



CATOLICA
FACULDADE
DE DIREITO

ESCOLA DO PORTO

Análise do artigo 31º da Carta Social Europeia

As novas conclusões de 2019 do

Comité Europeu dos Direitos Sociais

Susana Neves Valente Geraldés Moreno

Número de aluna: 340115004

Universidade Católica Portuguesa
Faculdade de Direito – Escola do Porto

Seminário: Proteção multinível dos direitos social fundamentais pela Carta Social
Europeia

Porto, 30.12.2021

Índice

Artigo 31º Direito à Habitação	5
Conclusões de 2011 do Comité Europeu dos Direitos sociais	5
Conclusões de 2019 do Comité Europeu dos Direitos sociais	7
Conclusões	13
Bibliografia	14

Artigo 31º Direito à Habitação

Artigo 31.º

Direito à habitação

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

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

Conclusões de 2011 do Comité Europeu dos Direitos sociais

O Comité Europeu dos Direitos Sociais observou em 2011 sobre o cumprimento ou não cumprimento do Direito à Habitação, art. 31º CSE(R), por Portugal. Nesse momento, o Comité pronunciou-

se pelo deferimento da sua decisão quanto à conformidade da realidade portuguesa com o direito social em questão. O deferimento deveu-se à carência de informação e esclarecimentos no Relatório entregue pelo Estado Português sobre a realidade do Direito à Habitação em Portugal. Nomeadamente, a nível do art. 31ºnº1 CSE(R), a falta de: estatísticas respeitantes às medidas planeadas para melhorar a situação das pessoas que vivem em condições precárias em Portugal; garantias existentes quanto ao fornecimento de serviços essenciais; garantias processuais de acesso a resoluções legais e não legais, adequadas, imparciais e monetariamente acessíveis, do direito à habitação de nível suficiente; e medidas em vigor com vista a melhorar as condições de habitação das comunidades ciganas, nomeadamente em virtude do Relatório ECRI de trinta de junho de 2006¹. Quanto ao nº2 do art. 31º, falta informação sobre a proteção jurídica atribuída às pessoas com ameaça de expulsão de casa (*eviction*) e as normas legais que condicionam o procedimento de expulsão. O Comité solicitou, ainda no âmbito do art. 31ºnº2, informação actualizada relativa à implementação do programa Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA 2009-2015; 2017-2023)²; estatísticas concernentes expulsões e a relocação das pessoas afetadas ou da assistência financeira alocada posteriormente à expulsão/desalojamento; e as condições de acesso, salubridade e segurança dos abrigos e alojamentos para emergências; se o acesso carece do estatuto de residente e

¹ECRI, terceiro relatório de Portugal, adoptado a 30 de junho de 2006, documento CRI(2007)4, § 104.

² Ver ENIPSSA 2009-2015 ([CAPA\(seg-social.pt\)](http://CAPA(seg-social.pt))); ENIPSSA 2017-2023 ([Sobre a ENIPSSA - Enipssa, Portal Autárquico - Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em situação de sem Abrigo \(ENIPSSA\) \(dgal.gov.pt\)](http://Sobre a ENIPSSA - Enipssa, Portal Autárquico - Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em situação de sem Abrigo (ENIPSSA) (dgal.gov.pt))).

se a lei portuguesa proíbe a expulsão/desalojamento no abrigos e alojamentos para emergências. Por fim, relativamente ao art. 31º nº3, o Comité ressaltou a necessidade de informação sobre o tempo de espera pela habitação social e quais as soluções disponíveis em caso do tempo ser excessivo; de estatísticas quanto ao número de beneficiários da habitação social; a existência de soluções legais e sociais para as pessoas cuja a habitação social foi recusada (existe um direito individual à habitação social?); e se o acesso cumpre com o princípio da não discriminação. Tendo isto em conta, o Comité considerou que a situação portuguesa não se encontra em conformidade com o nº1 do art. 31º CSE(R), por falta de condições adequadas de habitação nas comunidades ciganas. Quanto ao nº2 e nº3, o Comité deferiu a decisão até ao relatório a ser apresentado por Portugal em 2017.

