Fátima Santos

De: Tiago Tibúrcio <Tiago.Tiburcio@ar.parlamento.pt>
Enviado: 26 de maio de 2021 18:08
Para: arquivo; Chefe Gabinete do Presidente da ALRAA
Cc: Iniciativa legislativa
Assunto: FW: Projeto de Lei n.º 854/XIV/2.ª (PAN)
Anexos: d79c53b7-4969-46ab-8194-8e8ddf30cb09.pdf

Exmo. Senhor Chefe do Gabinete de

Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores,

Encarrega-me a Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, Dr.ª. Maria José Ribeiro, de, para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, enviar cópia da iniciativa *infra*, para emissão de parecer, no prazo de 20 dias, nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto:

> **Projeto de Lei n.º 854/XIV (PAN)**
> *Concretiza o direito ao cartão de cidadão para as pessoas em situação de sem abrigo, procedendo à alteração da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril*

O processo da iniciativa pode ser consultado em:

https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=110852

Com os melhores cumprimentos,

Tiago Tibúrcio
Assessor do Gabinete do Presidente da Assembleia da República

Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa
T. + 351 213 919 267

Assembleia da República

Projecto de Lei n.º 854/XIV/2ª

Concretiza o direito ao cartão de cidadão para as pessoas em situação de sem abrigo, procedendo à alteração da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017, de 25 de julho, que aprovou a Estratégia Nacional de Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo 2017-2023, define pessoa em situação de sem abrigo como *"aquela que independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário(…) ou sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito"*[1], havendo ainda a distinção entre sem-abrigo itinerante e sem-abrigo residente.

Independentemente da denominação atribuída, a burocracia não permite que as pessoas em situação de sem-abrigo sejam portadoras de uma cidadania plena, porquanto se lhes encontra vedado o acesso à obtenção de documentos que exigem a indicação de uma residência, como é o caso do cartão de cidadão.

Embora seja um direito e um dever de todos os cidadãos serem portadores de um cartão de identificação[2], este não é emitido a quem não tem uma residência, indo contra as indicações estabelecidas nas duas estratégias nacionais de integração (ENIPSA 2009-2015 e 2017-2023) que elencam como um dos seus objetivos a criação de condições para garantir a promoção da autonomia das pessoas em situação de sem-abrigo com vista ao exercício de direitos e deveres de cidadania, o que inculca uma responsabilidade a todas as entidades para salvaguarda do acesso aos serviços[3].

Apresentada uma queixa[4] sob esta temática ao Provedor de Justiça, foi entendido que *"o apartado* (postal) *não corresponde ao local de residência (…)"* porquanto não é *"(…) o lugar que serve de base de vida a uma pessoa singular, onde a mesma pode ser encontrada"*, concluindo a sua resposta que deve ser negada a emissão de um cartão de cidadão a um individuo que não seja possuidor de teto ou casa.

---

[1] Acresce ainda a distinção entre sem-abrigo residente, aquele cidadão que pernoita no mesmo espaço público com um caráter habitual que se contrapõe deste modo ao sem-abrigo itinerante que muda de local com frequência.

[2] Artigo 3.º da Lei 7/2007, de 5 de fevereiro que refere *"a obtenção do cartão de cidadão é obrigatória para todos os cidadãos nacionais, residentes em Portugal ou no estrangeiro, a partir dos 20 dias após o registo do nascimento"*,

[3] https://dre.pt/home/-/dre/107745746/details/maximized

[4] Resposta do Provedor Adjuto, Dr. Henrique Antunes em anexo.

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.440
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

Este entendimento retira dignidade e cidadania aos já excluídos, pelo que urge potenciar e apoiar a criação de uma estratégia de acessibilidade plena à cidadania, tendo por fundamento o disposto nos artigos 1.º e 9.º/d) (dignidade da pessoa humana), 2.º e 9.º/b) (respeito pelos direitos, liberdades e garantias), 13.º (a igualdade dentro da desigualdade), 20.º (acesso à justiça e aos tribunais), 63.º (direito à segurança social), todos da Constituição da República Portuguesa e ainda os artigos 2.º, 7.º, 21.º, 22.º, 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Por esta via, potencia-se uma política de inclusão com combate a uma injustiça social, exigindo-se ao Estado um padrão mínimo de garantia da dignidade do ser humano, portador de direitos civis, políticos, sociais, culturais e económicos que não deve ser sujeito a situações vexatórias ou a preconceitos sociais[5].

