de fácil acesso e a uma escala territorial adequada, sobre o mercado habitacional e o acesso à habitação”. Essa informação permite avaliar com precisão os problemas e dinâmicas existentes no território e apoiar a criação de instrumentos de políticas públicas para a sua superação. Permite ainda consciencializar o grau de eficácia e eficiência destes instrumentos, identificar áreas para aperfeiçoamento e examinar os retornos do investimento público em cada caso. Possibilita também adotar uma atuação preventiva e proativa, identificando novas dinâmicas em fase inicial³⁸⁵.

Supletivamente, o acesso à informação em matéria de mercado habitacional ajuda os cidadãos nas suas escolhas e decisões, vez que tendo como base dados fiáveis, capacita às famílias a gestão do seu orçamento. Quanto aos proprietários e empresas possibilita fazerem uma avaliação mais metódica acerca dos seus investimentos nos mercados de arrendamento e reabilitação. Por fim, a informação rigorosa relativa aos mercados de habitação e reabilitação contribui para evitar dinâmicas especulativas³⁸⁶.

3.4.2. Ação Inconstitucional

A CRP diz que são inconstitucionais as normas e os princípios que infrinjam a Lei Fundamental³⁸⁷. Dito de outro modo, há inconstitucionalidade se ocorrer ofensa a uma norma constitucional. No que toca à inconstitucionalidade por ação esta verifica-se sempre que o ato jurídico-político apresentar-se em desconformidade com a Constituição³⁸⁸. O TC no Acórdão n.º 39/84 remete a situações suscetíveis de originar inconstitucionalidade por ação dos pressupostos já existentes:

³⁸³ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 541.

³⁸⁴ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 126.

³⁸⁵ XXI Governo da República Portuguesa - **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido, objetivo e instrumentos de atuação**, p.12.

³⁸⁶ *Idem, ibidem*.

³⁸⁷ Cf. (Art. 277.º, n.º 1 da CRP).

³⁸⁸ MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 364.

- i) Em grande parte, os direitos fundamentais sociais, traduzem-se para o Estado na obrigação de cumprir tarefas, ou seja, que atue na realização dos mesmos. Assim que o Estado cumpra total ou parcialmente as tarefas exigidas pela CRP visando realizar um direito social, o respeito constitucional deixa de consistir apenas numa obrigação positiva, para se transformar também numa obrigação negativa. A satisfação do direito social que estava dependente da atuação do Estado, passa a estar dependente da sua abstenção, possibilitando assim a realização do direito em causa³⁸⁹.
- ii) O legislador tem a faculdade de modificar qualquer regime legislativo, o que parece não ter é a faculdade de subtrair supervenientemente a qualquer norma constitucional a exequibilidade que tenha adquirido. Conclui-se que, após ter emanado uma lei requerida pela Constituição para realizar um direito fundamental social³⁹⁰, o legislador não deve revogá-la repondo o estado de coisas anteriormente estabelecido. Tudo o que se conseguiu alcançar com a implementação da lei passa a ter a sua existência constitucionalmente garantida. Uma nova lei pode alterar ou reformar, nos limites constitucionalmente admitidos, mas não pode extinguir nem revogar direitos sociais³⁹¹.

Assim, nenhuma norma relativa aos direitos económicos, sociais e culturais, pode deixar de respeitar o seu conteúdo essencial, retirar ou intervir no seu sentido útil ou pôr em causa qualquer princípio constitucional. Importa preservar o conteúdo essencial dos direitos, que configura-se em razão da fruição do bem jurídico que lhe subjaz e é determinado pela Constituição³⁹². O TC admite que, “a violação do núcleo essencial efetivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladas da chamada justiça social”³⁹³.

No quadro das políticas de austeridade propostas pelo Governo, o TC travou ou limitou algumas medidas restritivas, por as ter considerado inconstitucionais³⁹⁴. A intervenção do TC foi solicitada por deputados, pelo Presidente da República e pelo provedor da justiça em relação a algumas medidas legislativas adotadas pelo Governo e pelo Parlamento³⁹⁵. Dentre as medidas de austeridade rejeitadas pelo TC incluem-se “cortes no subsídio de férias

³⁸⁹ Ac. TC, de 05-05-1984, proc. n.º 6/83.

³⁹⁰ É suscetível de originar inconstitucionalidade por ação dos pressupostos já existentes, a eliminação de normas concretizadoras.

³⁹¹ Ac. TC, de 05-05-1984, proc. n.º 6/83.

³⁹² MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 350.

³⁹³ Ac. TC, de 02-12-2003, proc. n.º 768/2002.

³⁹⁴ GONÇALVES, Maria Eduarda. *Op. Cit.*, p. 88.

³⁹⁵ SOARES, António Goucha. *Op. Cit.*, p. 78.

dos funcionários públicos e pensionistas e redução nos subsídios de doença e desemprego”³⁹⁶. Vale ressaltar que as decisões judiciais em Portugal tiveram um grande impacto.

A título exemplificativo o TC declarou inconstitucional as seguintes propostas presentes na Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2014): art. 33.º que resultou na redução das remunerações dos trabalhadores do setor público; art. 115.º, n.º 1 e n.º 2 que submeteram os montantes dos subsídios de doença e desemprego a uma contribuição de 5% e 6%; art. 117.º, n.º 1 a 7, n.º 10 e n.º 15, que definiram novas formas de cálculo e redução de pensões de sobrevivência cumulativamente com o recebimento de outras pensões³⁹⁷. O referido tribunal também considerou inconstitucional, as normas advindas dos artigos 21.º e 25.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro por violarem o princípio da igualdade constante do art. 13.º da CRP. Estas normas regulavam o orçamento de 2012 e previam a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e Natal ou de quaisquer prestações equivalentes, tendo um período de vigência segundo o Programa de Assistência Económica e Financeira de 3 anos - 2012, 2013 e 2014³⁹⁸. A declaração de inconstitucionalidade das medidas baseou-se no impacto desproporcional causado aos direitos económicos e sociais.

Face às medidas adotadas para fazer frente à crise económico-financeira, têm sido numerosos os acórdãos do TC Português³⁹⁹ desde 2010 sobre medidas legislativas, sobretudo a nível orçamental, podendo ser recenseadas questões de inconstitucionalidade. O TC pronunciou-se acerca da inconstitucionalidade, invocando princípios do Estado de Direito, como a igualdade, a proteção da confiança e a proporcionalidade, deixando de parte a Teoria dos Direitos Fundamentais, os direitos sociais em si individualmente considerados⁴⁰⁰.

Primordialmente é relevante referir que a Teoria dos Direitos Fundamentais tem várias concepções. Foquemo-nos na ideia de uma teoria voltada para o conceito de restrição. São restringíveis os bens protegidos pelos direitos fundamentais e as posições à primeira vista garantidas por princípios de direitos fundamentais⁴⁰¹. A restrição é referente à extensão do

³⁹⁶ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 140.

³⁹⁷ Ac. TC, de 26-06-2014, proc. n.º 14/2014.

³⁹⁸ Do conteúdo destes preceitos verifica-se que o Orçamento do Estado para 2012 “suspendeu total ou parcialmente o pagamento dos subsídios de férias e de Natal, ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e, ou, 14.º meses, quer para pessoas que auferem remunerações salariais de entidades públicas, quer para pessoas que auferem pensões de reforma ou aposentação através dos sistema público de segurança social”. Cf. (Ac. TC, de 20-07-2012, proc. n.º 40/12).

³⁹⁹ Sendo requerido ao TC a apreciação da constitucionalidade ou legalidade das normas jurídicas, trata-se da fiscalização abstrata. MIRANDA, Jorge - **Fiscalização da Constitucionalidade**, p. 372.

⁴⁰⁰ *Idem*, **Direitos Fundamentais**, p. 544.

⁴⁰¹ ALEXY, Robert - **Teoria dos Direitos Fundamentais**, p. 281.

direito em si, impõe um limite ao exercício do titular⁴⁰². O art. 29.º da DUDH alude que as restrições têm como limite a moral, a ordem pública e o bem-estar na sociedade democrática⁴⁰³. A respeito das restrições aos direitos fundamentais, estas devem apresentar os seguintes requisitos:

- i) As leis restritivas devem revestir caráter geral e abstrato. Este requisito atesta a proibição de utilização de leis de natureza individual e concreta; assegura que estas leis não tenham efeito retroativo, ou seja, não reduzam os efeitos de proteção de direitos das pessoas sem que haja solução possível para esse tratamento desigual; por último, garante o respeito pelo conteúdo essencial⁴⁰⁴.
- ii) As restrições dos direitos ou princípios fundamentais, de acordo com a interpretação normativa, só devem ser feitas caso haja necessidade ou não havendo opções menos gravosas, permitindo o alcance dos objetivos de interesse geral. Com base no princípio da universalidade a regra geral é que não devem ser feitas restrições (exceções constitucionais) na aplicabilidade dos direitos fundamentais⁴⁰⁵.
- iii) A restrição do direito fundamental é uma norma compatível com a Constituição que restringe uma posição desse mesmo direito. Caso seja uma norma inconstitucional, pode ter natureza interventiva mas não restritiva⁴⁰⁶.

Admitindo eventuais restrições dos direitos fundamentais sociais e sendo estes de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, os números 2 e 3 do art. 18.º da CRP servem de guia. Segundo os dispositivos: “(...) 2. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. 3. As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir caráter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais”⁴⁰⁷.

Em apreço ao art. 4.º do PIDESC, os Estados só podem restringir os direitos previstos no Pacto, submetendo-os “às limitações estabelecidas pela lei, unicamente na medida compatível com a natureza desses direitos e exclusivamente com o fim de promover o bem-

⁴⁰² MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**, p. 346.

⁴⁰³ Cf. (Art. 29.º da DUDH).

⁴⁰⁴ ALEXANDRINO, José Melo. *Op. Cit.*, p. 139-140.

⁴⁰⁵ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Op. Cit.*, p. 381.

⁴⁰⁶ ALEXY, Robert. *Op. Cit.*, p. 282.

⁴⁰⁷ Cf. (Art. 18.º, n.º 1 e 2 da CRP).

geral numa sociedade democrática”⁴⁰⁸. Assim sendo, no controle da constitucionalidade dos atos legislativos uma norma só faz parte do ordenamento jurídico se for de acordo com o conteúdo de um preceito constitucional relativo a um direito fundamental. Com fundamento no princípio da superioridade normativa constitucional, os poderes estaduais face à aplicação das leis, devem interpretá-las em conformidade com os direitos fundamentais⁴⁰⁹. A aplicabilidade está vinculada ao princípio da constitucionalidade em conformidade com o art. 3.º, n.º 3 da CRP: “a validade das leis e dos demais atos do Estado, das regiões autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade com a Constituição”.

O TC no Acórdão do processo n.º 768/2002, de 2 de Dezembro de 2003, considerou que as medidas de austeridade adotadas traduziram-se na redução do conteúdo essencial dos direitos sociais, com o Estado a dar mostras de eventual incumprimento da sua obrigação constitucional de garantir que as medidas legislativas não ponham em causa o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado⁴¹⁰. Assim, considerou inconstitucionais “quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial”.

Por fim, conclui-se que, a respeito do conteúdo essencial do direito fundamental, são acolhidas as teorias objetiva ou subjetiva, relativa ou absoluta. A primeira refere-se ao conteúdo essencial como norma objetiva ou como posição jurídica subjetiva, a segunda como resultado de um processo de ponderação ou como uma dimensão irrestringível do direito, abstratamente fixada⁴¹¹.

⁴⁰⁸ Cf. (Art. 4.º do PIDESC).

⁴⁰⁹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Op. Cit.*, p. 200-201.

⁴¹⁰ A interferência na realização do direito à habitação pode ser objeto de reclamação segundo o art. 2.º do PF-PIDESC.

⁴¹¹ ALEXANDRINO, José Melo. *Op. Cit.*, p. 140-141.

CAPÍTULO 4: DESPEJOS FORÇADOS

Todos os anos, milhares de pessoas pelo mundo são ameaçadas ou sofrem despejos forçados, deixando-as muitas vezes sem casa e/ou sem terreno, em condições de extrema pobreza. Os despejos forçados resultam em traumas severos, afetando desproporcionalmente os mais marginalizados ou vulneráveis na sociedade. A prática ocorre tanto em países desenvolvidos como em vias de desenvolvimento, no contexto de desenvolvimento, emergência ou reconstrução. Num cenário de acelerada urbanização, mudanças climáticas e globalização, as crises financeiras contribuem para tornar os despejos forçados ainda mais complexos⁴¹².

Ao abrigo do direito internacional, os despejos forçados constituem um fenômeno distinto. De acordo com o Comentário Geral n.º 7 do CDESC, o termo “despejos forçados” é definido como remoções contra a vontade dos indivíduos, famílias ou comunidades, das casas ou terrenos que ocupam, sem formas adequadas de proteção jurídica, podendo ser temporários ou permanentes⁴¹³. Em 1993, a CDHNU declarou que os despejos forçados constituem grave violação dos direitos humanos em particular do direito à habitação condigna⁴¹⁴.

O termo “despejos” é mais propenso a ser utilizado pelas ONGs, já as instituições financeiras, agências de desenvolvimento e os Governos adotam uma terminologia menos controversa. *Verbi gratia*, termos como reassentamento ou realocação que, embora impliquem a oferta de terrenos ou habitações alternativas para os deslocados, envolvem a remoção involuntária (contra vontade e sem o consentimento livre e informado) de pessoas das suas casas e comunidades⁴¹⁵. Existem diversas situações que podem levar aos despejos forçados; algumas das quais serão discutidas em seguida.

A privatização de habitação social ou pública, bem como o aumento das rendas pelos proprietários privados sem proteção para o devido processo pode desencadear a ocorrência de despejos forçados⁴¹⁶.

A ocupação ilegal de terrenos ocorre frequentemente nas cidades de países pobres e em processo de desenvolvimento, entre os grupos mais desfavorecidos, visto a ocupação ou aquisição ilegal de terrenos ser a única forma de obterem e desenvolverem o seu abrigo. Estas

⁴¹² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Forced Evictions**, p. 1.

⁴¹³ CDESC, Comentário Geral n.º 7, par. 3.

⁴¹⁴ CDESC, Comentário Geral n.º 7, par. 2.

⁴¹⁵ LECKIE, Scott - **Forced Evictions**, p. 131.

