

O Direito à habitação e ao habitat na Lei de Bases da Habitação

Fernanda Paula Oliveira
Alexandra Aragão
José Eduardo Figueiredo Dias

No dia 3 de setembro de 2019 foi publicada a Lei n.º 83/2019, que aprovou, *“as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição.”* (artigo 1.º).

Constituição que prescreve, no n.º 1 do seu artigo 65.º,

“Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.”

DIREITO À HABITAÇÃO COMO DIREITO HUMANO

Ter um lugar seguro para viver corresponde, efetivamente, a uma exigência fundamental para a dignidade, a saúde física e mental bem como para a qualidade de vida de qualquer ser humano. Por isso o *direito à habitação* é universalmente considerado uma das necessidades básicas do Homem, e, deste modo, um direito humano reconhecido como tal, entre outros, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1966) e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas (1966).



Declaração
Universal
dos Direitos
Humanos



O direito à habitação é, no entanto, muito mais do que o direito a ter *“um teto”*: na medida em que o que está em causa é o respeito pela dignidade da pessoa humana, todos os cidadãos devem poder usufruir de um lugar a que pertençam e de um espaço físico que

possam constituir como lar e aí viver com segurança, com privacidade e sem riscos para a sua saúde física e psíquica.

Por isso, mais do que o *direito a uma habitação*, do que se trata é de um direito a uma habitação *condigna* ou a uma habitação *adequada*, que é aquela que cumpre um vasto leque de exigências, que denotam a complexidade das ações que é necessário levar a efeito para o concretizar: [i] Segurança de posse (direito de morar num local sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas); [ii] Acessibilidade económica (direito a uma habitação “*cujos custos financeiros suportados se situam a um nível que não ameaça a satisfação das outras necessidades básicas*” — www.hrea.org); [iii] Habitabilidade (direito a uma habitação que apresente boas condições de segurança, salubridade e conforto); [iv] Espaço e localização adequados para viver (habitação servida por infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos); [v] Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; [vi] Adequação cultural.



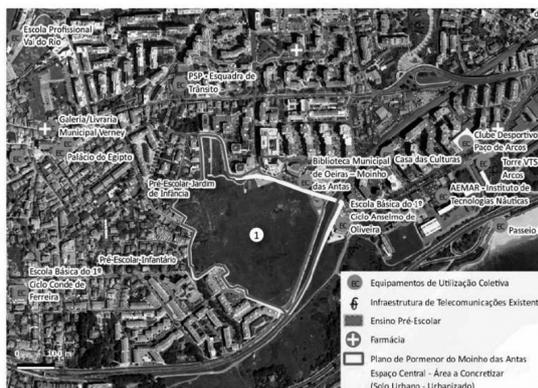
Uma habitação, para ser adequada, tem ainda de se localizar num espaço servido por infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos.

“O direito à habitação implica o acesso a serviços públicos essenciais, definidos em legislação própria e a uma rede adequada de transportes e equipamento social, no quadro das políticas de ordenamento do território e de urbanismo” — Artigo 6.º da LBH.

d) Garantia de acesso da população residente aos equipamentos de utilização coletiva que satisfaçam as suas necessidades coletivas fundamentais

Esta área é servida por diversos equipamentos coletivos, nomeadamente biblioteca municipal, escola básica, casa das culturas, ensino pré-escolar, entre outros.

Equipamentos de utilização coletiva, de ensino pré-escolar e farmácias nas proximidades.



Também o artigo 15.º da LBH aponta no sentido de que uma habitação condigna é aquela que é servida por uma rede adequada de equipamentos e serviços sociais, de infraestruturas de circulação e de transportes, incluindo públicos, que permitam as deslocações, nomeadamente as quotidianas entre a habitação e o local de trabalho e o acesso a outras zonas do país. Tudo funções que devem ser garantidas pelas entidades públicas, designadamente as que têm especiais incumbências em matéria planeamento territorial.

Este conjunto vasto de elementos constitutivos do *direito a uma habitação condigna* permite identificar as várias áreas a considerar pelos Estados: por estar em causa um direito social, os cidadãos têm, de facto, o direito a exigir dos entes públicos um conjunto de *prestações* que estes têm de cumprir no desempenho das suas incumbências constitucionalmente definidas.