No Brasil, cidadãos em situação de sem-abrigo podem abrir contas bancárias sem indicarem morada, constituindo esta uma declaração opcional pelo facto da conta bancária ser considerada um "serviço de utilidade pública imprescindível" [6]. Também no Brasil o acesso a cuidados médicos não exige a apresentação de uma morada desde agosto de 2018 – qualquer cidadão pode aceder ao Sistema Único de Saúde[7].

Em 2018, contavam-se na Europa 11 milhões de famílias sem morada própria[8], conforme estudo da Fundação Abbé-Pierre (FAP) e da Federação Europeia das Organizações Nacionais que trabalham com os Sem-Abrigo (FEANTSA), publicado no jornal francês Le Monde. Este número tem vindo a crescer por toda a Europa[9]. Em Portugal não existe um indicador sobre o número de pessoas em situação de sem-abrigo a nível nacional, mas em 2016 registavam-se 4.003 pessoas inscritas nessa qualidade na Segurança Social[10], constituindo este indicador uma realidade preocupante a que cumpre dar resposta.

---

[5] Atrevendo-nos a ir um pouco mais além, poderemos ainda direcionar a nossa preocupação para aqueles cidadãos cuja vida profissional implica viagens e deslocações constantes e que por essa razão apenas pernoitam em hotéis ou pensões. Como podem estas pessoas não ficar excluídas ou não serem discriminadas por não terem uma morada, ainda que não caiam no conceito de sem abrigo na vertente de pessoa com carência económica que não dispõe dos meios necessários à obtenção de um alojamento?

[6] https://www.conjur.com.br/2014-out-27/banco-nao-exigir-comprovante-residencia-morador-rua?fbclid=IwAR22mRtCJqkF0s7n3_HwZXOOCBdKbmDTfjgaYULgvrfjqTvPwG9NODURQTI

[7] https://www12.senado.leg.br/noticias/noticias/materias/2018/08/27/agora-e-lei-morador-de-rua-deve-ser-atendido-pelo-sus?fbclid=IwAR1K-87VXKEEqNVVudjzilJ9Bbx74ZSdeonQxepX2da4AV2HUSYtbTRQ6gA

[8] https://observador.pt/2018/03/21/onze-milhoes-de-familias-vivem-em-condicoes-habitacionais-graves-na-europa/

[9] https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/como-a-finlandia-acabou-com-os-sem-abrigo

[10] Sendo 1620 no Porto, 886 em Lisboa, 355 em Faro e 256 em Setúbal, encontrando-se as restantes distribuídas por Braga (145), Leiria (107), Aveiro (104), Santarém (49), Viana do Castelo (47), Vila Real (46), Portalegre (45) Évora (39), Viseu (36), Bragança (34), Beja (28), Guarda (15) e Castelo Branco (6). Já em novembro de 2018 foram divulgados novos números no relatório de Inquérito aos conceitos utilizados e aos sistemas locais de informação aplicado nos meses de fevereiro e março do ano transato.

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.440
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

Em Portugal, o artigo 61.ºA da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, permite a emissão de um cartão de cidadão provisório, i.e., um cartão sem circuito integrado, sem indicação de uma residência e com validade limitada a 90 dias. Este cartão pode ser emitido se: *a) Se verificar reconhecida urgência na obtenção do cartão de cidadão para a prática de quaisquer atos e manifesta impossibilidade de serem efetuadas, em tempo útil, as validações exigidas pela presente lei; b) Ocorrer caso fortuito ou de força maior*[11]*. "*

Não é, pois, de desconsiderar a possibilidade de um qualquer cidadão se encontrar numa situação de sem teto ou sem casa por qualquer um destes factos: despejo com fundamento em falta de pagamento de rendas ou por um terramoto que lhe destruiu a casa. Se a este cidadão é atribuído o direito de emissão de um cartão de cidadão, por que não é também esta prerrogativa extensível a uma pessoa em situação de sem-abrigo, sem teto ou casa, ainda que por período superior a 90 dias?