⁴¹⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Op. Cit.*, p. 10.

idades, devido à modernização da economia e urbanização passam por drásticas transformações demográficas. A busca de melhores perspectivas de sobrevivência leva as pessoas a deslocarem-se para os centros urbanos, desencadeando conflitos entre proprietários de terrenos privados e ocupantes ilegais. As invasões dos terrenos, reprimidas violentamente em defesa da propriedade privada com o apoio da lei e das forças governamentais de segurança, resultam por vezes na perda de vidas. Na maioria dos casos os proprietários estão em vantagem relativamente aos ocupantes ilegais, por conhecerem os seus direitos. Muitas vezes tais despejos estão associados à discriminação social e violência policial⁴¹⁷, mas como observa o TEDH, o art. 3.º da CE, proíbe em termos absolutos a tortura e as penas ou tratamentos desumanos ou degradantes e dessa forma “consagra um dos valores fundamentais da sociedade democrática”⁴¹⁸.

Em 2010 cerca de 830 milhões de pessoas no mundo residia em bairros urbanos. Nessa realidade, os mais desfavorecidos sob abrigo da ocupação informal e da marginalização correm risco acrescido de despejo forçado, ainda que a sustentabilidade urbana seja promovida através da garantia de segurança legal de ocupação e modernização do local. Apesar da abordagem dos direitos humanos ser no sentido de priorizar as necessidades das comunidades marginalizadas, na prática, quando ocorrem despejos forçados, estas são frequentemente mais prejudicadas⁴¹⁹.

Em contexto de despejos em centros urbanos as pessoas são geralmente afastadas para a periferia com pouco ou nenhum acesso aos serviços básicos e oportunidades de subsistência. Como consequência há mais desperdício de tempo em transporte (se disponível) para aceder a serviços e empregos e ainda despesas adicionais. As antigas comunidades e bairros diversas vezes deixam de ter acesso a apoio social. Na maioria dos casos as pessoas encontram-se num círculo vicioso, pois após o despejo voltam ao local e criam outro assentamento informal para poder ganhar a vida acabando por ser despejadas novamente⁴²⁰.

Dada a natureza interdependente, indivisível e inter-relacional dos direitos humanos, é evidente que os despejos forçados interferem no gozo de outros direitos consagrados no PIDESC e direitos civis e políticos tais como: o direito à vida, à segurança, à não interferência na privacidade, na família e no lar e à fruição pacífica dos bens⁴²¹.

⁴¹⁷ AUDEFROY, Joel - **Eviction Trends Worldwide and the Role of Local Authorities in Implementing the Right to Housing**, p. 12.

⁴¹⁸ Ac. TEDH, de 24-04-1998, proc. Selçuk e Asker c. Turquia, par. 75.

⁴¹⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Forced Evictions**, p. 25.

⁴²⁰ *Idem, ibidem*.

⁴²¹ CDESC, Comentário Geral n.º 7, par. 4.

As obrigações dos Estados, referente aos despejos forçados, baseiam-se nas disposições presentes no art. 11º, nº 1 do PIDESC. Visto que o direito à habitação está conexo a outros direitos humanos, a proteção contra despejos forçados é fundamental e está intimamente ligada à segurança legal de ocupação. O direito de não ser despejado à força sem proteção adequada é reforçado pelo art. 17º, nº 1 do PIDCP que reconhece o direito de ser protegido contra “interferência arbitrária ou ilegal” no domicílio. Em apreço ao art. 2º, nº 1 do PIDESC, os Estados devem usar todos os meios apropriados na promoção do direito à habitação condigna⁴²². Isto implica que adotem medidas legislativas de modo a prevenir e se necessário punir os despejos forçados realizados sem proteção apropriada. Assim, os Estados devem revisar a legislação e políticas de maneira a garantir que sejam compatíveis com as obrigações do direito à habitação condigna e revogar ou alterar qualquer legislação que não esteja de acordo com os requisitos do PIDESC. Para além da aplicação da lei a terceiros que realizem os despejos forçados, os Estados devem ainda abster-se de realizá-los⁴²³.

Os despejos forçados e a demolição de casas como medida punitiva são contraditórios às normas do PIDESC. Consideram-se como despejos justificáveis os casos de persistente falta de pagamento de renda e de danos ao imóvel arrendado sem qualquer motivo plausível, cabendo às autoridades competentes garantir que sejam realizados de acordo com lei compatível ao PIDESC, estando todos os recursos legais disponíveis aos afetados⁴²⁴. Sendo o despejo justificável, deve ser realizado em conformidade com as disposições do DIDH e de acordo com o princípio da proporcionalidade. Nesse sentido vale mencionar o Comentário Geral nº 16 do Comité de Direitos Humanos, referente ao art. 17º do PIDCP em que a interferência na casa de uma pessoa só pode ocorrer nos casos previstos pela lei. Segundo o Comité, a lei nacional deve estar de acordo com as disposições e objetivos do Pacto e deve em qualquer caso ser razoável em circunstâncias particulares. Indica ainda o Comité que a legislação nacional deve especificar em pormenores em que casos as interferências podem ser permitidas⁴²⁵.

Embora os despejos devam ser último recurso, há momentos em que são inevitáveis. Tem-se como exemplo os casos em que os Estados devem deslocar pessoas de prédios abandonados ou aéreas propensas a riscos, por ser necessária a proteção das suas vidas bem como dos restantes direitos humanos. É particularmente importante antes da realização de

⁴²² CDESC, Comentário Geral nº 7, par. 8.

⁴²³ CDESC, Comentário Geral nº 7, par. 9.

⁴²⁴ CDESC, Comentário Geral nº 7, par. 11.

⁴²⁵ CDESC, Comentário Geral nº 7, par. 14.

quaisquer despejos que os Estados, através de consulta às pessoas afetadas, assegurem que todas as alternativas viáveis tenham sido exploradas, visando dessa forma evitar ou pelo menos minimizar a necessidade do uso da força. Vale mencionar o artigo 2.º parágrafo 3 do PIDCP o qual exige que os Estados garantam um recurso efetivo às pessoas cujos direitos tenham sido violados. Neste sentido, cabe aos Estados garantir que os indivíduos envolvidos tenham direito a uma indemnização adequada face a qualquer propriedade afetada⁴²⁶.

Nos tempos que correm, também “o interesse público, bem-estar geral, bem-estar público, bem público, interesse do Estado, interesse nacional, bem comum, ou servir o bem público”, servem de justificativa para realizar os despejos. Isto implica o despejo de poucos para o bem de muitos, não havendo outra explicação, nem controlo sobre tal decisão⁴²⁷.

Tal como defende o TEDH, a interferência no direito à propriedade privada deve estar em conformidade com a lei, tendo como objetivo o interesse público⁴²⁸. De acordo com o Tribunal, contrariamente às propriedades dos Estados (bens públicos), as propriedades privadas (bens dos cidadãos comuns), encontram-se ao abrigo do art. 1º do Protocolo nº 1 da CE⁴²⁹. Desse modo, o direito à propriedade privada apresenta três regras: estabelece o princípio do gozo pacífico da propriedade; abrange a privação dos bens sujeitando-a a condições concretas; e garante aos Estados o direito, entre outras coisas, de controlar a utilização dos bens de acordo com o interesse geral. A segunda e a terceira regras “dizem respeito aos casos particulares de interferência no direito de gozo pacífico da propriedade e devem ser interpretadas à luz do princípio geral estabelecido na primeira regra”⁴³⁰. O Tribunal alega que a interferência no direito à propriedade, de modo a enquadrar-se na estrutura do dispositivo supramencionado, deve estabelecer um “justo equilíbrio entre as exigências do interesse geral da comunidade e as exigências da proteção dos direitos fundamentais do indivíduo”⁴³¹.

Em relação aos despejos forçados, o CDESC considera que as proteções processuais devem garantir: oportunidade de consulta com as pessoas envolvidas; notificação das pessoas envolvidas a um período de tempo razoável antes da data prevista do despejo; facultar às partes interessadas informações sobre os despejos propostos e se for o caso, os fins atribuídos aos terrenos e habitações; presença de funcionários de Governo ou representantes;

⁴²⁶ CDESC, Comentário Geral n.º 7, par. 13.

⁴²⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Forced Evictions**, p. 26.

⁴²⁸ Ac. TEDH, de 29-03-2006, proc. Scordino c. Itália, par. 81.

⁴²⁹ Ac. TEDH, de 23-11-2000, proc. Antigo Rei da Grécia e outros c. Grécia, par. 51.

⁴³⁰ Ac. TEDH, de 23-11-2000, proc. Antigo Rei da Grécia e outros c. Grécia, par. 50.

⁴³¹ Ac. TEDH, de 23-09-1982, proc. Sporrong e Lonroth c. Suécia, par. 69.

identificação de todas as pessoas envolvidas nos despejos; que os despejos não devem ocorrer durante más condições climáticas ou durante a noite, a menos que as pessoas em causa dêem o seu consentimento; provisão de recursos jurídicos; sempre que possível, prestação de assistência jurídica às pessoas que necessitam procurar reparação judicial⁴³². Os Estados devem tomar todas as medidas adequadas, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar habitação condigna alternativa ou acesso a terrenos produtivos⁴³³.

4.1. Processo “I.D.G. c. Espanha” (Comunicação 2/2014)

Uma das preocupações da Amnistia Internacional (AI) e outras organizações de direitos humanos tem sido o direito humano à habitação condigna em Espanha. A crise mundial de 2008 e o posterior *boom* imobiliário levaram famílias espanholas a recorrer ao crédito bancário para aquisição de habitação e como consequência as suas dívidas dispararam, somando à taxa de desemprego originada pela crise. Em conformidade com dados da AI houve uma diminuição de 50% do gasto público em habitação entre 2008 e 2015. Verificou-se um aumento de despejos, sendo que até Setembro de 2016 contou-se mais de 19.700 por execução hipotecária e mais de 25.000 por falta de pagamento de renda. A falta de fornecimento de dados pelas autoridades públicas relativamente ao número, idade ou o género das pessoas afetadas nestes processos impossibilitou a adoção de medidas para proteção dos mais vulneráveis⁴³⁴.

No contexto das medidas de austeridade adotadas na Zona Euro após a crise, Espanha foi um dos países afetados. No processo “I.D.G. c. Espanha” discutiu-se o impacto dessas medidas no direito à habitação de um amplo número de cidadãos em Espanha que ao deixarem de poder pagar os seus créditos bancários, perderam as suas casas. Pela primeira vez foi apresentada uma comunicação ao CDESC contra um Estado-membro (em 2014) – como consequência o Estado Espanhol viu-se obrigado a providenciar uma solução eficaz, com o objetivo de evitar despejos e proteger o direito à habitação⁴³⁵. A autora da comunicação é uma cidadã espanhola nascida em 28 de Junho de 1965. A parte prejudicada, por motivos de privacidade identificada como Sra. I.D.G., explana ter comprado uma casa em Madrid em

⁴³² CDESC, Comentário Geral n.º 7, par. 15.

⁴³³ CDESC, Comentário Geral n.º 7, par. 16.

⁴³⁴ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 190.

⁴³⁵ *Idem, ibidem*, p. 186-187.

2007, no valor de 742.890,68 €, recorrendo a crédito bancário e poupanças. Como resultado à crise económica e financeira, admite ter deixado de conseguir pagar as prestações do empréstimo, totalizando cerca de 11.000 €. Apesar de a autora ter tentado negociar um acordo, o banco acabou por acionar um processo de execução judicial de hipoteca⁴³⁶, “no âmbito do qual a queixosa nunca pôde oportuna e eficazmente exercer o seu direito de defesa”⁴³⁷.

A 5 de Maio de 2013, o PF-PIDESC entrou em vigor, sendo Portugal e Espanha dos poucos países da UE a ratificá-lo no auge da crise. A ratificação por Espanha, possibilitou aos afetados pela hipoteca apresentarem comunicação um ano depois contra o próprio Estado por violação do direito à habitação. Na concretização dos direitos económicos, sociais e culturais estes mecanismos de *soft law* podem ser considerados insuficientes. No entanto, os tempos de crise e dificuldades fizeram os tribunais nacionais e europeus despertarem para as exigências dos Tratados e das populações. Quer a nível nacional, quer a nível europeu, é necessário reafirmar um novo compromisso com os direitos humanos, particularmente com os direitos económicos, sociais e culturais. Esses dois patamares devem ser vistos como oportunidades de “reafirmar o que nos permitiu, com todos os erros, imperfeições e percalços, construir a UE e fazê-la chegar aos dias de hoje”. Visando uma UE coesa, os mais vulneráveis devem ser protegidos, a discriminação deve ser combatida e a justiça social deve ser promovida. Como essência das democracias, os direitos humanos devem ser praticados e realizados todos os dias, não se resumindo a proclamações formais ou meras teorizações⁴³⁸.

De maneira a fazer valer a proteção do direito à habitação nos tribunais, é necessário que as pessoas confrontadas com ações de despejo disponham de recursos jurídicos adequados. Neste âmbito, de modo a evitar términos dramáticos para as famílias mais afetadas, é crucial criar legislação que impeça os despejos e proporcione soluções de habitação. Uma das propostas mais divulgadas foi ocasionar a quem deixe de poder pagar o empréstimo ao banco a entrega da casa em pagamento, libertando-se da dívida. Contudo, face ao desemprego e às dificuldades económicas enfrentadas pelas pessoas, competia posteriormente aos Estados adotar medidas efetivas para concretizar o direito à habitação e evitar que ficassem desalojadas⁴³⁹.

⁴³⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Views of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, par. 2.1-2.2.

⁴³⁷ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 187.

⁴³⁸ *Idem, ibidem*, p. 191-192.

⁴³⁹ *Idem, ibidem*, p. 190.

À luz do que temos dito, os Estados independentemente da situação económica de cada família, têm o dever de viabilizar acesso à habitação condigna para todos. Os Estados devem abordar o direito à habitação como um direito humano e não apenas como uma dívida a executar por terceiros. Por conseguinte, é urgente mudança em matéria de habitação, de modo a impedir que as pessoas fiquem sem teto por deixarem de pagar empréstimo⁴⁴⁰.