HABITAÇÃO, URBANISMO E PLANEAMENTO TERRITORIAL

Assumem, a este propósito, especial relevo, as incumbências em matéria de *ordenamento do território*, de *urbanismo* e de *planeamento territorial*: a estrita ligação entre o direito à habitação e estas áreas de atuação pública decorre, inclusive, da própria Constituição da República Portuguesa, que os relaciona diretamente no seu artigo 65.º, sob a epígrafe “Habitação e urbanismo”. Nos termos do n.º 2 deste preceito constitucional:

“Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

- a) *Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social” (...)* (sublinhados nossos).

O RELEVO DOS MUNICÍPIOS

De entre as entidades públicas, são os municípios aqueles que desempenham um papel mais relevante neste domínio. O legislador, num claro reconhecimento da importância de intervenção destas entidades na garantia do direito fundamental à habitação veio, através do Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro, transferir para os municípios atribuições do Estado em matéria de habitação, transferência que tem a sua razão de ser: [i] na maior proximidade destes entes locais às necessidades dos cidadãos, o que lhes permite ter uma noção mais precisa da realidade e fazer um acompanhamento mais eficiente dos problemas habitacionais (e sociais) existentes, identificando-os *in loco* e promovendo, de forma mais direta, o apoio aos agregados carenciados e aos proprietários de edifícios com necessidades de intervenção; [ii] no seu papel na definição das políticas



de ordenamento do território e de urbanismo (veja-se o caso das políticas de regeneração e de reabilitação urbanas) e de planeamento do território (com especial relevo para a aprovação de planos municipais).

Com efeito, algumas questões relevantes na política de habitação, como a localização dos fogos, a quantidade de habitações, as características tipológicas dos edifícios e a sua utilização ou a disponibilização de solos para a concretização de políticas públicas habitacionais são temas básicos de ordenamento e planeamento do território, especialmente de territórios urbanos, de onde resulta que o planeamento urbano surge como uma componente fundamental de articulação das dimensões de regulação e de financiamento, relevantes para garantir o cumprimento das funções públicas da habitação.

O relevo do direito do urbanismo, do ordenamento do território e dos solos para a concretização do direito à habitação assenta no facto de, para o garantir, ser necessário atender a elementos básicos com que aqueles ramos do direito trabalham: num primeiro momento o *edifício que é destinado a habitação* (sendo necessário definir as suas características típicas, sem as quais não há habitabilidade); num segundo momento a *cidade* [ou o espaço (urbano) envolvente] onde ele está integrado (com necessidade de definir as condições para a plena e adequada funcionalidade daqueles edifícios, designadamente a existência de espaços verdes, infraestruturas e equipamentos bem como serviços públicos) e, num terceiro momento, o *território* mais amplo em que aquele espaço urbano está inserido (e cujas questões variam consoante se trate de territórios do interior ou do litoral, territórios de baixa densidade ou territórios desertificados, etc.).

O HABITAT

Do referido anteriormente compreende-se o relevo que assume o contexto *territorial e social* onde a habitação (edifício destinado a uso habitacional) se encontra inserida, nomeadamente no que diz respeito ao espaço envolvente, às infraestruturas e equipamentos coletivos, bem como ao acesso a serviços públicos essenciais e às redes de transportes e comunicações (no mesmo sentido cfr. artigo 3.º da LBH).

A este contexto territorial e social exterior à habitação (considerada esta, do ponto de vista urbanístico, como o edifício), a LBH designa de *habitat* (cfr. artigo 14.º).

Para além das infraestruturas edificadas, o habitat inclui ainda os espaços naturais. Estes são espaços, habitualmente designados por espaços verdes [conforme, por ex. o artigo 34.º n.º 3 c) da Lei], que cumprem importantes funções vantajosas para os residentes, visitantes ou utentes em áreas urbanas ou rurais. Trata-se dos serviços dos ecossistemas, definidos no regime jurídico da conservação da natureza e biodiversidade [artigo 3.º q)] do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho) como “os benefícios que as pessoas obtêm, directa ou indirectamente, dos ecossistemas”. A lei da habitação e do habitat refere expressamente que entre as funções do habitats se conta “a manutenção de condições de calma e

tranquilidade públicas” e a “a salvaguarda da qualidade ambiental e a proteção adequada contra riscos ambientais, naturais ou antrópicos”, comum às áreas urbanas e rurais [artigo 14.º n.º 4 c) e d) e n.º 5 c)]. De forma mais detalhada, é possível descrever os benefícios utilizando as quatro categorias da lei: serviços de provisão, de regulação, de suporte e culturais. Os serviços de provisão ou fornecimento, resultam de locais como hortas ou pomares, cujas funções relevam especialmente em área urbana, onde frutos, vegetais, tubérculos e fungos são produzidos e recolhidos para serem consumidos. Também a manutenção e podas que sejam feitas em jardins, parques e outras áreas com vegetação, resultam em resíduos de biomassa florestal que podem ser utilizados como combustível para aquecimento doméstico em lareiras ou em centrais térmicas de biomassa. Alternativamente podem ser utilizados para a produção de composto e retificação de solos. Se se pensar em áreas fluviais ou costeiras, a pesca ou a captura de moluscos para consumo é igualmente um serviço de provisão. Mais fundamentais, especialmente em áreas urbanas, são os serviços de regulação pois ao regular o ciclo da água, desempenham funções de prevenção de inundações (pela infiltração da água da chuva), mitigação das ondas de calor (pela sombra e humidade), quebra da força das tempestades (as árvores são obstáculos aos ventos), formação do solo (matéria orgânica morta, que se decompõe no solo), controlo dos processos de erosão e de desertificação (segurando o solo com as raízes) ou amortecedor acústico (atenuando o ruído proveniente de fontes pontuais). Desempenham ainda funções de suporte da biodiversidade urbana como árvores, vegetação arbórea e herbácea, aves, insetos, anfíbios quirópteros ou pequenos roedores.

Por fim, não menos importantes, são os serviços culturais, de recreio e lazer, de educação, de reforço da identidade e sentimento de pertença ao local, de descanso, distração, exercício físico e relaxamento ao ar livre tão fundamentais em locais de bulício, em períodos de ansiedade e em contextos estressantes.



Em sentido contrário, a ausência de boas condições ambientais no habitat pode até configurar violações do direito fundamental à habitação. De facto, situações de degradação ambiental graves (fumo, ruído, vibração, contaminação hídrica, etc.) podem prejudicar a fruição da habitação e o direito ao descanso doméstico a ponto de não conseguir permanecer em casa. Situações deste tipo já chegaram ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) que deu, em diversos casos, razão aos recorrentes.

O primeiro caso, bem conhecido por ter sido, simultaneamente, o primeiro caso ambiental do TEDH, o caso Lopez Ostra de 1994, foi o reconhecimento da violação do direito fundamental ao domicílio por parte da Espanha, devido aos fumos, cheiros pestilentos e ruído repetitivo proveniente de uma instalação de tratamento de resíduos sólidos e líquidos de uma indústria (tinturaria de couro) localizada a 12 metros da residência da família Lopez Ostra.

Já em 2011, no caso Apansewicz, o TEDH concluiu também por uma violação do direito ao domicílio por parte da Polónia, ao permitir o funcionamento de uma fábrica de cimento, localizada numa área residencial, onde vivem 20000 habitantes, que provocava elevada emissão de poeiras e ruído. Os vizinhos queixavam-se de irritações cutâneas, problemas respiratórios e conjuntivite e ainda de não poder consumir os frutos e legumes que produzem no seu quintal.

Em 2014, no caso Dzemyuk contra Ucrânia, mais uma vez o TEDH dá razão aos recorrentes reconhecendo a violação do direito ao domicílio em virtude da construção de um cemitério a menos de 300 metros de uma zona residencial, e a 38 metros da casa mais próxima, que causa contaminação grave das águas subterrâneas.



Estes casos mostram bem como o direito à habitação e o direito ao habitat são complementares, sendo o habitat condição de realização do direito à habitação.

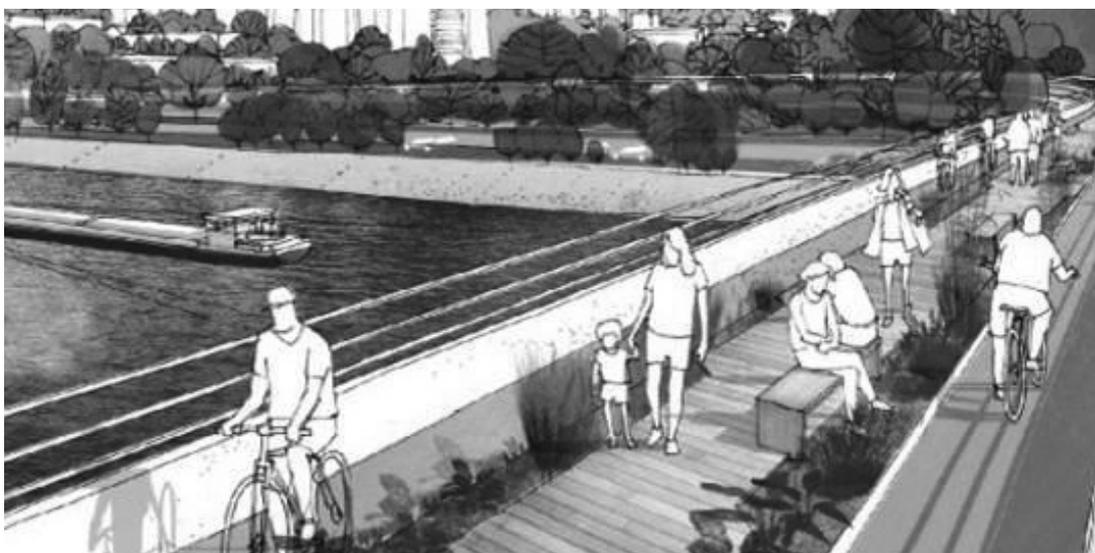
O HABITAT E O PLANEAMENTO DAS CIDADES.

A melhor localização dos edifícios habitacionais é garantida pelos instrumentos de planeamento que, ademais, se posicionam como instrumentos que podem contribuir para garantir a defesa e valorização do território e da paisagem, a proteção dos recursos naturais e a salvaguarda dos valores culturais e ambientais. Por isso se determina no n.º 3 do artigo 3.º da LBH, que a “vocação do solo ou dos imóveis para uso habitacional depende da sua conformidade com os instrumentos de gestão territorial”, o que está em consonância com o disposto no seu artigo 21.º, segundo o qual “para a boa execução da política local de habitação, os municípios devem integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional, e garantir a gestão e manutenção do património habitacional municipal, assegurando a sua manutenção” (sublinhado nosso).

Dos instrumentos de gestão territorial previstos no ordenamento jurídico português, os que mais relevam para este efeito são os planos municipais, aqueles a quem cabe a tarefa fundamental de *classificação* e de *qualificação* dos solos. A classificação consiste na determinação, pelo plano, do destino básico do solo, distinguindo entre os *solos urbanos* e os *solos rústicos*; por sua vez a qualificação consiste na identificação, dentro de cada classe de solo, de diferentes categorias de espaços por referência à *utilização dominante* que nelas pode ser instalada ou desenvolvida.

É com base na classificação e qualificação dos solos que os planos municipais cumprem a sua função mais relevante de definição do regime de uso do solo, matéria que tem enquadramento específico na Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, na sua redação atual) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na versão em vigor). E a LBH é clara ao afirmar, precisamente, que a garantia do direito à habitação pressupõe a definição das regras de ocupação, uso e transformação dos solos no quadro desta legislação.

Ao prever que as várias categorias de espaço são identificadas nos planos municipais em função do uso dominante nelas admitido, a legislação de ordenamento do território e urbanismo assume que a qualificação dos solos assenta no princípio da *plurifuncionalidade* das diferentes áreas, de modo a garantir “*uma coexistência harmoniosa das funções*” bem como o cumprimento do princípio da *mistura de usos compatíveis* ou da *proximidade simbiótica*, que se apresenta como complementar de um outro, de sinal contrário — o da separação de usos incompatíveis. Enquanto este último se refere aos usos territoriais que se *prejudicam mutuamente* — e que, por isso, não podem “conviver” —, o primeiro, fundamental em matéria de planeamento territorial, compele à promoção de uma *mistura de distintos usos*, de forma a otimizar a localização de atividades de diferente natureza e a promover a sustentabilidade das respetivas áreas.



O USO HABITACIONAL E A SUA LOCALIZAÇÃO.

Dentro desta lógica, e considerando o Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, a categoria dos *espaços habitacionais* — uma das categorias que integram o solo urbano — corresponde, assim, a áreas territoriais cujo uso dominante é o habitacional [artigo 25.º, n.º 1, alínea b)], admitindo-se, nas mesmas, usos complementares (aqueles cuja presença concorre para a valorização ou reforço do uso habitacional, como o comércio, serviços e equipamentos de proximidade) e, ainda, eventualmente, usos compatíveis (usos que, não se articulando necessariamente com o uso habitacional, podem conviver com ele mediante o cumprimento dos requisitos previstos no próprio plano que garantam essa compatibilização).



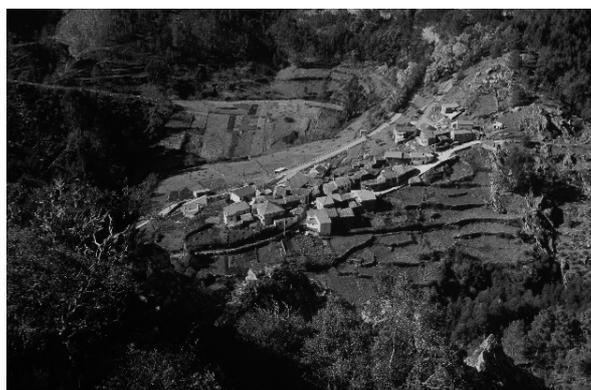
Estes espaços habitacionais, devidamente regulados nos planos municipais que os inserem, de forma integrada, no território que os envolve, estão, assim, particularmente vocacionados para edifícios que permitam dar cumprimento ao direito à habitação. A construção de edifícios habitacionais não está, porém, limitada apenas a estes espaços, já que uso habitacional também é admitido na categoria dos *espaços centrais* [artigo 25.º, n.º 1, alínea a)], que correspondem a áreas urbanas de *usos mistos* que integram *funções habitacionais* e uma *concentração diversificada de atividades terciárias*, desempenhando, pelas suas características, funções de centralidade. Neste caso, são todas estas atividades (habitacional e terciárias) que são consideradas dominantes, ao contrário da categoria anterior (onde o uso dominante é o habitacional).



Também se admite uso habitacional em *espaços urbanos de baixa densidade* [artigo 25.º, n.º 1, alínea e)], espaços que correspondem igualmente a uma categoria de solo urbano, mas com características híbridas de uma ocupação de carácter urbano-rural.



Sem prejuízo de o uso habitacional ser, como se conclui pelas linhas anteriores, um típico *uso urbano*, que deve, por isso, estar localizado preferencialmente em categorias que integram o solo urbano, o nosso legislador admite que o mesmo possa coexistir em solo rústico, prevendo inclusive categorias de espaços em que o uso habitacional é o dominante. É o caso dos *aglomerados rurais*, que correspondem a áreas edificadas em solo rústico, com utilização predominantemente habitacional e de apoio a atividades localizadas em solo rústico, dispendo de infraestruturas e de serviços de proximidade, mas para os quais não se adequa a classificação de solo urbano, seja pelos direitos e deveres daqui decorrentes, seja pela sua fundamentação na estratégia do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal. Para estes espaços prevê-se que o plano diretor municipal defina um regime de uso do solo que garanta a sua qualificação como espaços de articulação de funções habitacionais e de desenvolvimento rural e a sua infraestruturização com recurso a soluções apropriadas às suas características [artigo 25.º, n.º 1, alínea d)].



Esta diferente realidade em termos de localização da habitação (que tanto pode estar **implantada** em solos urbanos como em solos rústicos) é expressamente assumida pelo

artigo 14.º da LBH que distingue o *habitat urbano* do *habitat rural*, conceitos que têm necessariamente de ser interpretados em consonância ou em articulação com o regime de uso do solo definido nos instrumentos de planeamento territorial.



HABITAT RURAL



HABITAT URBANO