No Dia internacional da Erradicação da Pobreza[12], a Comunidade Vida e Paz dirigiu ao Senhor Presidente da República e ao Senhor Primeiro-ministro uma carta aberta[13] na qual, entre outras medidas, pedia que fosse garantida "(…) *a possibilidade de morada postal a pessoas em situação de sem-abrigo. "Não ter uma morada postal é antes de mais um atentado aos direitos humanos, mas acima de tudo fator de constrangimento no acesso às medidas de proteção social".* Esta medida tem tanto mais impacto quando sabemos que para se requerer o Rendimento Social de Inserção (RSI)[14] é necessária a apresentação de documentos, entre os quais se destaca o atestado de residência relativo ao último ano.

Colocam-se assim diversas questões: como contornar este requisito? Indicar a morada de um centro de acolhimento onde apenas se pernoitou algumas noites?; indicar a morada da junta de freguesia ou da esquadra mais próxima, bem se sabendo que não é a da sua residência no

---

Nas suas conclusões apurou-se que existiam 1443 pessoas sem teto e 1953 pessoas sem casa. A acrescer, *"Os números mostram, em primeiro lugar, uma tendência clara: há mais sem-abrigo nas grandes cidades. É na área metropolitana de Lisboa que existem mais sem-abrigo (44,2%), seguida pela região do Norte (32,5%) e área metropolitana do Porto (23,8 %). Depois, estão a zona Centro (11,6%), Algarve (6,8%) e Alentejo (4,8%).* (…) *As pessoas ditas sem casa vivem, segundo o relatório, em várias realidades: centros de alojamento temporário ou albergues, onde a pernoita é limitada e sem acesso a alojamento de longa duração; alojamentos específicos para pessoas sem casa, como apartamentos de transição (conhecidos como "housing first"), onde a pernoita também é limitada e não há acesso a alojamento de longa duração; pensões ou quartos pagos pelos serviços sociais"*- https://ionline.sapo.pt/artigo/640096/qual-a-estrategia-para-a-populacao-sem-abrigo-?seccao=Portugal

[11] Por caso de força maior deve entender-se uma situação imprevisível causada por um ser humano, sendo caso fortuito uma situação igualmente imprevisível originada por um fenómeno de ordem natural. Ambas produzem efeitos na esfera jurídica de um cidadão.

[12] Comemorado no dia 17 de outubro.

[13] https://www.cvidaepaz.pt/2018/10/17/carta-aberta-pelas-pessoas-em-situacao-de-sem-abrigo/

[14] Veja-se também o fundo Social de emergência e demais respostas com vista à atribuição de emprego, habitação e outros apoios financeiros.

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.440
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

sentido jurídico-social do termo[15]? Indicar a morada de algum benfeitor? E se, no último ano, o cidadão que requer o RSI tiver pernoitado em diversas instituições?

Dado que facultar uma morada, a qual poderá não ser a mesma ao fim de poucos dias, semanas ou meses, pode acarretar consequências gravosas para quem a indicou, como seja a inibição de atribuição do RSI por omissão de resposta a uma convocatória remetida pela Segurança Social, ou *mutatis mutandis*, para a ausência de resposta de uma convocatória de um centro de emprego, acreditamos que seria possível considerar suficiente a emissão de um atestado da residência atual, local onde o RSI deva ser levantado, dando validade e credibilidade ao atestado emitido pela própria junta de freguesia.

Entendemos não ser correto incentivar as pessoas a permanecerem vinculadas a uma morada que não é a sua, podemos até, no limite, incorrer ainda num crime de falsas declarações, pelo que urge distinguir o conceito jurídico de morada do conceito social de residência, não devendo estes dois continuarem a ser utilizados como sinónimos, sendo:

Residência – o local fixo onde efetivamente um cidadão vive, que se materializa numa habitação permanente;

Morada – O endereço postal indicado para receção de documentação, muito embora possa não coincidir com uma habitação onde permanece um individuo, v.g., um apartado postal ou, em alternativa, um número de telemóvel ou um endereço eletrónico.