4.1.1. Comunicação ao CDESC

Na comunicação ao CDESC, a autora alega que o Estado violou o seu direito à habitação condigna nos termos do art. 11.º parágrafo 1 do PIDESC⁴⁴¹. Aponta que o seu caso surgiu da grave crise em Espanha, juntamente com mais de 400.000 despejos e processos de execução judicial de hipoteca⁴⁴². A Sra. I.D.G. argumenta que com base no PIDESC, goza de direitos que devem ser efetivamente notificados pelos tribunais. Alega a falta de diligência por parte do tribunal, face às tentativas fracassadas em notificá-la do processo não tendo feito uso de outras formas e métodos conforme estabelecido no Processo Civil Espanhol. Como consequência, a autora argumenta que a falha na comunicação processual impediu-a de montar uma defesa e de proteger o seu direito à habitação em Tribunal, visto que só tomou conhecimento do processo após o Tribunal ter ordenado o leilão da sua residência. Devido à falta de proteção legal efetiva e oportuna, a autora afirma estar numa situação de vulnerabilidade, incerteza e ansiedade, afetando gravemente a sua saúde⁴⁴³.

A autora expõe que o direito das pessoas de montar uma defesa legal das suas casas não é adequadamente protegido pela legislação que regula os procedimentos de execução judicial de hipoteca. Na maioria dos casos, as pessoas afetadas por esses processos desconhecem que os credores entraram com ação judicial até serem despejadas. Ademais, nesses casos, tendo como exemplo situações em que os termos do contrato são injustos, a lei processual de Espanha impede que o Tribunal tome medidas cautelares. A este respeito, baseando-se no art. 2.º, parágrafo 1 do PIDESC, a autora argumenta que o Estado não tomou medidas legislativas adequadas para alcançar a plena realização do direito à habitação e para

⁴⁴⁰ *Idem, ibidem*.

⁴⁴¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - **Views of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, par. 3.1.

⁴⁴² *Idem, ibidem*, par. 3.2.

⁴⁴³ *Idem, ibidem*, par. 3.3.

garantir tal direito nos termos do art. 11.º parágrafo 1 do PIDESC⁴⁴⁴. A fim de garantir o direito à habitação e defendê-lo perante os Tribunais, a autora solicita que o CDESC exija que o Estado Espanhol retire o processo de execução judicial hipotecária até ao momento da notificação inicial. A título subsidiário propõe uma recompensa de 2500.000 € por danos materiais. Demanda ainda que o mesmo adote medidas legislativas apropriadas para garantir os direitos estabelecidos no PIDESC⁴⁴⁵.

4.1.2. Observações do CDESC

O CDESC começou por lembrar que ao analisar uma comunicação, tem como tarefa considerar se os factos constituem violação dos direitos económicos, sociais e culturais presentes no Pacto por parte do Estado, e não a função de verificar se os procedimentos judiciais e administrativos internos foram executados de acordo com a legislação nacional. O CDESC recordou ainda que antes de mais cabe aos tribunais nacionais avaliar os factos e as provas de cada caso em particular e a aplicação da lei interna⁴⁴⁶.

O CDESC reconhece que no caso em apreço, foram várias as tentativas feitas pelo Tribunal para notificar pessoalmente a autora, não demonstrando no entanto que tenham sido esgotados todos os meios disponíveis. Nos termos previstos no Processo Civil Espanhol, o Tribunal podia ter notificado a autora por meio de uma carta deixada na caixa de correio, ou ainda, deixar o aviso com o porteiro ou vizinho mais próximo. Quanto à notificação por edital, o CDESC considera que mesmo tendo sido realizada em conformidade com a legislação processual espanhola, o ato deve estar de acordo com os padrões do PIDESC aplicáveis ao direito à habitação, conforme estabelecido no art. 11.º, parágrafo 1. Visto que no presente caso os padrões não foram atendidos, considera-se o aviso inadequado⁴⁴⁷.

Nos casos referentes à execução hipotecária por falta de pagamento, o CDESC nos termos do art. 2.º parágrafo 1 do PIDESC considera que os Estados devem assegurar que as pessoas afetadas dispõem da possibilidade de um recurso judicial efetivo adequado⁴⁴⁸. Ademais, os Estados têm a obrigação de assegurar que a lei interna e a sua aplicação esteja em conformidade com o PIDESC. No presente caso, o CDESC conclui que, face à notificação

⁴⁴⁴ *Idem, ibidem*, par. 3.5.

⁴⁴⁵ *Idem, ibidem*, par. 3.6.

⁴⁴⁶ *Idem, ibidem*, par. 13.1.

⁴⁴⁷ *Idem, ibidem*, par. 13.3.

⁴⁴⁸ *Idem, ibidem*, par. 12.1.

inadequada feita à autora isso não aconteceu. O Estado Espanhol devia ter tomado medidas razoáveis para que a autora tivesse sido devidamente notificada da execução hipotecária da instituição bancária desde o início do procedimento⁴⁴⁹. O CDESC lembra que a notificação por edital, apesar de poder ser compatível com o direito de tutela jurisdicional efetiva, devia ser uma medida de último recurso, sendo que a sua utilização envolve a violação do direito à habitação condigna. A notificação por edital deve permitir que a pessoa afetada tenha plena consciência do início do processo⁴⁵⁰.

Vale mencionar que relativamente à admissão do processo de execução hipotecária, a autora podia recorrer à contestação pelas razões indicadas no art. 695.º do Processo Civil Espanhol. Querendo assim dizer que, a sujeição da autora à execução não impede que utilize procedimentos judiciais visando resolver questões relativas aos seus direitos e interesses. O TC nos termos dos art. 695.º e 698.º do Processo Civil Espanhol, considera que o processo de execução hipotecária não afeta o direito a tutela jurisdicional efetiva do direito à habitação condigna, uma vez que a decisão proferida neste procedimento não produz efeitos de caso julgado e o processo ordinário está sempre disponível⁴⁵¹.

A autora ao recorrer aos tribunais nacionais para contestar a situação e salvaguardar os seus interesses viu-se privada de defender adequadamente o seu direito à habitação; isto porque, foi aplicada a lei espanhola em vigor, ficando aquém das disposições do PIDESC⁴⁵². E assim, à luz do art. 9.º parágrafo 1 do PF-PIDESC, o CDESC entendeu que o Estado Espanhol violou os direitos da autora nos termos do art. 11.º parágrafo 1 e do art. 2.º parágrafo 1 ambos do PIDESC⁴⁵³. Por outras palavras, para o CDESC, o Estado Espanhol “não observou a recomendação de adotar legislação considerada adequada, na qual se deveriam definir escrupulosamente os requisitos e os procedimentos a adotar antes de um despejo”; nem tão pouco teve em conta o Comentário Geral n.º 7 do CDESC sobre o direito à habitação adequada e as linhas de orientação sobre desalojamentos forçados⁴⁵⁴.

As organizações que acompanham o direito humano à habitação consideraram este caso histórico, uma vez que reforçou as conclusões proferidas pelo CDESC em 2012,

⁴⁴⁹ *Idem, ibidem*, par. 12.2.

⁴⁵⁰ *Idem, ibidem*, par. 12.3.

⁴⁵¹ *Idem, ibidem*, par. 4.2.

⁴⁵² *Idem, ibidem*, par. 13.6.

⁴⁵³ *Idem, ibidem*, par. 15.

⁴⁵⁴ PINA, Teresa. *Op. Cit.*, p. 189.

relativamente à ausência de salvaguardas legais em Espanha para os casos de desalojamentos forçados⁴⁵⁵.

4.2. Recurso à Ação de Despejo em Portugal - Via Judicial

No art. 13.º, n.º 1 da Lei n.º 83/2019, “considera-se despejo o procedimento de iniciativa privada ou pública para promover a desocupação forçada de habitações indevida ou ilegalmente ocupadas”.

Segundo o art. 14.º, n.º 1 do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU)⁴⁵⁶, a ação de despejo destina-se a fazer cessar o contrato de arrendamento sempre que a lei impuser o recurso à via judicial, seguindo a forma de processo comum declarativo⁴⁵⁷. A cessação do contrato encontra-se prevista no art. 1081.º, n.º 1, e exige a desocupação imediata do imóvel arrendado e a sua entrega ao respetivo senhorio, baseando-se nos casos de resolução com fundamento nas hipóteses do art. 1083.º, n.º 2 do Código Civil (CC). Assim, o senhorio, com fundamento em incumprimento pode resolver o contrato, tornando inexigível à outra parte a manutenção do arrendamento, nos seguintes casos: devido à grave violação de regras de higiene, sossego, boa vizinhança ou de normas constantes do regulamento do condomínio; utilização do prédio contraria à lei, aos bons costumes ou à ordem pública; uso do prédio para fim diverso daquele a que se destina; não uso do bem por mais de um ano⁴⁵⁸ e cessão perante o senhorio. O não uso é lícito por motivo de força maior ou doença; se for devido ao cumprimento de deveres militares ou profissionais do próprio, do cônjuge ou de quem viva com o arrendatário em união de facto, não podendo perdurar mais de dois anos⁴⁵⁹.

Caso o arrendatário não desocupe voluntariamente o locado, constitui violação da sua obrigação prevista no art.1038.º al. i) do CC, no sentido de restituir coisa locada findo o

⁴⁵⁵ *Idem, ibidem.*

⁴⁵⁶ O Regime de Arrendamento Urbano foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90 de 15 de Outubro. Atualmente está em vigor a Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, concernente ao NRAU. A Lei n.º 13/2019, de 12 de Fevereiro é a mais recente alteração do NRAU. O NRAU pressupõe o regime geral de locação baseando-se no CC sendo feitas algumas alterações respeitantes ao arrendamento urbano. Tal como previsto nos art.s 1022.º e 1023.º ambos do CC, a “locação é o contrato pelo qual uma das partes se obriga a proporcionar à outra o gozo temporário de uma coisa, mediante retribuição”(…)“a locação diz-se arrendamento quando versa sobre coisa imóvel”.

⁴⁵⁷ Cf. (Art. 14.º, n.º 1 da Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro).

⁴⁵⁸ É tida como devoluta a “habitação que se encontre, injustificada e continuamente, durante o prazo definido na lei, sem uso habitacional efetivo, por motivo imputável ao proprietário”, ficando assim sujeito a sanções previstas na lei. Cf. (Art. 5.º da Lei 83/2019).

⁴⁵⁹ Cf. (Art. 1083.º, n.º 1 e 2; 1072.º, n.º 2 do CC da Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro).

contrato. Assim, perante este incumprimento, segundo o art. 827.º do CC, o senhorio tem o direito de requerer, em execução, que a entrega lhe seja feita. De acordo com o art. 863.º do Código de Processo Civil (CPC), suspende-se a execução nos seguintes casos: o executado requer o diferimento da desocupação do local de arrendamento para habitação; havendo outro detentor do imóvel, que não tenha sido ouvido e convencido na ação declarativa e que exiba algum dos títulos descritos nas alíneas do n.º 2 do referido artigo; tratando-se de arrendamento para habitação, o executado comprove que as diligências executórias põem em risco a vida da pessoa que se encontra no locado, por razões de doença aguda⁴⁶⁰.

Os arts. 864.º e 865.º do CPC regulam o pedido de diferimento da desocupação de imóvel arrendado para habitação. O executado pode requerer o diferimento de desocupação dentro do prazo para oposição à execução (20 dias a contar da citação), invocando razões sociais imperiosas. Assim, o pedido é concedido, tratando-se da resolução por não pagamento de rendas, por carência de meios do arrendatário ou sendo este portador de deficiência com grau comprovado de incapacidade superior a 60%⁴⁶¹. Esta petição assume caráter de urgência, podendo ser liminarmente indeferida, quando o prazo não tiver sido respeitado; quando os fundamentos não se ajustem aos referidos no art. 864.º do CPC ou quando seja manifestamente improcedente. Se a petição for recebida, o senhorio é notificado para contestar no prazo de 10 dias. O juiz deve decidir do pedido no prazo máximo de 20 dias, tendo em consideração as circunstâncias previstas no n.º 2 do art. 864.º do CPC, como o número de pessoas a habitar no locado, a situação económica e social das pessoas envolvidas, etc.⁴⁶². A execução finaliza-se para entrega de coisa imóvel arrendada com a apreensão do imóvel, realizada pelo agente de execução e a sua restituição ao senhorio⁴⁶³.

À luz da Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto, o art. 1084.º, n.º 1 expressa que “a resolução pelo senhorio com fundamento numa das causas previstas no n.º 2 do artigo anterior é decretada nos termos da lei de processo”, tendo o senhorio que recorrer à ação de despejo. Quanto aos prazos para intentar a ação de despejo, o CC no art. 1085.º refere: dentro do prazo de um ano a contar do conhecimento do facto que serve de fundamento; dentro do prazo de três meses quando o fundamento da resolução seja o previsto no n.º 3 e n.º 4 do art. 1083.º; tratando-se de facto continuado ou duradouro, decorrido um ano da sua cessação.

⁴⁶⁰ Cf. (Art. 863.º, n.º 1, 2 e 3 do CPC).

⁴⁶¹ Cf. [Al. a) e b) do art. 864.º, n.º 2 do CPC].

⁴⁶² Cf. [Al. a), b) e c) do art. 865.º, n.º 1 do CPC].

⁴⁶³ Cf. (Art. 861.º, n.º 3 do CPC).

Ao analisar o processo judicial de despejo face às ocorrências de resolução com fundamento nas hipóteses do art. 1083.º, n.º 2 por via dos arts. 1081.º, n.º 1 e 1038.º al. i) do CC, o qual obriga o inquilino a desocupar imediatamente o imóvel e entregá-lo ao respetivo senhorio e, caso não o faça, constituirá violação da sua obrigação, conclui-se que não vai ao encontro com a lei internacional. Isto porque, nos termos do Comentário Geral n.º 7 do CDESC a proteção processual deve garantir que as pessoas envolvidas sejam notificadas a um período de tempo razoável antes da data prevista do despejo. Em Portugal, essa proteção apresenta-se como uma possibilidade e não como uma garantia expressamente prevista na legislação interna. O inquilino, com base nos arts. 864.º e 865.º do CPC, pode recorrer à contestação de modo a solicitar o diferimento da desocupação do imóvel arrendado para habitação, invocando razões sociais imperiosas. Ou seja, se o inquilino recorrer aos tribunais nacionais na eventualidade de salvaguardar o seu direito à habitação, a única certeza que tem é o período de espera até à decisão do juiz. Contudo, durante esse período de espera a lei não protege os interesses do inquilino, pois nada garante que não tenha que entregar o imóvel a qualquer momento. Logo, com suporte no art. 11.º parágrafo 1 e art. 2.º parágrafo 1 ambos do PIDECS, é possível que esteja em causa a violação dos direitos do inquilino pelo Estado Português.