O Comité nas suas Conclusões de 2011 solicitou a informação e esclarecimentos em falta e os eventuais progressos no respeito por este direito social.

Ressalve-se que Portugal já foi objecto de uma Reclamação Colectiva no processo nº 61/2010 relativamente à prática de discriminação das comunidades ciganas no acesso à habitação. Neste foi comprovada a prática discriminatória e a não conformidade, em geral, com o Direito à Habitação como disposto na Carta Social Europeia, na decisão proferida a trinta de junho de 2011 (30.06.2011).

Conclusões de 2019 do Comité Europeu dos Direitos Sociais

Art. 31º nº1 CSE(R)

O Relatório apresentado por Portugal em 2017 garante que o acesso aos programas de acesso a habitação é assegurado para todos os grupos sociais e comunidades étnicas, com base no princípio da não discriminação. Desta forma, o acesso a habitação social é decidido exclusivamente consoante as condições socio-económicas do agregado familiar. Assim, o relatório define “habitação adequada” por habitação capaz de satisfazer as necessidades de uma pessoa ou de um agregado familiar, tendo em conta a sua composição, tipologia, salubridade e segurança. Todavia, o Comité observa a falta de legislação infra-constitucional que enquadre legalmente e adequadamente a habitação social em Portugal³. Salienta ainda que apesar do Plano Especial de Realojamento, PER, de 1993 ter chegado a uma taxa de 72% de implementação, ainda há milhares de famílias na lista de espera para o realojamento, para além de construções ilegais sem condições de habitabilidade terem aumentado nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (informação apresentada no relatório). No relatório seguinte a ser apresentado por Portugal, o Comité requer informação sobre a existência de regulamentos concretos relativos aos requerimentos de salubridade das habitações e em que condições é considerada sobrelotada, ou seja, qual é o espaço mínimo de habitabilidade condigna. Solicita informação actualizada sobre a implementação dos programas sob a alçada do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. E re-solicita estatísticas quanto a adequação das habitações sociais,

³Ver *“Report of the United Nations Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 28 February 2017, following her mission to Portugal in 2016.”*.

principalmente quanto ao espaço da residência, água, saneamento, aquecimento e electricidade.

O relatório reporta, também, que o Instituto não tem competências punitivas ou sanções legais contra proprietários ou senhorios em incumprimento. No que concerne o acesso aos serviços essenciais, notifica que existem subsídios sociais financeiros para o pagamento da água, electricidade e gás para famílias socioeconomicamente vulneráveis. O Comité questiona como é realizada a fiscalização das habitações sociais, se existe uma regularidade nesta e quais as autoridades nacionais encarregues da fiscalização; reitera, conforme as conclusões de 2011, a necessidade de informação sobre a proteção jurídica do direito à habitação social e ao acesso a soluções judiciais e extra-judiciais; solicita informação sobre os tipos de queixas possíveis e as suas soluções/consequências; e requer que lhe seja apresentado jurisprudência constitucional sobre o direito à habitação.

Relativamente aos grupos vulneráveis, Portugal adoptou medidas de realojamento e de reabilitação das residências das comunidades ciganas, de acordo com a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC 2013-2020); e adoptou garantias do direito à habitação para vítimas de violência doméstica e refugiados através do acesso a rendas mais acessíveis. No entanto, apesar do progresso alcançado, este não é suficiente para o Comité considerar Portugal em conformidade com o art. 31º n1º. Adicionalmente, foi expressada preocupação com a situação actual da habitação das comunidades ciganas em

território português por várias entidades internacionais⁴. Foi também perceptível pelo Comité que afro-descendentes são mais afectados no acesso e nas condições das habitações sociais, carecendo, conseqüentemente, da resposta de Portugal perante esta situação de possível discriminação. Por fim, o Comité nota que a proporção de jovens adultos sobrecarregados com custos de habitação aumentou, tal como o 57% da população entre os 18 e os 34 anos continuam a viver com os pais devido a desemprego, salários baixos e a natureza dos contratos de trabalhos.

