

Série especial:

Comissão Eventual para a Revisão Constitucional **2022**

Direito à habitação na Constituição



FICHA TÉCNICA

Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – DILP

Título:

Direito à habitação na Constituição

Autoria:

Cristina Ferreira, Fernando Bento Ribeiro, Filipa Paixão, Luísa Colaço e Maria João Godinho

Coordenação:

Fernando Bento Ribeiro

Arranjo e composição gráfica:

Rita Martins

Coleção Legislação n.º 5 de 17

Data de publicação:

Abril | 2023

Av. D. Carlos I, 128-132 – 3.º
1200-651 LISBOA

Aviso legal e direitos de autor

Este documento é um resumo de informação publicada e não representa necessariamente a opinião do autor ou da Assembleia da República. O documento foi produzido para apoio aos trabalhos parlamentares dos Deputados e funcionários da Assembleia da República.

© Assembleia da República, 2023.

Direitos reservados nos termos do artigo 52.º da Lei nº 28/2003, de 30 de julho.

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA	4
ÁFRICA DO SUL.....	5
ALEMANHA	6
BRASIL	7
ESPAÑA	8
FRANÇA	9
ITÁLIA	10

NOTA PRÉVIA

Com a finalidade de apoiar os trabalhos da Comissão Eventual de Revisão Constitucional (CERC) criada em 2022, e a solicitação desta, a Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (DILP) iniciou a preparação de um conjunto de estudos, todos de âmbito constitucional, integrados num novo produto informativo denominado «Série especial: Comissão Eventual para a Revisão Constitucional – 2022».

O presente estudo, o quinto desta série, versa a constitucionalização do direito à habitação, balizando-se o seu âmbito no teor do [artigo 65.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#) e das propostas¹ para a sua alteração apresentadas pelos autores dos diversos projetos de revisão constitucional.

Para além do grupo nuclear de países analisados nesta série especial – Alemanha, Espanha, França e Itália –, este estudo incide também sobre a África do Sul e o Brasil.

O quadro que se apresenta abaixo resume a situação destes países no que toca à consagração constitucional do direito à habitação.

DIREITO À HABITAÇÃO

ÁFRICA DO SUL	Sim
ALEMANHA	Não
BRASIL	Sim
ESPANHA	Sim
FRANÇA	Não
ITÁLIA	Não

¹ Foram apresentados os Projetos de Revisão Constitucional n.ºs [1/XV/1.ª \(CH\)](#), [2/XV/1.ª \(BE\)](#), [3/XV/1.ª \(PS\)](#), [4/XV/1.ª \(IL\)](#), [5/XV/1.ª \(L\)](#), [6/XV/1.ª \(PCP\)](#), [7/XV/1.ª \(PSD\)](#) e [8/XV/1.ª \(PAN\)](#).

ÁFRICA DO SUL

Normas constitucionais pertinentes: [Section 26](#)

O direito à habitação vem expressamente previsto na [Section 26](#) da [Constituição da África do Sul](#)², norma sistematicamente inserida no Capítulo 2, dedicado aos direitos individuais.

Ali prevê-se o seguinte:

1. Todos têm direito a uma habitação adequada.
2. Compete ao Estado levar a cabo as medidas legislativas ou outras razoáveis, de acordo com os seus recursos limitados.
3. Ninguém pode ser despejado da sua casa, ou ver a sua casa demolida, sem uma ordem judicial prévia na qual sejam consideradas todas as circunstâncias relevantes. A legislação não poderá permitir despejos arbitrários³.

² Texto consolidado retirado do portal oficial do governo sul-africano.

³ Para mais informações acerca do direito à habitação na África do Sul, recomenda-se a leitura do documento «[THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING FACTSHEET](#)», elaborado pela Comissão de Direitos Humanos sul-africana e disponível no seu portal oficial.