Se a lei permite a emissão de um cartão de cidadão provisório, não se entende o motivo para não estender esta permissão a cidadãos que dela carecem por período superior a 90 dias. À falta de uma morada, deverá admitir-se como válida a indicação de um apartado postal, de um número de telemóvel[16] ou mesmo de um endereço eletrónico, como elemento acessório de uma identificação que não se consegue materializar de outra maneira.

Tratam-se de casos excecionais que devem ser acolhidos num Estado de Direito democrático fazendo *jus* ao princípio do que é igual deve ser tratado de forma igual e o que é diferente deve ser tratado de forma diferente, aplicando-se o princípio da igualdade vertido no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.

Assegurando assim a afetividade de um dos princípios orientadores da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem Abrigo 2009-2015 - a consagração dos direitos de cidadania

---

[15] A este propósito, cumpre relembrar que ficar à mercê de decisões discricionárias de outros deixa os cidadãos sem-abrigo numa situação de completa fragilidade. Atente-se que a ANAFRE já comunicou que as juntas de freguesia não são obrigadas a emitir estes atestados, mormente, e bem, quando têm conhecimento que o sem-abrigo não reside na morada que indica: *"Qualquer cidadão, incluindo o requerente sem-abrigo, se atestar uma falsa residência (de facto não mora aí) comete o crime de falsas declarações, podendo ser por isso sancionado nos termos da lei penal. Mais se compreende, que tendo o Presidente da Junta conhecimento de semelhante facto, não pactue com o mesmo, incorrendo ainda em conivência com a prática do crime, também sancionável." in* https://omirante.pt/semanario/2011-12-22/sociedade/2011-12-21-junta-nao-quer-passar-atestado-de-residencia-a-sem-abrigo-contra-vontade-de-moradores

[16] https://www.tsf.pt/sociedade/interior/sms-ajudam-sem-abrigo-com-telemovel-5735673.html

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.440
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

dos cidadãos sem-abrigo, direitos que devem ser concretizados pela atribuição de uma identidade.

Considerando que um atestado de residência pode ser obtido através do:

- Conhecimento direto dos factos a atestar por qualquer dos membros da junta ou da assembleia de freguesia;
- Testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia;
- Declaração do próprio.

Entendemos que, com as devidas adaptações, pode um cidadão em situação de sem-abrigo comprovar a sua qualidade de sem morada através do testemunho do técnico ou assistente social da área onde pernoita.

Seria também deveras importante criar um sistema informático nacional, comum aos vários intervenientes na área das pessoas em situação de sem-abrigo, permitindo a partilha de informação, o acompanhamento de cada caso, a agilização dos processos (por exemplo, mudança de gestor de caso ou de localidade), identificando, entre outras, as problemáticas de saúde e/ou dependências.

Tal sistema permitiria, por exemplo, agilizar a comunicação com os distintos serviços públicos, facilitar em situações críticas como a entrada nas urgências de um hospital e ainda apoiar o desenho de futuras políticas nesta matéria.

Com efeito, "(…) *apenas 12% dos concelhos em Portugal Continental (…) - 33 - têm sistemas informatizados de recolha de informação relativa à população sem-abrigo. "Os sistemas locais de recolha de informação apresentam realidades muito distintas"* (…), *o que condiciona logo à partida "a possibilidade de poder contribuir para a atualização de uma base de dados centralizada a nível nacional"*[17].

Por último, mas não de somenos importância, sublinha-se que esta temática se encontra reflexamente abarcada pelo âmbito da Lei de Bases da Habitação - Lei 83/2019, de 3 de Setembro – que no respetivo artigo 12.º prescreve o seguinte:

"Artigo 12.º Direito à morada

1 — O Estado promove e garante a todos os cidadãos, nomeadamente às pessoas em situação de sem abrigo, o direito a uma morada postal, inerente ao exercício dos direitos de cidadania, incluindo o serviço de entrega de correspondência.