Em suma, o Comité considera Portugal em incumprimento do art. 31ºnº1 CSE(R).

Art. 31º nº2 CSE(R)

Primeiramente, as estatísticas e relatórios de relativamente ao número de sem-abrigos e às pessoas registadas em processos activos são inconsistentes nos relatórios submetidos por Portugal. Naturalmente, a informação providenciada não é viável. Conseqüentemente, o Comité requer que esta informação seja facultada de forma consistente e por uma fonte viável.

No relatório reporta-se uma evolução significativa na adopção de programas e medidas de intervenção em sem-abrigos como também em grupos mais vulneráveis e possíveis futuros sem-abrigos, nomeadamente presos nos momentos e processos de saída do estabelecimento prisional; na operação de uma linha de emergência para alojamento urgente; disponibilização de

⁴ ver United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the fourth periodic report of Portugal, 8 December 2014; Report of the United Nations Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 28 February 2017, following her mission to Portugal in 2016, §43 and 70-73.

especialistas que acompanhem todo o processo; disponibilização de educação vocacionada e de empregos; e acesso ao sistema nacional de saúde, particularmente para sem-abrigos com doença mental. Sublinhe-se, em particular, a nova estratégia aprovada pelo Conselho de Ministros (ENIPSA 2017-2023), que actua em três áreas: promover a consciencialização da situação dos sem-abrigos; intervenção reforçada na promoção da integração de sem-abrigos na sociedade; e mecanismos de coordenação, monitorização e avaliação. A adopção desta iniciativa, a primeira da Europa do Sul, já está a ter repercursões benéficas na sociedade portuguesa⁵. Contudo, a falta de transparência na distribuição de recursos, a fraca coordenação horizontal a nível estatal e a ausência de mecanismos de monitorização e avaliação faz com que o Comité exija mais informações sobre a implementação deste programa.

Portugal reforça o papel do PER na erradicação de habitações precárias e inadequadas, relevando os municípios outras entidades encarregues de fazer um censo sobre a questão em análise e a demolição de residências e realojamento das famílias. Mencione-se que decorreram em 2014 e 2015 duas operações de realojamento de grande escala, sendo que nas duas foi afetada comunidades ciganas. Todavia, não foi providenciada informação sobre o quadro legal da proteção jurídica de pessoas em perigo de expulsão/desalojamento e, ainda, a preocupação com um novo procedimento especial extra-judicial de expulsão/desalojamento sob a alçada do ministério da Justiça⁶. Tal como na análise do nº1

⁵ Ver United Nations 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, report of 28 February 2017 following her mission to Portugal in 2016, §52.

⁶ Ver the United Nations Special Rapporteur on adequate housing as a

nota-se que expulsões (*forced evictions*) e demolição de habitações não condignas afetam particularmente afro-descendentes. Neste sentido, o Comité solicita mais informação sobre o quadro legal da proteção jurídica de pessoas em risco de desalojamento; sobre garantias processuais aplicáveis ao novo procedimento especial extra-judicial, nomeadamente no acesso efectivo aos tribunais; jurisprudência nacional nesta área de direito; e estatísticas e garantias processual quanto à população afetada.

Relativamente aos abrigos, o relatório informa sobre centros de acomodação temporário de sem-abrigos. Este não é satisfatório dado a falta de informação quanto às condições de saúde e segurança requeridos nestes centros e abrigos. O Comité questiona também se é possível a utilização de hotéis e pensões para acomodações urgentes e, se sim, se estes cumprem com os requerimentos de salubridade e segurança. Portugal reporta, ainda que para o acesso aos abrigos é irrelevante a situação legal da pessoa em Portugal.