ALEMANHA

Normas constitucionais pertinentes: [Artikel 1\(1\)](#)
[Artikel 13](#)
[Artikel 14\(1\)](#)
[Artikel 20\(1\)](#)

A Constituição federal alemã ([Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#)⁴) não contém norma expressa sobre o direito à habitação.

Os direitos fundamentais previstos no [Artikel 13](#) (inviolabilidade do domicílio) e no [Artikel 14\(1\)](#) (proteção da propriedade e o direito de herança) estão ligados à posse ou propriedade de um domicílio, mas não preveem propriamente um direito à habitação. Por outro lado, também se considera que esse direito não deriva do princípio do Estado social consagrado no [Artikel 20\(1\)](#), uma vez que este apenas obriga o Estado, ao abrigo da lei ordinária, a prosseguir o objetivo do Estado social. Há, contudo, uma exceção no que diz respeito à garantia de um mínimo de subsistência com dignidade (*menschenwürdigen Existenzminimum*)- de acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*), o direito fundamental a um mínimo de subsistência decorre do princípio do Estado social em conjugação com o direito à dignidade humana previsto no [Artikel 1\(1\)](#) da Constituição e inclui, entre outros, o direito a um lugar para viver.

⁴ No portal do *Bundestag* (câmara baixa do Parlamento alemão) encontra-se disponível uma versão em [língua inglesa](#) e outra em [português](#), que, contudo, não incluem as alterações mais recentes.

BRASIL

Normas constitucionais pertinentes:	Artigo 6.º
	Artigo 23.º
	Artigo 183.º
	Artigo 187.º
	Artigo 191.º

Na [Constituição da República Federativa do Brasil](#)⁵, o direito à habitação (designado por direito à moradia) vem consagrado numa dupla vertente:

1. - Vertente abstrata, ao integrar o elenco de direitos sociais, a par da educação, da saúde, da alimentação, do trabalho, do transporte, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados, conforme previsto no [artigo 6.º](#) daquele diploma⁶, e ao atribuir à União, aos estados e aos municípios a competência comum para «promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico» ([artigo 23.º](#)).

Ainda, de acordo com o [artigo 187.º](#), um dos fatores que deve especialmente ser levado em conta no planeamento e execução da política agrícola é a habitação para o trabalhador rural.

2. - Vertente concreta, ao reconhecer-se constitucionalmente uma figura equivalente à usucapião.

De facto, estabelece o [artigo 183.º](#) da Constituição brasileira, integrado no capítulo dedicado à política urbana, que «aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural». Igualmente, dispõe o [artigo 191.º](#) do diploma constitucional, inserido no capítulo que incide sobre a política agrícola e fundiária e da reforma agrária, que «aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade».

⁵ Texto consolidado retirado do portal legislativo brasileiro *NORMAS.LEG.BR*. Todas as referências legislativas relativas ao Brasil são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

⁶ O direito à habitação foi introduzido no artigo 6.º por via da [Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000](#).

FRANÇA

Normas constitucionais pertinentes: [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#)

Para além da [Constitution du 4 octobre 1958](#), são ainda fontes constitucionais francesas, por remissão do [article préambule](#) daquela, o [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#), a [Déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen](#) e a [Charte de l'environnement](#).

A proteção do direito à habitação não encontra referência específica em nenhuma das fontes acima mencionadas. No entanto, a doutrina e a jurisprudência francesas têm sustentado que este direito decorre dos pontos 10 e 11 do *Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*, que afirmam, respetivamente, que «a Nação assegura ao indivíduo e à família as condições necessárias ao seu desenvolvimento» e que «ela [a Nação] garante a todos, especialmente à criança, à mãe e aos trabalhadores idosos, a proteção da saúde, da segurança material, do repouso e do lazer. Todo o ser humano que, em razão da sua idade, do seu estado físico ou mental, da situação económica, se encontre incapacitado para trabalhar tem direito a obter da coletividade os meios convenientes de existência».