Conforme expressa o art. 21.º, n.º 2 do NRAU, a falta de pagamento de renda, pode levar o senhorio a optar pela resolução judicial⁴⁶⁴, devendo a impugnação em ação de despejo ser intentada no prazo de 20 dias contados da comunicação do depósito. As obrigações do arrendatário encontram-se presentes no art. 1038.º do CC, sendo o pagamento de renda a obrigação principal. A renda deve ser paga no último dia de vigência do contrato ou do período a que respeita e no domicílio do arrendatário à data de vencimento, desde que as partes ou os usos não fixem outro regime. Presume-se que o senhorio não veio nem mandou receber a renda, se não tiver sido paga no domicílio do arrendatário ou de procurador seu⁴⁶⁵. Em caso de mora do arrendatário, o senhorio tem o direito de exigir as rendas em atraso e uma indemnização igual a 20% do que for devido, salvo se o contrato for resolvido com base na falta de pagamento. Caso o arrendatário não faça cessar a mora, o senhorio deve nos 90 dias seguintes, notificar o fiador e exigir a satisfação dos seus direitos de crédito. Em contratos sob o regime de arrendamento apoiado, o senhorio pode reduzir ou dispensar a

⁴⁶⁴ Em conformidade com o CPC, “o autor que, podendo recorrer a estruturas de resolução alternativa de litígios, opte pelo recurso ao processo judicial, suporta as suas custas de parte, independentemente do resultado da ação”. Cf. (Art. 533.º, n.º 4 do CPC). Ora, o autor deve optar pelo procedimento especial de despejo como meio alternativo que tem à sua disposição.

⁴⁶⁵ Cf. (Art. 1039.º, n.º 1 e 2 do CC da Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro).

indenização, sem prejuízo do direito de resolução do contrato⁴⁶⁶. O locatário põe fim à mora, efetuando o pagamento das rendas em atraso, bem como indenização ao locado. Sendo a mora superior a três meses, o senhorio dispõe de direito de resolução do contrato⁴⁶⁷.

O art. 1048.º, n.º 1 do CC dispõe que o direito à resolução do contrato por falta de pagamento de renda, quando exercido judicialmente, caduca assim que o arrendatário consigne o depósito e a indenização referida no art. 1401.º do CC, até o termo do prazo para a contestação da ação declarativa. Conforme previsto no art. 14.º, n.º 4 do NRAU, se o arrendatário não proceder ao pagamento ou depósito é notificado para em 10 dias fazê-lo juntamente com a indenização devida e ainda apresentando prova aos autos. O art. 14.º, n.º 5 pressupõe que em caso de incumprimento do disposto no n.º anterior, o senhorio pode requerer a imediato despejo. Segundo o Tribunal da Relação (TR), esta ocorrência de despejo imediato tende a impedir que o arrendatário continue a gozar do imóvel arrendado sem pagar renda estipulada, podendo tal situação propagar-se por vários anos, desde a instauração da ação até à execução da sentença transitada em julgado, após um ou mais recursos⁴⁶⁸.

O TC defende que a norma do art. 14.º, n.º 4 do NRAU viola os princípios presentes nos arts. 13.º, 18.º e 20.º todos da CRP, “no sentido de que o arrendatário apenas pode fazer prova documental do pagamento ou de depósito das rendas respetivas, não lhe sendo permitido invocar quaisquer circunstâncias modificativas ou impeditivas do pagamento”⁴⁶⁹. Segundo o TEDH, o direito a um processo equitativo, garantido pelo art. 6.º da CE, “inclui o direito das partes do julgamento de apresentar quaisquer observações que considerem relevantes para o seu caso”⁴⁷⁰ sendo que “este direito só pode ser visto como efetivo se as observações forem realmente ouvidas, o que é devidamente considerado pelo tribunal de primeira instância”⁴⁷¹. Melhor dizendo, “o efeito do art. 6.º da CE consiste em impor ao tribunal o dever de proceder a um exame adequado das alegações, argumentos e provas apresentados pelas partes, sem prejudicar a apreciação da sua relevância para a decisão”⁴⁷².

Sob outra perspectiva, o TC alega o despejo imediato por falta de pagamento de renda não ser automático, visto o requerimento ser livremente apreciado pelo juiz, “pelo que, nos casos em que na ação de despejo persista controvérsia quanto à existência ou exigibilidade do

⁴⁶⁶ Cf. (Art. 1041.º, n.º 1; 5; 6 e 7 do CC da Lei n.º 13/2019 de 12 de Fevereiro).

⁴⁶⁷ A resolução do contrato pode ser feita judicial ou extrajudicialmente. Cf. (Art. 1047.º do CC).

⁴⁶⁸ Ac. TR, de 19-05-2014, proc. 1423/11.5TBPRD-A.P1.

⁴⁶⁹ Ac. TC, de 03-02-2006, proc. n.º 100/2003.

⁴⁷⁰ Ac. TEDH, de 13-05-1980, proc. Artico c. Itália, par. 33.

⁴⁷¹ Ac. TEDH, de 12-02-2004, proc. Perez c. França, par. 80.

⁴⁷² Ac. TEDH, de 19-04-1994, proc. Van de Hurk c. Países Baixos, par. 59.

próprio dever de pagamento de renda, o réu não deve ser impedido de exercer o contraditório mediante a utilização dos correspondentes meios de defesa”⁴⁷³.

Não obstante, o CDESC no Comentário Geral n.º 7 considera que as pessoas envolvidas devem ter acesso a recursos jurídicos e devem ser notificadas a um período de tempo razoável. Parece-nos sensato afirmar que a legislação portuguesa não vai ao encontro com as obrigações internacionais. Isto porque, na lei nacional não estão expressamente previstas as garantias do inquilino em caso de ação de despejo, podendo dificultar a defesa do seu direito à habitação perante o tribunal. Quanto ao senhorio, em caso de não pagamento de renda os seus interesses são salvaguardados. A lei nacional não certifica a proteção e o respeito pelos direitos e interesses do inquilino. Posto isto, falta a oportunidade de expor o Estado Português a um controlo das responsabilidades previstas no art. 11.º parágrafo 1 e art. 2.º, parágrafo 1 ambos do PIDESC, de forma a demonstrar se está em causa a violação dos direitos do inquilino.

4.3. Procedimento Especial de Despejo em Portugal - Via Extrajudicial

O Procedimento Especial de Despejo (PED) encontra-se previsto nos arts. 15.º a 15.º-S do NRAU proveniente da Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto, que teve como propósito “tornar o arrendamento um contrato mais seguro e com mecanismos que permitam reagir com eficácia ao incumprimento⁴⁷⁴”. Em conformidade com o art. 15.º, n.º 1 do NRAU, o PED “é um meio processual que se destina a efetivar a cessação do arrendamento ⁴⁷⁵, independentemente do fim a que se destina, quando o arrendatário não desocupe o locado na data prevista na lei ou na data fixada por convenção entre as partes”. Como decorre do art. 15.º-S n.º 5 e n.º 8 do NRAU, é um procedimento que não tem lugar à suspensão durante as férias judiciais nem qualquer dilação e os atos praticados pelo juiz no âmbito do procedimento assumem caráter de urgência.

Destinado a assegurar a tramitação do PED foi criado junto da Direção-Geral da Administração da Justiça, o Balcão Nacional de Arrendamento (BNA) tido como secretaria

⁴⁷³ Ac. TC, de 03-02-2006, proc. n.º 100/2003.

⁴⁷⁴ Cf. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 1/2013 de 7 de Janeiro.

⁴⁷⁵ Tal como previsto no art. 1079.º do CC, “o arrendamento urbano cessa por acordo das partes, resolução, caducidade, denúncia”, entre outras causas dispostas na lei.

judicial com competência exclusiva em todo o território nacional⁴⁷⁶⁴⁷⁷. A competência do BNA é meramente no “âmbito do procedimento especial de despejo, para executar e tornar efetivo o despejo na sequência de cessação do contrato que (aleadamente) já tenha operado extrajudicialmente, nos casos em que a cessação do contrato operar sem necessidade de intervenção judicial”⁴⁷⁸. Nos termos do art. 9.º, n.º 7 do NRAU a comunicação⁴⁷⁹ exigível legalmente relativa à cessação do contrato é feita mediante notificação avulsa ou mediante contacto pessoal de advogado, solicitador ou solicitador de execução.

O requerimento de desocupação⁴⁸⁰ do imóvel para que seja aceite pela secretaria do BNA, necessita de dois requisitos: a existência de um contrato de arrendamento escrito⁴⁸¹; a existência de contrato de arrendamento cujo imposto do selo tenha sido liquidado⁴⁸². Contudo, a falta de contrato escrito pode ser suprimida por documento de quitação (art. 787.º CC) traduzido no recibo de renda como comprovativo do pagamento da renda pelo arrendatário. Para efeitos de recurso ao PED, tal documento atesta a existência de contrato de arrendamento, não deixando margem para que se confunda com outro tipo de ocupação do imóvel. A propósito do pagamento de imposto de selo, o facto de não ter sido efetuado tempestivamente não condiciona o recurso ao PED, visto não depender do rigoroso cumprimento dos prazos previstos na legislação tributária⁴⁸³.

Na presença de cessação do contrato de arrendamento, o BNA notifica o inquilino, por carta registada com aviso de receção. Com a notificação, incumbe ao inquilino no prazo de 15 dias: desocupar o imóvel e conseqüentemente pagar a quantia estipulada mais a taxa pelo PED; deduzir oposição e/ou requerer o diferimento da desocupação do imóvel⁴⁸⁴. Na ausência de dedução de oposição, “o requerimento do PED converte-se em título de desocupação, ou

⁴⁷⁶ Cf. (Art. 15.º-A, n.º 1 e 2 da Lei n.º 31/2012 de 14 de Agosto).

⁴⁷⁷ Cf. (Art. 2.º do Decreto-Lei n.º 1/2013 de 7 de Janeiro).

⁴⁷⁸ Cf. (Ac. TR, de 06-14-2016, proc. 596/15.2T8PBL.C1).

⁴⁷⁹ Contrariamente à ação declarativa que concede um título executivo judicial de despejo ao senhorio tendo por finalidade efetivar a resolução do contrato de arrendamento; o PED possibilita a obtenção do título de desocupação do imóvel, atuando por meio de comunicação à contraparte invocando a cessação do contrato por meio de órgão não judicial.

⁴⁸⁰ Nos termos do art. 8, n.º1 do DL n.º 1/2013 de 7 de Janeiro, por via de regra, em cada PED apenas pode ser requerida a desocupação de um imóvel. Não obstante o n.º 2 do mencionado art. prevê que pode ser requerida a desocupação de vários imóveis, quando se encontrem no mesmo concelho, existindo uma dependência funcional entre eles; tendo como exemplo imóvel para habitação e garagem, e sendo as partes contratuais as mesmas.

⁴⁸¹ Segundo o art.7.º, n.º 2 do RAU, “a inobservância da forma escrita só pode ser suprida pela exibição do recibo de renda”.

⁴⁸² Cf. (Art. 15.º, n.º 4 da Lei n.º 31/2012 de 14 de Agosto).

⁴⁸³ ESTEVES, Marta Isabel Lourenço - **O Procedimento Especial de Despejo: máximas de celeridade ou máxima de complexidade?**, p. 41.

⁴⁸⁴ Cf. [Al. a) e b) do art. 15.º-D, n.º 1 da Lei n.º 31/2012 de 14 de Agosto).

seja, adquire força executiva especial [al. *d*) do art. 46.º, n.º 1 do CPC]”⁴⁸⁵, permitindo ao notário, agente de execução ou oficial de justiça deslocar-se ao locado e tomar posse do bem. Estes sujeitos podem, sempre que necessário, com o auxílio das autoridades policiais, arrombar a porta e substituir a fechadura de maneira a efetivar a posse do imóvel⁴⁸⁶.

Como decorre do TR, a constituição de título de desocupação do locado marca a passagem à fase executiva. Com efeito no campo do PED, especificamente no decurso da fase executiva, legalmente admite-se apenas a dedução dos incidentes de suspensão da desocupação (art. 15.º-M do NRAU), de diferimento da ocupação de imóvel arrendado para habitação (art. 15.º-N do NRAU) e de impugnação do título para desocupação do locado (art. 15.º-P do NRAU)⁴⁸⁷.

Por artifício do art. 15.º, n.º 2 do NRAU, o PED é aplicável nos seguintes casos⁴⁸⁸: revogação do contrato de arrendamento; caducidade do prazo fixado no contrato; cessação por oposição à renovação pelo senhorio ou pelo arrendatário; denúncia livre pelo senhorio; denúncia pelo senhorio em caso de necessidade de habitação pelo próprio ou pelos seus filhos ou para a realização de obras; resolução do contrato com fundamento no não pagamento da renda por mais de dois meses bem como o não pagamento reiterado ou por oposição do arrendatário à realização de obras ordenadas pela autoridade pública. Os documentos mencionados no art. 15.º, n.º 2 do NRAU, que outrora consistiam em títulos executivos servindo de base à ação executiva para entrega de coisa imóvel arrendada, com a entrada em vigor da Lei n.º 31/2012 passaram a servir de base ao PED.

Nos contratos celebrados com prazo certo a renovação é automática, sendo feita no seu termo e por períodos sucessivos de igual duração ou de três anos se esta for inferior. Pode haver oposição da renovação automática tanto por parte do senhorio como do arrendatário. O senhorio deve comunicar oposição com antecedência mínima de um ano do termo do contrato; o arrendatário deve comunicar com antecedência de 120 dias do termo do contrato⁴⁸⁹. A oposição do senhorio à primeira renovação deve ser sustentada por motivo de necessidade de habitação pelo próprio ou pelos seus descendentes em 1.º grau e apenas produz efeitos após três anos de celebração do contrato⁴⁹⁰. Face a inobservância de

⁴⁸⁵ FERNANDEZ, Elizabeth - **O Procedimento Especial de Despejo: revisitando o interesse processual e testando a compatibilidade constitucional**, p. 81.

⁴⁸⁶ Cf. (Art. 15.º-J, n.º 1 e 3 da Lei n.º 31/2012 de 14 de Agosto).

⁴⁸⁷ Ac. TR, de 06-22-2017, proc. 2024/15.4YLPRT-B.G1.

⁴⁸⁸ O PED não se aplica à resolução baseada no fundamento geral tipificado no art. 1083.º, n.º 1 do CC e nos fundamentos específicos do art. 1083.º, n.º 2 do CC, por nesses casos ser admitido o recurso à ação de despejo.

⁴⁸⁹ Cf. (Arts 1096.º, n.º 1 e 2; 1097.º e 1098.º, n.º 1 e 3 todos do CC da Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro).

⁴⁹⁰ Cf. (Art. 1097.º, n.º 3 e 4 do CC da Lei n.º 13/2019 de 12 de Fevereiro).

antecedência, o contrato vigora, obrigando ao pagamento das rendas correspondentes ao período de pré-aviso em falta⁴⁹¹, tendo como exceção os casos resultantes de desemprego involuntário, incapacidade permanente para o trabalho ou morte do arrendatário ou de pessoa que com este vive em economia comum há mais de um ano⁴⁹².

Bem como expõe o TC, o legislador consciente da falta de casa para habitação, ao submeter o contrato de arrendamento à renovação automática, sacrificou o direito do senhorio de denunciar livremente o contrato, “que se compreende seja no direito de iniciativa económica privada, seja no direito de propriedade - a favor do direito à habitação do locatário, ou seja, do direito que este tem de dispor de uma casa para nela habitar”. O direito à habitação, por basear-se na dignidade da pessoa humana, remete ao Estado a realização de um mínimo incomprimível. À vista disso, o legislador impõe restrições ao proprietário privado, “que, desse modo, é chamado a ser solidário com o seu semelhante, em nome, desde logo, da função social da propriedade”⁴⁹³.

Relativamente à denúncia do contrato, pode ser comunicada pelo arrendatário independentemente de qualquer justificação. No contrato com prazo certo, após seis meses de duração efetiva, deve ser comunicada pelo menos 120 dias antes do seu termo; no contrato com duração indeterminada, deve ser comunicada pelo menos 120 dias sobre a data em que se pretende a cessação⁴⁹⁴. Quanto ao senhorio, em caso de necessidade de habitação pelo próprio ou pelos seus descendentes em 1.º grau ou para demolição ou realização de obras⁴⁹⁵, pode denunciar o contrato de duração indeterminada nos termos da lei do processo, com antecedência de pelo menos seis meses sobre a data pretendida para desocupação. Pode ainda o senhorio, denunciar o contrato mediante comunicação antecedente de pelo menos cinco anos sobre a data a que se pretenda cessação⁴⁹⁶. Com efeito, o TC esclarece que, mesmo nos casos de denúncia fundamentada, a exigência temporal procura impor ao senhorio um prazo mínimo de aviso prévio, de maneira que o inquilino “apesar da justiça material de decisão de despejo, não seja confrontado com a possibilidade de ser subitamente despejado sem que tenha tido tempo para deslocalizar o seu centro de vida para outro lugar e domicílio”⁴⁹⁷.

⁴⁹¹ Cf. (Art. 1098.º, n.º 3 do CC da Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro).

⁴⁹² Cf. (Art. 1098.º, n.º 6 do CC da Lei n.º 13/2019 de 12 de Fevereiro).

⁴⁹³ Ac. TC, de 22-11-2000, proc. n.º 204/2000.

⁴⁹⁴ Cf. (Art. 1098.º, n.º 2; 1100.º, n.º 1 todos do CC da Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro).

⁴⁹⁵ A execução de obras de qualquer natureza é regida pelo Decreto-Lei n.º 157/2006 de 8 de Agosto.

⁴⁹⁶ Cf. [Al. a), b), c) do art. 1101.º e 1103.º, n.º 1 todos do CC da Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro].

⁴⁹⁷ Ac. TC, de 28-06-2010, proc. n.º 916/09.

O senhorio que haja invocado necessidade de habitação pelo próprio ou pelos seus descendentes em 1.º grau deve dar ao locado a utilização invocada no prazo de seis meses e por um período mínimo de três anos. Vinculado ao gozo do direito de denúncia para habitação do senhorio está o pagamento de montante equivalente a um ano de renda. Goza do direito de denúncia para habitação o comproprietário ou usufrutuário do prédio há mais de cinco anos ou independentemente do prazo tenha adquirido por sucessão, podendo ser o senhorio ou descendente em 1.º grau. O direito de denúncia para habitação está voltado para as necessidades de cada um e respetiva família, tendo como condicionante nenhum dos dois ter há mais de cinco anos no país casa própria ou arrendada ou tendo diversos prédios arrendados, denunciar o que esteja arrendado há menos tempo⁴⁹⁸.

Face ao conflito de direitos: por um lado o direito à habitação do senhorio, sustentado num direito real próprio (direito de propriedade, compropriedade ou usufruto) e por outro lado, o direito à habitação do inquilino, sustentado num contrato de arrendamento, cujo objeto é o imóvel pertencente ao senhorio, o TC defende ser inteiramente razoável o legislador sacrificar o direito do inquilino ao direito à habitação do senhorio, visto não poder satisfazer ambos os direitos. Considera-se razoável dado que o senhorio como proprietário, comproprietário ou usufrutuário do bem pretende exercer o seu direito à habitação. Posto que o inquilino tenciona continuar a satisfazer as suas necessidades habitacionais nesse mesmo imóvel, o senhorio tem “melhor direito”⁴⁹⁹. O TEDH constata que o titular do direito à propriedade tem a seu favor o direito real de habitação⁵⁰⁰. Vale mencionar que na norma do art. 36.º, n.º 10 do CC, da Lei n.º 13/2019, de 12 de Fevereiro constam factos impeditivos de denúncia do contrato de arrendamento pelo senhorio fundada na necessidade de casa para habitação; em razão da idade do inquilino (65 ou mais anos) e do grau de deficiência (superior a 60%).

Tendo o inquilino 65 ou mais anos, o TC sustenta ser justificável a regra de renovação automática do contrato de arrendamento, uma vez que a necessidade de proteger a sua estabilidade emocional assume particular importância. Isto porque, torna-se mais difícil para o inquilino arranjar outra casa e mesmo que consiga, “ver-se-á em regra obrigado a romper com o passado, pois tem que deixar o meio em que viveu muitos anos e onde, por isso, criou raízes

⁴⁹⁸ Cf. (Art. 1102.º, n.ºs 1, 2 e 3; 1103.º, n.º 2 todos do CC da Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro).

⁴⁹⁹ Ac. TC, de 22-11-2000, proc. n.º 204/2000.

⁵⁰⁰ Ac. TEDH, de 29-03-2010, proc. Depalle c. França, par. 66.

e fez amigos, para ir refazer a vida noutra local”, podendo sentir as maiores dificuldades a ambientar-se⁵⁰¹.

Suponhamos também o denunciante ter 65 anos ou mais, estará em causa a violação do princípio da igualdade? Como resposta à questão, o TC esclarece a mudança de casa ser mais suportável para o senhorio, visto ter sido o próprio a tomar essa iniciativa; quanto ao inquilino, sendo-lhe imposta a mudança de vida, pode levá-lo a sentir-se perdido e desenraizado. Posto isto, o TC pronuncia-se a favor do inquilino, visto que ele demonstra situação mais carecida do amparo da lei⁵⁰².

Salvo por motivo imputável ao senhorio, o não cumprimento de utilização para habitação do locado pelo próprio, invocado no prazo de seis meses e por um período mínimo de três anos, torna-o responsável por todas as despesas e demais danos patrimoniais e não patrimoniais do arrendatário equivalente a pelo menos dois anos de renda e confere ao arrendatário o direito de reocupação do locado⁵⁰³. O não pagamento de indemnização no mês seguinte ao trânsito em julgado da decisão que a determine ou o não início de obras no prazo de seis meses torna-o responsável de indemnização correspondente a 10 anos de renda⁵⁰⁴. Por motivo de demolição ou realização de obras obrigando à desocupação do locado deve resultar da denúncia, local com características onde seja possível a manutenção do arrendamento⁵⁰⁵. Assim, o senhorio fica obrigado a assegurar ao arrendatário: o pagamento de todas as despesas e danos patrimoniais e não patrimoniais equivalentes a pelo menos dois anos de renda; a garantir realojamento temporário no mesmo concelho com condições análogas às que já detinha com vista a permitir a reocupação do prédio. A indemnização devida pela denúncia deve ser paga no mês seguinte ao trânsito em julgado da decisão que a determine⁵⁰⁶.

Em situação de mora no pagamento de renda (art. 1083.º, n.º 3 e n.º 4 do CC), a oposição pelo inquilino está condicionada ao caucionamento do valor até o máximo de seis rendas em atraso⁵⁰⁷. Tal como realça o TR, está em causa o confronto do direito à propriedade privada do senhorio e à livre iniciativa económica (arts 61.º e 62.º ambos da CRP) e o direito do inquilino à tutela jurisdicional efetiva (art. 20.º da CRP). Como resultado, o preceito legal atribui proteção aos interesses do senhorio: “pretende-se prevenir que a demora na resolução

⁵⁰¹ Ac. TC, de 22-11-2000, proc. n.º 204/2000.

⁵⁰² Ac. TC, de 22-11-2000, proc. n.º 204/2000.

⁵⁰³ Cf. (Art. 1103.º, n.º 6 do CC da Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro).

⁵⁰⁴ Cf. (Art. 1103.º, n.º 9 do CC da Lei n.º 13/2019 de 12 de Fevereiro).

⁵⁰⁵ Cf. [Al. b) do art. 1101.º do CC da Lei n.º 13/2019 de 12 de Fevereiro].

⁵⁰⁶ Cf. [Al.s a), b), c) do art. 1103.º, n.º 3 e 5 do CC da Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro).

⁵⁰⁷ Cf. (Art. 15.º-F, n.º 3 da Lei n.º 31/2012 de 14 de Agosto).

do litígio, com a dedução de uma oposição àquela pretensão possa redundar num agravamento irreversível e na eventual frustração daqueles interesses”⁵⁰⁸.

A oposição pelo inquilino, possibilita evitar que se forme título de desocupação do imóvel. Por sua vez, a exigência de caucionamento acaba por dificultar ou mesmo impedir que o inquilino exerça o seu direito de se opor, embora o requerido que tenha recebido apoio judiciário esteja isento do pagamento das rendas. Assim, “em face da exiguidade da garantia deste apoio financeiro ainda é manifestamente desproporcional a exigência de caucionamento do valor da renda”⁵⁰⁹. Com efeito, a oposição tem-se por não deduzida, estando em falta o pagamento da taxa ou caução⁵¹⁰.

Tal como expõe o TR, supondo que o inquilino reagiu em momento oportuno, deduzindo oposição, “tendo já sido proferida sentença haverá que considerar-se que se constitui título executivo de desocupação do locado, o que determinou a passagem à executiva” - “ao recurso interposto de tal decisão foi atribuído efeito devolutivo”. Neste contexto, a oposição é expressamente verdade pelo n.º 6 do art. 15.º-J do NRAU, isto porque, está em causa uma operação por via extrajudicial. O disposto no art. 859.º do CPC⁵¹¹ é apenas aplicável em situações em que a resolução do contrato de arrendamento é operada pela via judicial (art. 7.º, n.º 3 do CC). Apenas em casos pontuais o NRAU admite nova impugnação já na fase executiva do título para desocupação⁵¹².

Segundo art. 15.º-P do NRAU o inquilino pode impugnar o título para desocupação do locado com fundamento na violação das regras dispostas para as comunicações nos arts 9.º e 10.º, ambos do NRAU e violação das regras de notificação estabelecidas para o requerimento de despejo previstas no art. 15.º-D do mesmo diploma⁵¹³. Efetivamente, como se verifica na al. c) do n.º 2 do art. 15.º-P, a impugnação tem sempre efeito meramente devolutivo, “pelo que restará ao arrendatário requerer judicialmente, nos termos do CPC, o efeito suspensivo desta impugnação contra prestação de uma garantia idónea”⁵¹⁴.

Por último, percebe-se que está em causa a violação do art. 20.º da CRP e art. 6.º da CE, que conferem ao recorrente o direito a um processo equitativo. Além da violação desproporcional do direito à habitação prevista no art. 65.º da CRP. Tanto quanto tem sido

⁵⁰⁸ Ac. TR, de 05-30-2019, proc. 217/18.1YLPRT.G1.

⁵⁰⁹ FERNANDEZ, Elizabeth. *Op. Cit.*, p. 82.

⁵¹⁰ Cf. (Art. 15.º-F, n.º 4 da Lei n.º 31/2012 de 14 de Agosto).

⁵¹¹ De acordo com o art. 859.º do CPC, o executado é citado para, no prazo de 20 dias, fazer a entrega ou opor-se à execução (de coisa certa) mediante embargos.

⁵¹² Ac. TR, de 06-22-2017, proc. 2024/15.4YLPRT-B.G1.

⁵¹³ Cf. (Art. 15.º-P, n.º 1 da Lei n.º 31/2012 de 14 de Agosto).

⁵¹⁴ FERNANDEZ, Elizabeth. *Op. Cit.*, p. 83.

analisado, em situação de despejo, as garantias dispostas no Comentário Geral n.º 7 devem ser asseguradas, de maneira a atribuir segurança legal de ocupação.

Portugal que outrora possuía uma legislação extremamente protetora dos inquilinos, reconfigurou o seu regime normativo para atender os interesses dos senhorios. Com as frequentes alterações e aditamentos do NRAU, lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, facultou-se ao proprietário: remover antigos inquilinos para dar início a novos contratos de arrendamento com preços inflacionados; reconfigurar a finalidade do imóvel antes destinado ao arrendamento mensal para o alojamento local, com o objetivo de atender a demanda turística⁵¹⁵, ou ainda, para o arrendamento temporário de quartos, para atender sobretudo estudantes e; inserir o bem imóvel na dinâmica do mercado imobiliário.

No NRAU, verifica-se a facilidade com que os despejos podem ser realizados. Os inquilinos devem recorrer à contestação, caso contrário ficam submetidos a despejos por via de procedimentos administrativos e em curto período de tempo. As pessoas que vivem em situação vulnerável continuam sujeitas a “enfrentar obstáculos caso decidam recorrer, desde o desconhecimento dos procedimentos até à falta de tempo ou dinheiro, ou de assistência jurídica”. Posto isto, considera-se importante um controlo rigoroso e a longo prazo do arrendamento para que não haja aumento drástico do valor das rendas no mercado⁵¹⁶. O TC entende que, sendo o direito à habitação fundado na dignidade da pessoa humana, isto é “naquilo que a pessoa realmente é - um ser livre com direito a viver dignamente”, há um mínimo que o Estado deve satisfazer. Para alcançar esse fim, se necessário for, poderá impor restrições aos direitos do proprietário privado⁵¹⁷.

