

COMISSÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE POLÍTICA GERAL

RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 73/XII-AR

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"



INTRODUÇÃO

A Comissão Permanente de Política Geral analisou e emitiu parecer, no dia 14 de junho de 2021, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a Audição n.º 73/XII - 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".

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O Projeto de Lei em apreciação, oriundo da Assembleia da República, enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do artigo 116.º e artigo 118.º, ambos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores — Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro e na Lei n.º 40/96, de 31 de agosto.

Considerando a matéria em análise (administração pública), constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Política Geral, nos termos do artigo 3.º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro.

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

O Projeto de Lei em apreciação, subscrito pelo PAN, tem por objeto, conforme plasmado no seu artigo 1.º, concretizar 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.

Na exposição de motivos que fundamenta a presente iniciativa, o proponente refere que "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", 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 , 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.

Apresentada uma queixa4 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.

Este entendimento retira dignidade e cidadania aos já excluídos, pelo que urge potenciar e apoiar a criação de uma estratégia de <u>acessibilidade plena à cidadania</u>, 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

CPG|3



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, exigindose 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.

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". 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.

Em 2018, contavam-se na Europa 11 milhões de famílias sem morada própria, 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. 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, constituindo este indicador uma realidade preocupante a que cumpre dar resposta.

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.

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?

CPG|4



No Dia internacional da Erradicação da Pobreza, a Comunidade Vida e Paz dirigiu ao Senhor Presidente da República e ao Senhor Primeiro-ministro uma carta aberta 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) 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 sentido jurídico-social do termo? 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

CPG|5



número de telemóvel 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 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".

CPG | 6



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".

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 semabrigo possam exercer a sua cidadania sem necessidade de indicarem uma residência".

APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

Importa ainda referir que na análise na especialidade não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração.

CPG | 7



SÍNTESE DA POSIÇÃO DOS PARTIDOS

O Grupo Parlamentar do PS não emitiu qualquer parecer relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PSD emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do CDS-PP não emitiu qualquer parecer relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do BE emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PPM não emitiu qualquer parecer relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do CH, sem direito a voto, não emitiu qualquer parecer relativamente à presente iniciativa.

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 195.º do Regimento, a Comissão deu conhecimento da presente Proposta de Lei às **Representações Parlamentares do PAN e do IL**, já que os seus Deputados não integram a Comissão.

CONCLUSÕES E PARECER

A Comissão Especializada Permanente de Política Geral deliberou dar parecer de abstenção ao 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", com as abstenções dos Grupos Parlamentares do PSD e BE, sendo que as Grupos Parlamentares do PS, CDS-PP e PPM não se pronunciaram. O Grupo Parlamentar do CH embora seja membro da Comissão, não possui direto a voto.

Santa Maria, 14 de junho de 2021

A Relatora

Elisa Sousa





O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

Bruno Belo