A [Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs](#) (que ficou conhecida como *loi Quilliot*), concedeu a este direito o estatuto de direito fundamental, ao consagrar no seu *article 1*, atualmente revogado, que «o direito à habitação é um direito fundamental», princípio que foi reiterado no [article 1](#) da [Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986](#) (também conhecida como *loi Mermaz*).

Em 1995, o [Conseil Constitutionnel](#) (Tribunal Constitucional), na [Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995](#), recorre aos acima referidos pontos 10 e 11 do *Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*, bem como à consideração de que resulta claro desse mesmo *Préambule* que a salvaguarda da dignidade da pessoa humana contra qualquer forma de degradação é um princípio de valor constitucional, para concluir que a possibilidade de cada pessoa ter uma casa decente é um objetivo de valor constitucional.

Mais recentemente, o *Conseil Constitutionnel* reiterou esta jurisprudência na [Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015](#) e na [Décision n° 2016-581 QPC du 5 octobre 2016](#).

ITÁLIA

Normas constitucionais pertinentes: [Articolo 3](#)
 [Articolo 42](#)
 [Articolo 47](#)

A Constituição italiana não reconhece expressamente o direito à habitação. O [Articolo 47](#) da Constituição italiana ([Costituzione della Repubblica italiana](#)⁷) prevê que «A República incentiva e protege a poupança em todas as suas formas; regulamenta, coordena e controla o exercício do crédito. Favorece o acesso da poupança popular à **habitação própria**, à agricultura direta e ao investimento direto e indireto no capital próprio nos principais complexos produtivos do país.»

A norma não protege a habitação em si, mas as poupanças necessárias para comprar uma casa. Isto é conseguido através de uma série de disposições que preveem descontos e benefícios fiscais para aqueles que compram a sua habitação: por exemplo, o chamado bónus da primeira casa, a isenção de impostos sobre a casa principal, a dedução dos juros devidos sobre a hipoteca da primeira compra de casa ou a taxa da agência imobiliária. As Regiões têm assumido um papel importante na elaboração de políticas habitativas.

O [Articolo 42](#) no seu parágrafo 2.º estatui que «A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que determina as formas como pode ser adquirida, usufruída e os seus limites, a fim de assegurar a sua função social e torná-la acessível a todos [cf. [artt. 44, 47 c. 2](#)].»

Contudo, o direito à habitação pode ser derivado de várias disposições constitucionais, uma vez que a habitação é um pré-requisito - para além da realização de uma igualdade substancial entre os cidadãos, conforme o [comma 2 del articolo 3](#) - para o exercício dos direitos e liberdades constitucionalmente reconhecidos, incluindo a liberdade de domicílio ([articolo 14](#)), os direitos da família ([artt. 29, 30, 31](#)), o direito à saúde ([articolo 32](#)) e o direito ao trabalho ([artt. 4, comma 1 e 35, comma 1](#)). Além disso, parece inegável que a questão da habitação assume particular relevância precisamente porque afeta o gozo dos direitos fundamentais.

A Jurisprudência, especialmente do Tribunal Constitucional⁸, tem reconhecido repetidamente a existência do direito à habitação. Eis alguns excertos importantes: «Sem dúvida que a habitação constitui, devido à sua importância fundamental na vida do indivíduo, um bem primário que deve ser adequada e concretamente protegido por lei» ([Corte Costituzionale, sentenza n. 252 del 1983](#)); «É dever da comunidade, no seu todo, de impedir que as pessoas possam ser privadas de habitação» ([Corte Costituzionale, sentenza n. 49/1987](#)); «O direito a uma habitação digna é inegavelmente um dos direitos fundamentais de uma pessoa» ([Corte Costituzionale, sentenza n. 119 del 24 marzo 1999](#)).

⁷ No portal do *Senato* (câmara alta do Parlamento italiano) encontra-se disponível uma versão em [língua inglesa](#).

⁸ Portal de pesquisa: <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>