(...)

4 — As pessoas na situação de sem abrigo têm o direito de indicar como morada postal um local de sua escolha, ainda que nele não pernoitem, desde que autorizado pelo titular dessa morada postal. "

[17] https://ionline.sapo.pt/artigo/640096/qual-a-estrategia-para-a-populacao-sem-abrigo-?seccao=Portugal

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.440
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

A este propósito, refira-se que se afigura como crucial que esta disposição da Lei de Bases seja posta em prática o mais rapidamente possível, o que se pretende também com este Projeto de Lei.

Os cidadãos quando em situação de sem-abrigo devem ver assumida a sua individualidade e personalidade, através do fortalecimento das diretrizes para a sua plena integração societária, cumprindo-se os seus direitos de cidadania com igual acesso a oportunidades económicas e sociais sem opressões ou limitações, devendo ser criadas condições para que os cidadãos sem-abrigo possam exercer a sua cidadania sem necessidade de indicarem uma residência.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Deputado e as deputadas do PAN abaixo assinados apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei concretiza o direito ao cartão de cidadão para as pessoas em situação de sem-abrigo, procedendo para o efeito:

a) à terceira alteração à Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 91/2015, de 12 de agosto, e 32/2017, de 1 de junho, que cria o cartão de cidadão e rege a sua emissão e utilização;
b) à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelos Decretos-Leis n.os 29/2000, de 13 de março, 72-A/2010, de 18 de junho, 73/2014, de 13 de maio, 58/2016, de 29 de agosto, e 74/2017, de 21 de junho, que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.440
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

É alterado o artigo 13.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, na sua redação atual, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 13.º

[...]

1 - A morada é o endereço postal físico, livremente indicado pelo cidadão, correspondente ao local de residência habitual ou o endereço correspondente aos locais e meios alternativos referidos no número 6 do presente artigo.

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 – O cidadão nacional sem local correspondente à respetiva residência habitual pode indicar como morada:

a) A morada de junta de freguesia ou câmara municipal;

b) A morada do serviço territorialmente competente da Segurança Social;

c) A morada de associação ou entidade da sociedade civil sem fins lucrativos;

d) O endereço de um apartado; ou

e) Um número de telefone ou endereço de correio eletrónico, caso as restantes alternativas se mostrem inviáveis.»

Artigo 3.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril

É alterado o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na sua redação atual, que passa a ter a seguinte redação:

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.440
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

«Artigo 34.º

[...]

1 - Os atestados de residência, vida e situação económica dos cidadãos, bem como os termos de identidade e justificação administrativa, passados pelas juntas de freguesia, nos termos das alíneas qq) e rr) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, devem ser emitidos:

a) desde que qualquer dos membros do respetivo executivo ou da assembleia de freguesia tenha conhecimento direto dos factos a atestar; ou

b) quando a sua prova seja feita por testemunho oral, escrito ou por outro meio legalmente admissível:

   I. de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia; ou

   II. do técnico ou assistente social da área onde o cidadão pernoita, no caso de se tratar de atestado requerido por pessoa em situação de sem-abrigo.

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].»

Artigo 4.º

Regulamentação

No prazo de 60 dias após a aprovação da presente lei, os membros do Governo responsáveis pelas áreas da integração e migrações, das finanças, da administração

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.440
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

interna, da justiça, da modernização administrativa, da administração local e da segurança social aprovam uma portaria que:

a) Defina os termos de formalização da indicação referida nos números 1 e 6 da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, na redação conferida pela presente lei, incluindo o modelo de autorização pela entidade a que respeita a morada;

b) Proceda à criação de um sistema informático nacional, comum aos vários intervenientes na área das pessoas em situação de sem-abrigo, que partilhando a adequada informação facilite o acompanhamento de cada caso, nomeadamente a agilização dos processos.

Artigo 5.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Palácio de São Bento, 25 de maio de 2021

As deputadas e o deputado,

André Silva
Bebiana Cunha
Inês de Sousa Real

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.440
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt