



OBSERVATÓRIO
DOS DIREITOS
HUMANOS

OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS HUMANOS

Relatório

Janeiro 2022

Caso relativo ao Direito à Água, à Habitação e à Dignidade

I. Apresentação do Caso

O denunciante, José Cruz, alega a violação dos direitos humanos do seu sobrinho, proprietário de um imóvel no município de Vila Verde. Este imóvel foi recentemente adquirido por este último e, devido a esta alteração do titular do direito de propriedade, o novo titular tentou celebrar um contrato simplificado com a Câmara Municipal de Vila Verde (CM Vila Verde) com vista ao fornecimento de água ao imóvel, ao abrigo do artigo 145º do Regulamento Municipal dos Serviços de Abastecimento Público de Água, de Saneamento de Águas Residuais Urbanas e de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Vila Verde (Regulamento I). Por exigir apenas a mudança de utilizador, o contrato de água em questão considera-se um contrato simplificado ao abrigo deste artigo 145º. Para a celebração deste contrato foi, no entanto, exigida a condição adicional de realização de obras na sua habitação que alterassem a localização do contador da água.

Posto isto, o denunciante alega que foi negado o fornecimento de água ao imóvel enquanto o proprietário não realizasse estas obras, estando desde Setembro de 2021 sem este acesso. Refere ainda que as obras serão profundas e onerosas, devido à antiguidade e estrutura da habitação. A recusa de realização deste contrato simplificado pela Câmara implica que os habitantes desta não tinham acesso a água, condição necessária à satisfação de uma série de necessidades para uma vida condigna, como a alimentação, a higiene e o saneamento. Acrescenta-se que, a 21 de Dezembro, foi reposto o fornecimento de água, com a condição de que ocorra no futuro próximo a referida mudança de localização do contador de água para o exterior do imóvel, implicando a realização das ditas obras onerosas.

Na sua resposta à interpelação do Observatório dos Direitos Humanos, a 22 de Dezembro de 2022, a CM Vila Verde alega que o imóvel em questão não cumpre as exigências do artigo 37º, nr. 5, do Regulamento I, que dispõe sobre a localização do contador da água, sendo esta ainda referida no artigo 55º, nr. 1, pelo que considera que o incumprimento desta exigência legal desonera a CM Vila Verde deste fornecimento. Alegam ainda que, segundo o artigo 5º do Regulamento I, alínea m), a rede pública de água não tem o dever de ir até ao interior das casas, mas sim até ao limite das propriedades, onde a câmara de ramal de ligação deve efetuar a ligação entre esta rede pública e cada habitação, pelo que a localização do contador no interior da casa, como atualmente, não cumpriria estes requisitos. Por fim, indicam que o fornecimento de água àquela habitação estava anteriormente a ser realizado ao abrigo de um muito antigo contrato de fornecimento de água pública do concelho, do qual o atual proprietário não era titular. Tendo o anterior proprietário solicitado

a rescisão contratual do fornecimento de água, documento que anexaram, consideram a interrupção do fornecimento legítima.

II. Enquadramento jurídico na perspectiva dos direitos humanos

a. Direito à habitação

O direito à habitação está previsto no artigo 65º da Constituição da República Portuguesa (CRP), sendo incumbência do Estado assegurar a sua realização efetiva. A nível de instrumentos internacionais, está também previsto no nº 1 do artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como no nº 1 do artigo 11º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. O direito a um mínimo de vida condigno, incluindo o direito à habitação, está também previsto na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. A Carta Social Europeia, adotada pela Comissão Europeia, refere ainda o direito à habitação no artigo 31º. Estes documentos internacionais vigoram na ordem jurídica nacional em razão do artigo 8º nº 2 da CRP.

O direito à habitação é um corolário do princípio da dignidade humana, que norteia a CRP, e portanto todo o ordenamento jurídico português, segundo o seu artigo 1º. O seu conteúdo implica, para a sua efetiva fruição, a existência de habitação condigna - nomeadamente, proporcionando um nível de vida adequado. Segundo a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação da Assembleia da República Portuguesa, uma habitação condigna pressupõe *“ter acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência”*, devendo ser habitável e segura. De acordo também com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *“o abastecimento de água potável e o saneamento são duas necessidades básicas, directamente ligadas à habitação”*.

Releva ainda em questões relativas ao direito à habitação a garantia do existente, princípio do direito do urbanismo. Este princípio funda-se no direito à propriedade privada, constitucionalmente garantido pelo artigo 62º, bem como nos princípios da não

retroactividade das disposições dos planos urbanísticos e da protecção da confiança¹. Segundo estes direitos e princípios, não deverão aplicar-se retroativamente às habitações as disposições em matéria de direito urbanístico. Pretende-se assim acautelar um efeito retroativo impróprio dos regulamentos urbanísticos, sendo as suas provisões aplicáveis apenas às condições futuras, e não àquilo que já existia. As normas relativas à posição do contador não deveriam portanto aplicar-se retroativamente a uma casa cujo contador se situava noutra local há bastantes anos. Tendo a garantia do existente sido observada com o anterior proprietário, que não viu questionada a localização do contador sob pena de perder o acesso à água, mais se afigura não dever aplicar-se estas normas retroativamente a este novo proprietário.

b. Direito à água e ao saneamento

Embora englobado no conteúdo do direito fundamental à habitação, importa mencionar que o direito à água e ao saneamento foi recentemente consagrado como direito humano autónomo pela ONU, na Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292 vigorando, portanto, na ordem jurídica nacional, segundo o artigo 16º, nº 1 da CRP. Esta resolução “*reconhece que a água potável limpa e o saneamento são essenciais para a concretização de todos os direitos humanos*”². Consagra ainda a importância de cada Estado afetar recursos para que, dentro e fora do seu território, se estimulem os esforços para providenciar água e saneamento a todos e todas. O Estado tem portanto a incumbência de estimular a realização deste direito, essencial para o mínimo de existência condigna.

Tratando-se de um direito económico e social e, portanto, de um direito a prestações positivas, sem aplicação direta, importa, contudo, reconhecer um conteúdo mínimo ao mesmo, sob pena de esvaziamento do seu sentido e alcance, não sendo aceitável a privação absoluta de acesso à água a nenhum cidadão. Não se configura portanto aceitável que a CM Vila Verde justifique de qualquer modo a privação absoluta de acesso à água ao proprietário do imóvel. Este conteúdo mínimo não pode ser privado por motivos económicos, no entendimento de dois relatores especiais da ONU - dos direitos à água e ao saneamento, e do direito à habitação - que visitaram Portugal em 2016³. É ainda necessário garantir a acessibilidade financeira do sistema de água e saneamento, de acordo com estes.

¹ <https://www.e-publica.pt/volumes/v2n1/pdf/Vol.2-N%C2%BA1-Art.06.pdf>

² https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf

³ <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/re-dtoagua-statement.pdf>

O Regulamento I efetivamente inclui disposições sobre a localização dos contadores de água. Sendo, no entanto, dever do Estado promover ativamente a universalização do direito à água e saneamento, na medida em que é necessário para a condução de uma vida digna e para a realização dos restantes direitos humanos, a CM Vila Verde deve tomar um papel ativo no suprimento destes requisitos. Não se justifica que a impossibilidade económica, material ou de outra natureza de suprir estes requisitos pelo proprietário o prive destes direitos fundamentais. Tal deverá ser o entendimento não só neste caso mas em qualquer caso em que o direito à água e saneamento de um habitante de Vila Verde esteja em causa.

A garantia de um conteúdo mínimo do direito à água não terá que equivaler à fruição plena do direito. Na definição deste conteúdo mínimo, Simão Mendes de Sousa aponta como conteúdo normativo mínimo do direito fundamental à água as características cumulativas da disponibilidade, qualidade e acessibilidade, características de conteúdo aberto e com o potencial de configurarem um espectro de situações. Pode, por exemplo, este conteúdo mínimo implicar a existência de um caudal mínimo à fruição do direito à dignidade humana, sem que este acesso seja ilimitado. Quanto a situações de necessidade económica, como se alega ser o caso em relação às obras necessárias, é ainda dever do Estado assegurar “*a realização progressiva deste direito, que consistirá na identificação sobre quais os objetivos concretos a realizar e a melhor forma de os alcançar; assentando que a realização plena deste direito se fará mediante o respeito por determinadas etapas de implementação e realização*”⁴. Esta perspectiva de longo prazo e de ambicionar a universalidade efetiva do direito deve também fazer parte da ação da CM Vila Verde e portanto deve esboçar soluções tendentes ao acesso universal a este direito, independentemente da condição económica dos residentes.