Concludentemente, o Comité considera Portugal em não conformidade com o art. 31º nº2.

Art. 31º nº3 CSE(R)

Quanto à habitação social, o relatório reporta sobre as estatísticas do número de famílias a viver em condições de insalubridade e degradação. Reporta, também, sobre operações de realojamento de comunidades ciganas e ainda sobre outras

component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, report of 28 February 2017 following her mission to Portugal in 2016, §§37-38.

soluções viáveis de alojamento quando o tempo de espera para habitação social é excessivo. O comité sublinha a disparidade entre o número de habitações sociais e o nível de pobreza nacional (muito superior quando comparado com o número de habitações). Por fim, o Comité requer mais informações sobre o a nova geração de habitações sociais, de maio de 2018.

Relativamente a subsídios financeiros, o estado Português adoptou vários programas de apoio a jovens (Porta 65) e a pessoas afetadas por desastres naturais ou situações de emergência (Programa PROHABITA). Portugal reportou ainda que o único requisito de acesso aos subsídios é o rendimento do agregado familiar ou da pessoa. O comité não ficou esclarecido se os subsídios constituem um direito individual e se existem vias judiciais e extra-judiciais para pessoas a quem foi recusado o subsídio. Consequentemente, Portugal não está em conformidade com o art. 31º n3º.

Conclusões

A análise e comparação das Conclusões de 2011 e as de 2019 demonstra que Portugal evoluiu no direito à habitação. Tanto na informação disponível como na adopção de programas e incentivos com consequências positivas na sociedade portuguesa, nomeadamente já alguma desmarginalização de grupos vulneráveis como sem-abrigos e as comunidades ciganas.

No entanto, estes progressos não foram suficientes à luz da interpretação do direito à habitação pela Carta Social Europeia, para o Comité considerar que Portugal está em cumprimento. Adicionalmente, tendo em mente, que as últimas conclusões são

de 2019, e que, entretanto, eclodiu a pandemia Covid-19 que piorou a situação dos sem-abrigos e de pobreza em Portugal. Tal como a falta de fundos monetários devido à emergência de saúde, é muito provável que no próximo relatório comprove-se um agravamento e mesmo retrocesso da situação do direito à habitação em Portugal.

Bibliografia

- Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC)*. (30 de Dezembro de 2021). Obtido de Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC): <https://www.acm.gov.pt/pt/-/estrategia-nacional-para-as-comunidades-ciganas-enicc-concig>
- Habitação*. (30 de Dezembro de 2021). Obtido de Portal da Habitação: <https://www.portaldahabitacao.pt/habitacao>
- Maia, L. M. (s.d.). *Análise do artigo 31.º da Carta Social Europeia (Revista)*. UCP.
- Portugal, G. d. (30 de Dezembro de 2021). *Estratégia Nacional para Pessoas Sem Abrigo*. Obtido de Estratégia Nacional para Pessoas Sem Abrigo: https://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa_2009_2015/b8ca2dae-9f65-415b-b2cd-e1fc5db49b5c/b8ca2dae-9f65-415b-b2cd-e1fc5db49b5c
- Reabilitação Urbana*. (30 de Dezembro de 2021). Obtido de Portal da Habitação: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/reabilitacao-urbana1>
- Sociais, C. E. (2010). *Conclusões 2019 - art.31/1*. HUDOC.COE.
- Sociais, C. E. (2011). *Conclusões 2011 - art.31/1*. HUDOC.COE.
- Sociais, C. E. (2011). *Conclusões 2011 - art.31/2*. HUDOC.COE.
- Sociais, C. E. (2011). *Conclusões 2011 - art.31/3*. HUDOC.COE.
- Sociais, C. E. (2019). *Conclusões 2019 - art.31/2*. HUDOC.COE.
- Sociais, C. E. (2019). *Conclusões 2019 - art.31/3*. HUDOC.COE.