Com efeito, observa-se que a lei ordinária portuguesa ao legitimar os despejos forçados condiciona a lei internacional e fragiliza entre outros direitos humanos, o direito à habitação. Com base no art. 8.º da CRP que reconhece a prevalência do DIDH em termos de hierarquia de normas, os tratados internacionais têm valor hierárquico superior à lei ordinária. Portanto, visto os tratados sobre direitos humanos estarem incorporados na constituição material portuguesa, o TC, além do controlo constitucional deve fazer o controlo da

⁵¹⁵ Se por um lado o *boom* turístico pelo qual a capital nacional passou a vivenciar ao longo da década serviu para movimentar a economia, por outro, gerou especulação imobiliária para atender aos visitantes. Ademais, o reaquecimento pós Troika e a retomada de financiamentos por parte da banca serviram para ativar a demanda no mercado imobiliário. Pode-se ainda mencionar a financeirização da habitação provocada pela lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto, em que os cidadãos estrangeiros passam a ter a possibilidade de obter visto permanente, os chamados “*golden visa*”, mediante investimentos no país, incluindo a compra de imóveis.

⁵¹⁶ Human Rights Council - **Reporte 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: mission to Portugal**, par. 38.

⁵¹⁷ Ac. TC, de 28-06-2010, proc. n.º 916/09.

convencionalidade. Como resultado, a lei ordinária portuguesa por ser contrária ao PIDESC e à interpretação do direito à habitação não pode ser aplicada e deve ceder.

4.4. Problemática dos Despejos Forçados

Os despejos são frequentemente aplicados em caso de não pagamento de hipoteca ou arrendamento, ainda que hajam outras alternativas disponíveis que possam ser adotadas pelos tribunais visando o reembolso ou reestruturação das dívidas. Tendo como exemplo, apelar ao poder do Estado de impor planos de pagamento ou penhorar salários. O incumprimento de pagamento de hipoteca ou arrendamento pode resultar em execução hipotecária e despejo forçado e conseqüentemente provocar efeitos graves na saúde e bem-estar. De facto, essas conseqüências revelam-se inaceitáveis, visto existirem outras opções à disposição. Além do mais são usualmente contrárias ao DIDH⁵¹⁸.

Até ao momento, os setores mais pobres da sociedade são correntemente as vítimas mais afetadas pelos despejos forçados, além de já serem desproporcionalmente privados de outros direitos concernentes a um nível de vida adequado. A disparidade entre as classes sociais faz com que a existência de terrenos para habitação seja restrita, havendo a probabilidade de depararem-se com situações que levem a despejos forçados. Por um lado, o facto de haver grande parte da população em áreas urbanas com renda limitada, por outro, os elevados preços de habitação e terrenos são fatores que fazem com que o alojamento legal e barato esteja aquém do seu alcance – forçando estes grupos a recorrer ao mercado imobiliário ilegal. A menos que sejam tomadas medidas, dando mais atenção aos despejos forçados e às razões desta prática, esse fenómeno global continuará a crescer⁵¹⁹.

É certo que, a aprovação da Lei de Bases da Habitação reforçou as garantias em matéria de despejos, não tendo no entanto proibido os despejos forçados. Embora tenham sido adotadas medidas pelo Governo, com vista a facilitar a acessibilidade económica habitacional, os mais vulneráveis continuam desprotegidos – enfrentam dificuldades em aceder a habitações condignas e nos bairros informais correm o risco das suas casas serem demolidas, e serem despejados à força. Em Portugal, dos bairros mais problemáticos onde existem despejos destaca-se o Bairro 6 de Maio (Amadora) e o Bairro da Torre (Loures), visto não

⁵¹⁸ Amnistia Internacional Portugal - **Contributo no Âmbito dos Projetos de Lei n.ºs 843/XIII, 1023/XIII e 1057/XIII Que Visam Estabelecer Uma Lei de Bases da Habitação**, p. 12.

⁵¹⁹ Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos - **A Desocupação Forçada e os Direitos Humanos**, p. 45-46.

serem garantidas alternativas às pessoas, colocando-as em situação de vulnerabilidade⁵²⁰. Na maioria dos casos as pessoas e comunidades despejadas não recebem qualquer tipo de indemnização; quando recebem é habitual não cobrir as suas necessidades básicas. Esta situação é claramente insatisfatória, visto estarem em causa direitos humanos⁵²¹.

Embora não haja Tratado que manifeste explicitamente “o direito de não ser despejado”, a íntima conexão entre o direito à habitação e outros direitos humanos é clara. A ideia dos organismos de controlo da aplicação dos direitos humanos abordarem despejos forçados no âmbito do direito à habitação é cada vez mais aceite e aplicável. Embora em algumas circunstâncias excecionais o despejo forçado seja justificável, a grande maioria desses despejos conduz a uma maior injustiça social, implicando ainda violações graves e sistemáticas dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos⁵²².

Considerando que o DIDH confere legitimidade às autoridades para procederem aos despejos em circunstâncias específicas, ninguém deverá sujeitar-se a situação de sem-abrigo resultante de despejo. As autoridades estão obrigadas a assegurar alternativa adequada, sempre que algum dos visados não puder suprir as suas necessidades⁵²³. De maneira a evitar a ocorrência de despejos forçados é necessário analisar e ponderar de forma criteriosa, todas as alternativas possíveis. Para tal, importa identificar as áreas de direito que carecem de revisão em matéria de prevenção de despejos face à interpretação do direito à habitação no plano internacional. A nível nacional, a solução passa por proceder a alterações ou revisões constitucionais visando impedir esclarecidamente a ocorrência de despejos. Ou ainda a adoção de disposições jurídicas abrangentes e detalhadas contra despejos forçados⁵²⁴.

Frente às revisões legislativas, com o intuito de auferir conformidade entre as leis nacionais e as obrigações legais internacionais, os Governos devem integrar uma análise da relação entre a lei existente e o despejo forçado. Quanto às iniciativas que tenham por base o Estado ou advogados, poderão reforçar conceções consideradas inadequadas relativamente ao direito à habitação e aos despejos. Qualquer envolvimento jurídico a respeito, deve ser acompanhado por participação plena e ativa de todos os setores da sociedade em todas as etapas do processo legislativo⁵²⁵.

⁵²⁰ Amnesty International - **Human Rights in Europe: review of 2019**, p. 62.

⁵²¹ Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. *Op. Cit.*, p. 40.

⁵²² Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos - **A Desocupação Forçada e os Direitos Humanos**, p. 46.

⁵²³ Amnistia Internacional Portugal - **Contributo no Âmbito dos Projetos de Lei n.ºs 843/XIII, 1023/XIII e 1057/XIII Que Visam Estabelecer Uma Lei de Bases da Habitação**, p. 11.

⁵²⁴ Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. *Op. Cit.*, p. 43.

⁵²⁵ *Idem, ibidem*, p. 43-44.

De forma a salvaguardar os direitos das potenciais vítimas dos despejos, reduzir tensão social e mitigar a dificuldade, os Governos nacionais e as instituições internacionais devem ponderar a elaboração de diretrizes em matéria de mudança de residência obrigatória com base nos direitos humanos, de declarações sobre o impacto dos despejos e de códigos de conduta para serem utilizados em circunstâncias extraordinárias⁵²⁶.

Atualmente em matéria de direito à habitação as normas jurídicas existentes carecem de clareza – as discrepâncias e os desacordos significativos na redação prevalecem. No que respeita ao grau de proteção contra despejos forçados são diversas as questões desafiantes do ponto de vista jurídico sobre o direito à habitação. Aspirando reforçar a proteção contra despejos forçados interessa complementar as normas jurídicas internacionais com um instrumento internacional sobre o direito à habitação, redigido e apoiado por mecanismos de implementação apropriados e que simultaneamente incentive a consciencialização pública⁵²⁷.

Tendo em conta que, o DIDH impõe obrigações aos Estados presentes nos instrumentos internacionais, para sustentar o respeito pelos direitos humanos foram instituídos organismos internacionais destinados a garantir ou fiscalizar a observância das várias normas. Posto isto, caso algum Estado não adote medidas ou soluções internas adequadas ou intencionalmente viole os direitos humanos, há a possibilidade de recurso. De acordo com os artigos 16.º e 17.º do PIDESC o Estado deve apresentar uma vez de cinco em cinco anos, relatórios referentes às medidas legislativas, políticas e outras que tenha adotado com vista a assegurar o respeito pelos direitos presente no Pacto. O CDESC através da análise dos relatórios e dos Comentários-Gerais, da informação facultada pelas agências das Nações Unidas e pelas ONGs pode comentar de forma construtiva até que ponto o Estado cumpre as suas obrigações nos termos do DIDH. O PIDESC inclui ainda o PF-PIDESC como mecanismo formal que permite aos indivíduos apresentarem queixas⁵²⁸.

Os despejos forçados demandam atenção imediata – atenção atribuída pela comunidade internacional de modo satisfatório e prático. De maneira a reduzir esta prática devastadora é fundamental que os Governos e as organizações internacionais respondam de forma rápida e acertada aos sinais de alerta acerca dos despejos forçados⁵²⁹. A comunidade internacional e os Governos precisam indiscutivelmente de reafirmar o seu compromisso com

⁵²⁶ *Idem, ibidem*, p. 44.

⁵²⁷ *Idem, ibidem*.

⁵²⁸ *Idem, ibidem*, p. 36-37.

⁵²⁹ *Idem, ibidem*, p. 45.

a eventual abolição dos despejos forçados. De modo que, milhares de pessoas em todo o mundo possam desfrutar do direito humano a lugar para viver em paz e com dignidade⁵³⁰.

4.5. Crédito à Habitação

O crédito, embora moldado pela banca não é exclusivamente bancário. Algumas das suas manifestações são acessíveis a outros agentes económicos⁵³¹. Na promoção do crédito à habitação⁵³², interessa ter como foco o crédito bancário que é o mais utilizado por grande parte dos portugueses.

Sob uma perspetiva jurídica, o crédito bancário baseia-se num conjunto de contratos que têm como objeto prestações em dinheiro, por parte do banco e do cliente. As operações de crédito são efetivadas por contrato de crédito ou de concessão de crédito que dão origem a obrigações pecuniárias. Nas operações de crédito bancário importa estarem presentes os seguintes elementos: prestação do credor de certa quantia em dinheiro; contraprestação do devedor em restituir outro tanto do mesmo género e qualidade; prazo entre a concessão do crédito pelo credor e o vencimento da obrigação a restituir; estipulação de juro como remuneração face ao crédito concedido⁵³³.

A concessão de crédito bancário implica uma análise *a priori* tanto por parte do banqueiro como por parte do cliente. No que toca ao banqueiro, necessita de elementos comprovativos da situação económica do cliente e ilustrativos da sua atividade. Para tal, deve solicitar documentos como a declaração de rendimentos, listagem de encargos, recibos de vencimento, etc. No caso do cliente, pretende saber em primeira mão em que condições é disposto o crédito bancário, tendo em conta a compreensão e negociação das taxas de juros e garantias. Supondo haver acordo das vontades do banqueiro e do cliente, ambas as partes ficam obrigadas à futura celebração do contrato de crédito bancário⁵³⁴. A negociação dos

⁵³⁰ *Idem, ibidem*, p. 46.

⁵³¹ CORDEIRO, António Menezes - **Direito Bancário**, p. 670.

⁵³² O regime jurídico de crédito à habitação em Portugal consta do Decreto-Lei n.º 349/98 de 11 de Novembro, o qual regula a concessão do crédito à aquisição, construção e realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria, secundária ou para arrendamento, bem como à aquisição de terreno para construção de habitação própria permanente. A habitação própria permanente é aquela onde o mutuário ou este e o seu agregado familiar irão manter, estabilizado, o seu centro de vida familiar.

⁵³³ PIRES, José Maria - **Direito Bancário: as operações bancárias**, p. 183.

⁵³⁴ Cf. (Art. 410.º, n.º 1 do CC).

preliminares e formação do contrato deve ser feita com boa-fé, sob pena de responder pelos danos culposamente causados por qualquer das partes⁵³⁵.

Com vista a assegurar o cumprimento das contraprestações respeitantes ao crédito bancário para aquisição de habitação importa a constituição de hipoteca. Neste caso em particular, a hipoteca serve de garantia por parte do Banco na efetividade do negócio jurídico. Assim, está em causa a hipoteca como direito real de garantia - assegura o crédito, sendo direito acessório deste. Em caso de incumprimento da obrigação garantida pela hipoteca, o credor hipotecário através da ação executiva, poderá satisfazer o seu crédito, pelo produto da venda do bem a outros credores que não beneficiem de privilégio imobiliário especial⁵³⁶ ou de direito de retenção⁵³⁷. O crédito pode ainda extinguir-se por via de pagamento, extinguindo-se assim a hipoteca acessória dele⁵³⁸. Extinguindo-se a obrigação garantida, extingue-se a hipoteca⁵³⁹. O contrato de mútuo bancário para aquisição de habitação extingue-se, quando o devedor cumpre a sua obrigação de realizar a prestação a que está vinculado⁵⁴⁰.

Por força do n.º 3 do art. 65.º da CRP, o Estado deve “adotar uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria⁵⁴¹. O TC ressalta o facto do legislador ordinário publicar “sucessivos diplomas legais consagrando o crédito bonificado para habitação com o objetivo de dar cumprimento à referida imposição constitucional de facilitar o acesso à aquisição de habitação própria”⁵⁴².

O Governo português entende que, em matéria de políticas habitacionais, denota-se um esforço financeiro por parte do Estado respeitante ao apoio à aquisição de casa própria, entre 1987 e 2011 perto de $\frac{3}{4}$ (três quartos) foi essencialmente por via do crédito bonificado, sendo muito ífero o montante gasto com programas habitacionais de interesse social ou com o apoio ao arrendamento. Como reflexo deste desequilíbrio, em termos de políticas públicas, o arrendamento e a reabilitação não tiveram desenvolvimento e peso no mercado próximos da média da UE, sendo setores subdesenvolvidos em Portugal. Os apoios do Estado voltados ao

⁵³⁵ Cf. (Art. 227.º, n.º1 do CC).

⁵³⁶ Os privilégios imobiliários especiais são oponíveis a terceiros que adquiram o prédio ou um direito real sobre ele e preferem à consignação de rendimentos, à hipoteca ou a direito de retenção, ainda que estas garantias sejam anteriores. Cf. (Art. 751.º do CC).

⁵³⁷ O direito de retenção sobre coisa imóvel encontra-se previsto no art. 759.º do CC.

⁵³⁸ VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de - **Direito das Garantias**, p. 199.

⁵³⁹ Cf. [Al. a) do art. 730.º do CC].

⁵⁴⁰ Cf. (Art. 762.º, n.º 2 do CC).

⁵⁴¹ Cf. (Art. 65.º, n.º 3 da CRP).

⁵⁴² Ac. TC, de 03-12-2004, proc. n.º 944/2003.

arrendamento e à reabilitação têm sido muito reduzidos face aos demais apoios, 8,4% e 1,7% do total investido⁵⁴³.

A dificuldade de acesso à habitação devido às características do mercado nacional (rigidez nas trajetórias residenciais, degradação do edificado e expressiva proporção de alojamentos vagos), pode ser contornada promovendo a reabilitação do edificado e urbano em harmonia com a construção nova e expansão urbana inerentemente dinamizando o mercado de arrendamento⁵⁴⁴. Neste enquadramento, o mercado de arrendamento e a reabilitação complementam-se e ao serem estimulados contribuem para o equilíbrio entre os diversos segmentos de oferta e regimes de ocupação habitacional, para aproveitamento eficiente do parque habitacional e para o acréscimo das oportunidades de escolha das famílias e do acesso à habitação⁵⁴⁵.

⁵⁴³ XXI Governo da República Portuguesa - **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido, objetivo e instrumentos de atuação**, p. 9.

⁵⁴⁴ *Idem, Ibidem*.

⁵⁴⁵ *Idem, Ibidem*, p. 10.

CONCLUSÃO

A elaboração da presente dissertação possibilitou verificar a evolução e fundamento dos direitos humanos. Além disso permitiu analisar se a habitação é efetivamente garantida em Portugal como um direito humano e se as leis e políticas públicas habitacionais asseguram esse direito.

Admite-se que os direitos naturais são essenciais ao homem em qualquer sociedade e período histórico, não estando no entanto positivados. Segundo a corrente jusnaturalista estes direitos servem de sustentáculo ao direito positivo, sendo que existem anteriormente ao próprio direito positivo. Em contrapartida, deduz-se da Primeira Geração de direitos humanos, que a eficácia do direito positivo provém da institucionalização.

Na realidade, o direito positivo é um conjunto de normas jurídicas em vigor na sociedade que serve de mecanismo de disciplina. Durante a II Guerra Mundial, manifestou-se a necessidade de tutelar os interesses de todos os seres humanos, em qualquer sociedade. Diante disso, com a entrada em vigor da DUDH, os direitos afirmam-se como positivos universais. Na DUDH constam direitos civis e políticos e direitos económicos, sociais e culturais que são universais, inalienáveis e indivisíveis.

Os direitos económicos, sociais e culturais têm por base os princípios da igualdade e não discriminação e visam promover a justiça social. O PIDESC destaca-se como instrumento internacional proeminente na aplicabilidade e divulgação desses direitos. O mencionado instrumento tem como característica a progressividade, cuja finalidade é garantir que os Estados dispõem de certo período de tempo visando a promoção desses direitos por meio do máximo de recursos disponíveis.

De suma importância, são as obrigações genéricas dos Estados de reconhecer, respeitar, proteger e realizar os direitos económicos, sociais e culturais e ainda a obrigação de garantir o mínimo essencial desses direitos. Por via de regra a garantia do mínimo essencial deve ser imediata.

O direito à habitação encontra-se inserido na categoria de direitos económicos, sociais e culturais, estando consagrado no PIDESC. Tendo como guia o Comentário Geral n.º 4, elaborado pelo CDESC, certifica-se que o referido direito tem um conceito amplamente abrangente; envolve liberdades, garantias e proteções. Por seu turno, requer uma atuação multifacetada por parte dos Estados de onde importa considerar o conteúdo do direito à habitação, devendo ser perspectivado como um conjunto de fatores que proporcionam ao indivíduo uma vida digna em sociedade.

Ainda que Portugal tenha ratificado o PIDESC, ficando vinculado às obrigações dele decorrentes, é frequente a negligência por parte do Estado na promoção do direito à habitação. No que toca ao art. 65.º da CRP, reconhece-se que a sua exequibilidade causa bastante controvérsia.

O art. 65.º da CRP é uma norma não exequível por si só e portanto cabe ao legislador implementar políticas para a sua materialização. Segundo a doutrina portuguesa é considerada uma norma programática, visto a sua realização ser assegurada progressivamente em virtude da necessidade de recursos financeiros por parte do Estado.

Porém, na prática, a obrigação de realizar nem sempre exige financiamento por parte do Estado. O Comentário Geral n.º 4 ressalta a adoção de legislação que confira segurança legal de ocupação, acessibilidade económica e física, como prestações (normativas) que não implicam custos ao Estado.

Diante do exposto percebe-se que a progressividade é erroneamente interpretada. Ainda que em contexto da recente crise económica, o Estado português tem como obrigação dar resposta aos grupos sociais em situação ou risco de vulnerabilidade. Assim, o art. 65.º da CRP é em parte uma norma preceptiva, por exigir a atuação imediata nestas situações.

O dever de proteger demanda que o Estado adote medidas de maneira a tutelar o direito à habitação, caso hajam intervenções na esfera jurídica do indivíduo. Observa-se que o dever de proteger tem duas vertentes: por um lado implica a adoção de legislação e por outro a garantia de justiça social. Quanto ao dever de respeitar requer a abstenção por parte do Estado na interferência do gozo do direito à habitação.

A justiciabilidade implica a resolução de questões perante os tribunais. Assim, o indivíduo que tenha sofrido interferência no gozo do seu direito à habitação pelo Estado ou particulares, pode invocá-lo perante tribunal. A doutrina portuguesa designa o direito à habitação como subjetivo público, por ser judicialmente exigível o mínimo essencial. As reclamações individuais previstas no PF-PIDESC possibilitam o acesso à justiça social internacional.

Em situação de crise, o Governo português teve de adotar medidas de austeridade. Como resultado, desencadeou o incremento do número de pessoas que não conseguem garantir a satisfação dos seus direitos económicos, sociais e culturais. No que concerne ao direito à habitação, evidenciam-se os idosos, os jovens, a comunidade cigana e os afrodescendentes como grupos vulneráveis que sofreram mais impacto.

Tal como esclarece a jurisprudência constitucional portuguesa, o conteúdo não determinável do art. 65.º da CRP pode dificultar a fundamentação das violações por parte do

Estado. Em alternativa, a lei internacional permite analisar que o Estado não cumpriu com as suas obrigações constitucionais. Acresce que, incorre em ação inconstitucional por ter implementado medidas de austeridade que restringem o núcleo essencial do direito à habitação e omissão inconstitucional por não ter adotado políticas habitacionais que salvaguardassem os interesses dos mais vulneráveis.

Por último, o dever de reconhecer pressupõe que o Estado molde a legislação e política interna, de forma a assegurar que estão em concordância com a lei internacional. Observa-se que a Lei de Bases da Habitação adequa-se às disposições do PIDESC e ao Comentário Geral n.º 4. A referida lei confere solidez e coerência às políticas e programas habitacionais a serem implementados pelo Estado – menciona de modo abrangente o papel que deve ser desempenhado no combate às desigualdades habitacionais.

Em contrapartida, o NRAU prioriza atender aos interesses do senhorio, havendo certo descomprometimento em salvaguardar os interesses do inquilino. O NRAU desconsidera as proteções processuais que, segundo o Comentário Geral n.º 7, devem ser garantidas em situação de despejo tais como: aviso prévio e acesso a recursos jurídicos.

Sucedendo que, a Lei de Bases da Habitação indica garantias firmes contra despejos, mas não proíbe despejos forçados. Os despejos devem ser *ultima ratio*, porém em ocasiões inevitáveis importa ter em consideração a proteção e o respeito do inquilino, visto que quando forçados integram como das mais graves violações dos direitos humanos.

O mínimo essencial constitui obrigação imediata - reconhecer, proteger e respeitar o direito à habitação. Em situação de crise financeira compreende-se que a realização seja assegurada progressivamente, no entanto o caráter programático deve passar a preceptivo quando grupos sociais vulneráveis ou em risco de vulnerabilidade careçam de proteção. O mínimo essencial deve ser garantido de acordo com o máximo de recursos disponíveis do Estado português, viabilizando assim a todos uma vida digna em sociedade.

Perante tudo que foi demonstrado, apura-se que apesar de reconhecer a habitação como um direito humano, o Estado português não cumpre de forma plena com as obrigações estipuladas no PIDESC e, portanto, não garante a sua efetividade de acordo com o disposto nos diversos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos dos quais o país é signatário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, José Melo - **Direitos Fundamentais: introdução geral**. 2ª ed. Cascais: Princípio Editora, 2011. ISBN 978-989-7160-32-5.

ALEXY, Robert - **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017. ISBN 9788539200733.

ALMEIDA, Fernando Barcellos de - **Teoria Geral dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1996.

ALMEIDA, Susana C. S. - **A Proteção Indireta dos “Direitos Humanos Ambientais” na Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem**. In **Direito do Urbanismo e do Ambiente: estudos compilados**. P. 441 - 476. Lisboa: Quid Juris, 2010. ISBN 978-972-724-531-4.

ALSTON, Philip *Apud* INTERNATIONAL Bar Association - **Direitos Humanos na Administração da Justiça: um manual de direitos humanos para juízes, procuradores e advogados**.

_____. *Apud* ZANETTE, Valéria Rodinéa - **O Direito Humano à Habitação Condigna**. Lisboa, 2007. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Internacionais, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

ALTO Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (2004) - **A Desocupação Forçada e os Direitos Humanos**. [Em linha]. Disponível em: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha_informativa_25_desocupacao_forcada.pdf. [Consult. 22-06-2020].

AMNISTIA Internacional Portugal (2019) - **Contributo no Âmbito dos Projetos de Lei n.ºs 843/XIII, 1023/XIII e 1057/XIII Que Visam Estabelecer Uma Lei de Bases da Habitação**. [Em linha]. Disponível em: https://www.amnistia.pt/wp-content/uploads/2019/05/Recomendacoes_Amnistia_PT_Lei_de_Bases_Habitacao.pdf. [Consul. 22-06-2020].

AMNESTY International (2020) - **Human Rights in Europe: review of 2019**. [Em linha]. Disponível em: https://www.amnistia.pt/wp-content/uploads/2020/04/Human_Rights_Europe2019-1.pdf [Consul. 22-06-2020].

ANDRADE, José Carlos Vieira de - **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2001. ISBN 972-40-1604-8.

ANGEL, S. *Apud* KOLOCEK, Michael - **The Human Right to Housing in the 27 Member States of the European Union**. [Em linha]. Disponível em: https://www.feantsa.org/download/mk_paper712_7266673428107546.pdf [Consult. 05-09-2019].

AUDEFROY, Joel - **Eviction Trends Worldwide and the Role of Local Authorities in Implementing the Right to Housing**. [Em linha]. Disponível em: <https://www.journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/095624789400600102> [Consul. 20-07-2019].

BEITZ, Charles R. - **The Idea of Human Rights**. Nova Iorque: Oxford University Press Inc., 2009. ISBN 978-0-19-957245-8.

BILL and Melinda Gates Foundation (2018) - **The Lives of Rural Women and Girls**. [Em linha]. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12466.pdf> [Consult. 04-01-2020].

BOBBIO, Norberto - **A Era dos Direitos**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004. ISBN 10: 85-352-1561-1.

CANOTILHO, J. J. Gomes - **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

_____. ; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CARDOSO, João Casqueira - **Dignidade da Pessoa Humana**. In **Dicionário: crime, justiça e sociedade**. Lisboa: Edições Sílabo, 2016. ISBN: 978-972-618-853-7.

_____. - **Direitos Humanos**. In **Dicionário: crime, justiça e sociedade**. Lisboa: Edições Sílabo, 2016. ISBN: 978-972-618-853-7.

_____. - **Violação dos Direitos Humanos**. In **Dicionário: crime, justiça e sociedade**. Lisboa: Edições Sílabo, 2016. ISBN: 978-972-618-853-7.

COMMISSIONER for Human Rights of the Council of Europe (2012) - **Report by Nils Muižnieks: following his visit to Portugal from 7 to 9 May 2012**. [Em linha]. Disponível em: <https://www.rm.coe.int/16806db8bd> [Consult. 19-05-2019].

COMITÉ dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais - **Comentário Geral n.º 1**. Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral1.pdf>.

_____. - **Comentário Geral n.º 3**. Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral3.pdf>.

_____. - **Comentário Geral n.º 4**. Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral4.pdf>.

_____. - **Comentário Geral n.º 5**. Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral5.pdf>.

_____. - **Comentário Geral n.º 6**. Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral6.pdf>.

_____. - **Comentário Geral n.º 7**. Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral7.pdf>.

_____. - **Comentário Geral n.º 9**. Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral9.pdf>.

_____. - **Comentário Geral n.º 20**. Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral20.pdf>.

COMMITTEE on the Elimination of Racial Discrimination (2017) - **Concluding Observations on the Fifteenth to Seventeenth Periodic Reports of Portugal**. [Em linha]. Disponível em: <https://www.undocs.org/en/CERD/C/PRT/CO/15-17> [Consult. 27-07-2019].

CORDEIRO, António Menezes - **Direito Bancário**. 6ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6793-3.

CORREIA, Fernando Alves - **Manual de Direito do Urbanismo**. 3ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2006. ISBN 972-40-2974-3.

COSTA, Ana - **A Constituição e a Economia. In Constituição e Mudança Socioeconómica: quatro décadas da Constituição da República Portuguesa**. Cascais: Princípia, 2018. ISBN 978-989-716-200-8.

DEPARTAMENTO de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais - **Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais** [Em linha]. Disponível em: <http://www.gddc.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/comite-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais?menu=direitos-humanos> [Consult. 21-04-2019].

_____. - **O que são os Direitos Humanos?** [Em linha]. Disponível em: <http://www.gddc.ministerio-publico.pt/pagina/o-que-sao-os-direitos-humanos>. [Consult. 20-04-2019].

ESTEVES, Marta Isabel Lourenço - **O Procedimento Especial de Despejo: máximas de celeridade ou máxima de complexidade?** Coimbra, 2014. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: <https://www.estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/28585/3/O%20procedimento%20especial%20de%20despejo.pdf> [Consult. 4 de Setembro e 2019].

FÉDÉRATION Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abril (2017) - **Housing Solutions to Youth Homelessness Based on a Human Rights Approach**. [Em linha] Disponível em: https://www.feantsaresearch.org/download/2017_feantsa-youth_final_report_study-session2247233005847378843.pdf [Consult. 06-08-2019].

_____. Abril (2018) - **Toolkit for Ending Homelessness**. [Em linha] Disponível em: <https://www.feantsaresearch.org/download/ciestoolkit2319989083831581949.pdf>. [Consult. 06-08-2019].

FERNANDEZ, Elizabeth - **O Procedimento Especial de Despejo: revisitando o interesse processual e testando a compatibilidade constitucional** [Em linha]. Disponível em: <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2013/01/063-084-O-procedimento-especial-de-despejo.pdf> [Consul. 30-12-2019].

FRANCO, Raquel Campos - **Diagnóstico das ONG em Portugal**, 2015. ISBN 978-972-31-1551-2.

GONÇALVES, Maria Eduarda - **Em tempos de crise e de austeridade, o que valem os Direitos Sociais?** *In Constituição e Mudança Socioeconómica: quatro décadas da Constituição da República Portuguesa*. Cascais: Princípia, 2018. ISBN 978-989-716-200-8.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - **Manual de Direito Constitucional: direito constitucional português**. 6ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6796-4.

GURGEL, Yara Maria Pereira - **Direitos Humanos, Princípio da Igualdade e Não Discriminação: sua aplicação às relações de trabalho.** São Paulo: Editora LTDA, 2010. ISBN 978-85-361-1444-6.

HENKIN, Louis; NEUMAN, Gerald L; ORENTLICHER, Diane F; LEEBRON, David W. - **Human Rights.** Nova Iorque: Foundation Press, 2003. ISBN 1-56662-754-0.

HUMAN Rights Council (2017) - **Reporte 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: mission to Portugal.** [Em linha]. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/863269> [Consult. 09-08-2019].

JAYAWICKRAMA, Nihal - **The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence.** Nova Iorque: Reino Unido: Cambridge University Press, 2002. ISBN 0-521-78042-X.

LECKIE, Scott - **Forced Evictions.** [Em linha]. Disponível em: <https://www.Journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/095624789400600111> [Consul. 01-12-2019].

MINISTÉRIO da Saúde (2007) - **Planos Locais de Ação em Habitação e Saúde** (trad. do inglês). Disponível em: <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/planos-locais-de-accao-em-habitacao-e-saude-manual-para-projectos-pdf.aspx>.

MIRANDA, Jorge - **A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares.** Coimbra: Coimbra Editora, 2012. ISBN 978-972-32-2075-9.

_____. - **Direitos Fundamentais.** Coimbra: Edições Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6870-1.

_____. - **Fiscalização da Constitucionalidade.** Coimbra: Edições Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-7100-8.

_____. - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

_____. - **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais.** 5ª ed. Coimbra: Editora Arco de Almedina, 2014. ISBN 978-972-32-2272-2.

_____. - **Manual de Direito Constitucional: Constituição.** 6ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. ISBN 978-972-32-1534-2.

_____. - **Manual de Direito Constitucional: inconstitucionalidade e garantia da Constituição.** 4ª ed. Coimbra: Editora Arco de Almedina, 2013. ISBN 978-972-32-2273-9.

_____. - **Constituição Portuguesa Anotada.** Coimbra: Coimbra Editora, 2005. ISBN 972-32-1307-9.

NOVAIS, Jorge Reis - **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** 2ª ed. Lisboa: AADFL, 2016. ISBN 978-972-629-076-6.

OFFICE of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2014) - **Forced Evictions**. Fact Sheet n.º 25/Rev. 1. [Em linha]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>. [Consult. 03-10-2019].

_____. (2000) - **Human Rights: a basic handbook for UN staff**. [Em linha]. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/483eac7b2.html> [Consult. 07-09-2019].

_____. - **Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais**. [Em linha]. Disponível em: <http://www.acnudh.org/wp-content/uploads/2010/12/Carta-PIDESC-PORTUGUES-FINAL.pdf> [Consult. 30-04-2019].

_____. - **Review of the Composition, Organisation and Administrative Arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Economic and Social Council Resolution 1985/17**. [Em linha]. Disponível em: <https://www.digitallibrary.un.org/record/100079> [Consult.01-05-2019].

_____. (2004) - **The Right to Adequate Housing**. [Em linha] Ficha n.º 21. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf [Consult. 17-03-2019].

_____. (2014) - **Views of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. [Em linha]. Disponível em: <https://www.juris.ohchr.org/Search/Details/2010> [Consult. 25-06-2020].

OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Manual de Direito do Urbanismo**. Macau: Centro de Formação Jurídica e Judiciária da Região Administrativa Especial de Macau, 2018.

OLIVEIRA, Paula Cabral - **Reabilitação Urbana e Tutela dos Centros Históricos**. *In* **Direito do Urbanismo e do Ambiente: estudos compilados**. Lisboa: Quid Juris, 2010. ISBN 978-972-724-531-4.

PANSIERI, Flávio - **Eficácia e Vinculação dos Direitos Sociais: reflexões a partir do direito à moradia**. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. ISBN 978-85-02-17290-6.

PIACENTINI, Dulce de Queiroz - **Direitos Humanos e Interculturalismo: análise da prática cultural da mutilação genital feminina**. Florianópolis, 2007. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídicas, apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. [Em linha]. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp034905.pdf> [Consult. 27-10-2019].

PINA, Teresa - **Direitos Humanos: o que está por fazer no século XXI**. Lisboa: Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2018. ISBN 978-989-644-531-7.

PIRES, José Maria - **Direito Bancário: as operações bancárias**. Lisboa: Rei dos Livros, 1992. ISBN 972-51-0236-3.

SARLET, Ingo Wolfgang - **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. ISBN 978-85-7348-789-3.

SECRETARIA dos Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil (2013) - **Por uma Cultura de Direitos Humanos: direito à moradia adequada.** [Em linha]. Disponível em: <https://www.unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430> [Consult. 13-03-2019].

SILVA, Jorge Pereira da - **Direitos Fundamentais: teoria geral.** Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. ISBN 9789725405970.

SMAGADI, Aphrodite - **Sourcebook of Internacional Human Rights Materials.** Londres: The British Institute of Internacional and Comparative Law, 2008. ISBN 978-1-905221-40-0.

SOARES, António Goucha - **A Constituição da República e a União Europeia: o abalo do período de assistência da Troika. In Constituição e Mudança Socioeconómica: quatro décadas da Constituição da República Portuguesa.** Cascais: Princípia, 2018. ISBN 978-989-716-200-8.

STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan - **Human Rights in Context: law, politics, morals.** [Em linha]. Disponível em: http://www.lib.yzu.am/close_books/311366.pdf [Consult. 04-12-2019].

SYMONIDES, Janusz - **Human Rights: international protection, monitoring, enforcement.** Grã-Bretanha: MPG Books Ltd, 2003. ISBN 92-3-103883-4.

TAVARES, José *Apud* VASCONCELOS, Pedro Pais de - **Teoria Geral do Direito Civil.** 6ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-4360-9.

TAVARES, Raquel - **Direitos Humanos: de onde vêm, o que são e para que servem?** Lisboa: INCM, 2012. ISBN 978-972-27-2063-2.

UNITED Nations Conference on Human Settlements (1976) - **The Vancouver Declaration on Human Settlements.** [Em linha]. Disponível em: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/arquivo.php?idVerbete=1209> [Consult. 01-06-2019].

_____. (1996) - **The Istanbul Declaration on Human Rights Settlements** [Em linha]. Disponível em: https://www.diplomatie.gouv.fr/site/s/odyssee-developpement-durable/files/13/Rapport_Habitat_Istanbul_1996_anglais.pdf [Consult. 01-06-2019].

UNITED Nations Human Settlements Programme (2016) - **New Urban Agenda** [Em linha]. Disponível em: <http://www.habitat3.org/wp-content/uploads/N1639668-English.pdf> [Consult. 01-06-2019].

UNITED Nations General Assembly (2017) - **Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and the Right to Non-discrimination in this Context.** [Em linha] Disponível em: <https://www.feantsaresearch.org/download/n17212201958608767430355359.pdf> [Consult. 27-07-2019].

UNITED Nations Treaty Collection - **Chapter IV: human rights.** [Em linha] Disponível em: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4 [Consult. 06-08-2019].

VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de Vasconcelos - **Direito das Garantias.** 2ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5092-8.

XXI Governo da República Portuguesa (2017) - **Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido, objetivo e instrumentos de atuação.** [Em linha]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882> [Consult. 13-10-2019].

ZANETTE, Valéria Rodinéa - **O Direito Humano à Habitação Condigna.** Lisboa, 2007. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Internacionais, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Jurisprudência

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 39/84, de 05-05-1984 [Em linha]. Messias Bento, proc. n.º 6/83. [Consult. 03 de Abril de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 168/2010, de 28-06-2010 [Em linha]. Carlos Cadilha; Vítor Gomes; Ana Martins; Maria Amaral; Gil Galvão, proc. n.º 916/09. [Consult. 20 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 322/2000, de 08-11-2000 [Em linha]. Messias Bento; Maria Beleza; José Brito; Luís Nunes de Almeida, proc. n.º 148/200. [Consult. 11 de Setembro de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, de 20-07-2012 [Em linha]. Rui Ramos, proc. n.º 40/12. [Consult. 26 de Março de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 374/2002, de 13-12-2002 [Em linha]. Alberto da Costa, proc. n.º 321/2001. [Consult. 20 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 26-06-2014 [Em linha]. Joaquim Ribeiro, proc. n.º 14/2014. [Consult. 15 de Julho de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 420/2000, de 22-11-2000 [Em linha]. Maria Beleza, proc. n.º 204/2000. [Consult. 23 de Setembro de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 509/2002, de 02-12-2003 [Em linha]. José Costa, proc. n.º 768/2002. [Consult. 05 de Maio de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 590/2004, de 03-12-2004 [Em linha]. Mário Torres, proc. n.º 944/2003. [Consult. 10 de Março de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 673/2005, de 03-02-2006 [Em linha]. Mário Torres; Benjamin Rodrigues; Paulo Pinto; Rui Ramos, proc. n.º 100/2003. [Consult. 07 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Constitucional n.º 933/461, de 05-12-1993 [Em linha]. Ribeiro Mendes, proc. n.º 910/237. [Consult. 05 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal da Relação de Coimbra, de 06-14-2016 [Em linha]. Catarina Gonçalves, proc. 596/15.2T8PBL.C1. [Consult. 27 de Dezembro de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 07-08-2003 [Em linha]. Proc. Hatton e Outros c. Reino Unido. [Consult. 3 de Agosto de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 09-06-2005 [Em linha]. Proc. Fadeyeva c. Rússia. [Consult. 3 de Agosto de 2019]. Disponível em: www.udoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 09-12-1994 [Em linha]. Proc. López Ostra c. Espanha. [Consult. 3 de Agosto de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 12-02-2004 [Em linha]. Proc. Perez c. França. [Consult. 10 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 13-05-1980 [Em linha]. Proc. Artico c. Itália. [Consult. 10 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.hudoc.Echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 18-01-2001 [Em linha]. Proc. Chapman c. Reino Unido. [Consult. 3 de Agosto de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 18-02-1999 [Em linha]. Proc. Larkos c. Chipre. [Consult. 26 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 19-04-1994 [Em linha]. Proc. Van de Hurk c. Países Baixos. [Consult. 10 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 23-09-1982 [Em linha]. Proc. Sporrang e Lonroth c. Suécia. [Consult. 01 de Dezembro de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 23-11-2000 [Em linha]. Proc. Antigo Rei da Grécia e outros c. Grécia. [Consult. 30 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 24-04-1998 [Em linha]. Proc. Selçuk e Asker c. Turquia. [Consult. 30 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 26-03-1987 [Em linha]. Proc. Leander c. Suécia. [Consult. 15 de Novembro de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 29-03-2006 [Em linha]. Proc. Scordino c. Itália. [Consult. 02 de Dezembro de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.coe.int/

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 29-03-2010 [Em linha]. Proc. Depalle c. França. [Consult. 30 de Novembro de 2019]. Disponível em: <www.hudoc.echr.co e.int/>.

ACÓRDÃO do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 30-11-2004 [Em linha]. Proc. Öneriyildi c. Turquia. [Consult. 3 de Agosto de 2019]. Disponível em: www.hudoc.echr.co e.int/

ACÓRDÃO do Tribunal da Relação de Guimarães, de 05-30-2019 [Em linha]. Maria Santos, proc. 217/18.1YLPRT.G1. [Consult. 31 de Dezembro de 2019]. Disponível em: www.dgsi .pt

ACÓRDÃO do Tribunal da Relação de Coimbra, de 06-14-2016 [Em linha]. Catarina Gonçalves, proc. 596/15.2T8PBL.C1. [Consult. 27 de Dezembro de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

ACÓRDÃO do Tribunal da Relação de Guimarães, de 06-22-2017 [Em linha]. José Cravo, proc. 2024/15.4YLPRT-B.G1. [Consult. 04 de Janeiro de 2020]. Disponível em: <www.dgsi .pt

ACÓRDÃO do Tribunal da Relação do Porto, de 19-05-2014 [Em linha]. Alberto Ruço, proc.1423/11.5TBPRD-A.P1. [Consult. 27 de Dezembro de 2019]. Disponível em: www.dgsi.pt

Instrumentos Internacionais: Cartas, Convenções, Declarações, Pactos, Protocolos

Carta da Organização dos Estados Americanos

Carta das Nações Unidas

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Carta Social Europeia

Convenção Internacional Relativa ao Estatuto dos Refugiados

Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias

Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio

Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher

Convenção sobre os Direitos da Criança

Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

Declaração de Viena de 1993

Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Estatuto da Corte Internacional da Justiça

Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos

Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais

Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais

Legislação Portuguesa

Código Civil Português

Código de Processo Civil Português

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 1/2013 de 7 de Janeiro

Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de Outubro

Decreto-Lei n.º 31/2014 de 27 de Fevereiro

Decreto-Lei n.º 349/98 de 11 de Novembro

Decreto-Lei n.º 37/2018 de 14 de Junho

Decreto-Lei n.º 576/70 de 24 de Novembro

Lei n.º 13/2019 de 12 de Fevereiro

Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto

Lei n.º 31/2012 de 14 de Agosto

Lei n.º 31/2014 de 30 de Maio

Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto

Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro

Lei n.º 83/2019 de 3 de Setembro