⁴ <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a10.html>

III. Conclusões

O fornecimento de água ao imóvel em questão foi reposto a 21 de Dezembro de 2021, embora o tenha sido feito sob condição de que obras com vista à alteração da localização do contador de água fossem efetuadas. Conclui-se do exposto que a imposição desta condição não é legítima, dado que o conteúdo mínimo do direito à habitação, bem como do direito à água e saneamento, é incomportável com uma situação de inexistência total de água numa habitação, não podendo esta ser condicional. É controvertida a definição exata deste conteúdo mínimo, não tendo este que corresponder ao conteúdo pleno da fruição deste direito. Entre estas duas noções afiguram-se várias possibilidades intermédias a que a CM Vila Verde pode aceder, como a diminuição do caudal. Não se afigura legítimo, por não cumprir o conteúdo mínimo deste direito fundamental, a falta de acesso total à água, incumbindo ao Estado, na figura da CM Vila Verde, a salvaguarda e universalização deste direito fundamental instrumental à fruição de todos os outros direitos fundamentais.

É necessário ainda ter em conta a garantia do existente, princípio norteador do direito do urbanismo que decorre do princípio da proteção da confiança. Tal implica que regulações urbanísticas devem respeitar a realidade dos imóveis, dispondo apenas para o futuro e não obrigando à alteração do modo como o imóvel se encontra e encontrou. Assim, se o fornecimento de água foi possível até a Setembro de 2021, e se a realização de um contrato nesse sentido com a CM Vila Verde também foi possível, afigura-se não ser logisticamente impossível o fornecimento de água, ainda que ocorrendo de forma irregular, caso que não será, aliás, único no município nem no país. O artigo 5º, alínea m) do Regulamento I, citado pela CM Vila Verde, refere aliás a existência de “(...) situações em que a câmara de ramal ainda se situa no interior da propriedade privada (...)”, pelo que não seria legítimo o corte do funcionamento de água baseado nesta localização apenas, sob pena de violar o princípio da confiança nesta sua vertente.

Entendemos que a impossibilidade de realização de obras no cumprimento de disposições do Regulamento I não pode justificar a inexistência deste serviço essencial para a fruição de uma série de direitos fundamentais. O Observatório dos Direitos Humanos defende, portanto, que a CM Vila Verde não deve observar a exigência desta condição, e deve encetar esforços para acordar com o proprietário do imóvel uma forma de suprir as irregularidades no que diz respeito à localização do contador de água, sem que tal implique, em qualquer momento, o corte total do fornecimento de água ao imóvel, sob pena de violar os supramencionados direitos fundamentais. Seria portanto uma violação do princípio da

proporcionalidade afetar a uma condição os direitos fundamentais em questão com base nas mencionadas irregularidades para o suprimento das quais o denunciante alega ter dificuldades económicas e logísticas. Em cumprimento da sua incumbência, em papel do Estado, de promover ativamente a universalização dos direitos à habitação, à água e ao saneamento, bem como do princípio da dignidade humana, a CM Vila Verde deve ativamente procurar soluções que não ponham em causa o fornecimento de água nesta propriedade, e que não considerem direitos fundamentais como condicionais.

A Relatora,

Juliana Senra

Bibliografia

- [Nota informativa: Direito à Habitação](#) - Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, Assembleia da República. Dezembro de 2017
- [Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos nº 21](#) - O Direito Humano a uma Habitação Condigna.
- [O Direito Humano à Água e ao Saneamento - Marcos](#). ONU
- [Declaração de Fim de Missão](#): Relator Especial sobre os direitos humanos à água e ao saneamento Léo Heller, e Relatora Especial sobre o direito a uma habitação condigna Leilani Farha. Lisboa, 13 de dezembro de 2016
- Coelho, Diogo (2015). [A Garantia do Existente no Direito do Urbanismo: Uma tentativa de salvação](#) - E-Pública (Revista Eletrónica de Direito Público). Vol.. 2 N° 1
- Mendes de Sousa, Simão (2019) [A Tarifa Social enquanto garante de acessibilidade e universalidade do direito à água](#) - E-Pública (Revista Eletrónica de Direito Público). Vol.. 6 N° 1

Legislação

- Constituição da República Portuguesa
- Código Civil
- [Regulamento Municipal](#) dos Serviços de Abastecimento Público de Água, de Saneamento de Águas Residuais Urbanas e de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Vila Verde - 6 de Março de 2015
- Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292
- Declaração Universal dos Direitos Humanos
- Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas
- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
- Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança
- Carta Social Europeia