

PARA UMA REFORMA URBANA

Estudo de política legislativa para uma revisão integral da legislação sobre arrendamento urbano, hospedagem doméstica e direito de habitação

Pelo Dr. Diogo Duarte

(Continuação do número anterior)

Secção II

A renda

23. *Indicação de sequência*

Em matéria de rendas o tema mais relevante é o do montante da renda, por sua própria natureza e pela profundidade das alterações que a seu respeito são preconizadas. Mas outros pontos dele conceitualmente separados têm um carácter de certo modo preliminar e uma importância apreciável. Referimo-nos à natureza pecuniária da prestação, ao lugar e ao tempo em que a mesma deve ser feita e, ainda, às garantias que a podem servir. Por aí começaremos, só depois referindo o sistema de limitação do montante da renda e respectiva actualização, seguido, já noutro capítulo, da matéria de intervenção eventual da Administração no pagamento da renda.

24. *Pagamento em escudos — art. 35.º*

A lei vigente dispõe que «o quantitativo da renda tem de ser fixado em escudos, sendo nula, sem prejuízo da validade do arrendamento, a cláusula pela qual se convencie o pagamento em moeda específica» — art. 1 089.º do Código Civil —. Proíbe-se, assim, o expediente de fixar o quantitativo da renda em géneros, em espécies metálicas ou numa moeda estrangeira, com o fim de por essa via obter uma actualização automática do valor da prestação.

Esta proibição foi estabelecida pela primeira vez logo após a Proclamação da República, com o Decreto de 12-11-1910, e ulteriormente com os Decretos n.º 4 499, de 27-6-18 e 9496, de 14-3-1924, com fins de defesa da estabilidade financeira, nomeadamente cambial, do País, e de dissuasão de fraude às disposições protectoras da posição do inquilino.

No sistema que agora se preconiza, sugere-se um regime de actualização periódica das rendas, mas fundado em critérios racionais deduzidos sobretudo da variação do valor da moeda e com carácter imperativo, em termos de não permitir que por cláusula do contrato de arrendamento se estabeleça um sistema diferente (se bem que não pareça de proibir que na constância do arrendamento, isto é, quando o inquilino já tem perante o senhorio uma posição de independência, sejam convencionadas alterações pontuais da renda). A lei vigente é, pois, de manter quando à exigência de a renda ser estabelecida em escudos.

25. *Lugar do pagamento — art. 36.º*

Na lei vigente o lugar de pagamento da renda de prédio urbano é definido num preceito aplicável a todos os tipos de locação (também ao arrendamento rural e ao aluguer, portanto) como o do domicílio do locatário à data do vencimento, se as partes ou os usos não fixarem outro regime — art. 1 039.º, n.º 1 do Código Civil —. O mesmo artigo determina, no n.º 2, que se a renda ou aluguer houver de ser paga no domicílio do locatário ou procurador seu e o pagamento não tiver sido efec-

tuado se presume que o locador não veio nem mandou receber a renda no dia do vencimento. Esta presunção, criada em 1948 pela Lei n.º 2 030, destina-se a evitar ao inquilino a difícil situação de ter de provar um facto negativo — que o senhorio não veio nem mandou receber a renda — à qual de outro modo ele estaria sujeito por aplicação do art. 799.º do Código Civil (e seu correspondente na legislação anterior): segundo esse preceito incumbe ao devedor provar que a falta de cumprimento não procede de culpa sua. Por força daquela presunção, se o senhorio tiver, sem êxito, ido ou mandado receber a renda ao domicílio do inquilino e se quiser prevalecer desse facto, tem de o provar.

A possibilidade de afastamento do regime legal supletivo pelos usos justificar-se-á, talvez, num preceito que abrange os diferentes tipos de locação, incluindo, ao tempo da publicação do actual Código, o arrendamento rural, em que a subsistência de normas consuetudinárias terá maior fundamento. Mas não parece correcta em matéria de arrendamento urbano, em que se carece, no ponto em causa, de uma segurança do Direito que a dúvida sobre a existência de determinados usos pode afectar, quando estes forem relevantes.

Por outro lado, a regra passou a ser a estipulação, em contrato escrito, do domicílio do senhorio como lugar do pagamento: os vários modelos impressos de contrato contêm normalmente, senão sempre, essa cláusula. E até é frequente que, mesmo sem contrato escrito, as partes mantenham a convicção de que é no domicílio do senhorio ou seu procurador que a renda deve ser paga e procedam em conformidade.

Em boa verdade, não vemos que haja nisso inconveniente se se instituir a faculdade, que ainda não existe, de o inquilino poder, em qualquer caso, efectuar o pagamento enviando para o domicílio do senhorio ou do procurador deste um vale ou um cheque: assim fica perfeitamente garantido o interesse do inquilino, que desde logo obtém prova documental do pagamento, e em nada é afectado o do senhorio (14).

(14) A possibilidade de pagamento por meio de cheque ou vale postal foi defendida nas Conclusões do «Colóquio sobre o Direito de

Estabelecendo que o lugar do pagamento é, em regra, o domicílio do senhorio, com a mencionada faculdade quanto ao modo de pagamento, cria-se, portanto, uma norma mais adaptada que a actual a uma prática comum que não há razões para contrariar.

Mas também não parece justificado que se imponha tal norma como imperativa. Se bem que pensemos que o estatuto do arrendamento urbano deve ser quanto possível imperativo, há zonas em que a supletividade deve ser admitida: aquelas em que a liberdade de estipulação não tiver o efeito de proteger a parte que pode ditar condições, o que, no contexto a que a lei se destina, equivale a dizer «o senhorio». Se o senhorio aceita que o lugar do pagamento seja, em vez do seu domicílio, o do inquilino, não há qualquer inconveniente em que tal seja convencionado, desde que se mantenha a presunção, acima referida, que a lei vigente contém para as hipóteses em que é no domicílio do inquilino que a renda deve ser paga: a presunção de que o senhorio não veio nem mandou receber a prestação no seu vencimento.

26. *Vencimento e garantia* — arts. 37.º e 39.º a 43.º

Dispõe actualmente o art. 1090.º do Código Civil que «na falta de convenção, se as rendas estiverem em correspondência com os meses do calendário gregoriano, a primeira vencer-se-á no momento da celebração do contrato, e cada uma das restantes no primeiro dia útil do mês imediatamente anterior àquele a que diga respeito». E acrescenta o n.º 1 do art. 1091.º que «não é permitido às partes estipularem antecipação de renda superior à correspondente a um mês, nem por tempo superior a um mês, relativamente ao início do período a que respeita, ficando reduzida a estes limites sempre que os exceda».

No Direito anterior a antecipação de um mês já era estabelecida como máximo, mas não como regime supletivo — § único do art. 37.º do Decreto n.º 5411, de 17-4-1917.

Pensamos que o favorecimento trazido ao senhorio, neste ponto, pelo Código Civil de 1966 não tem qualquer justificação e que não deve, mesmo, ser consentida uma antecipação superior à que consiste em pagar a renda no princípio (e não no fim) do mês a que respeita⁽¹⁵⁾.

A liberdade de estipulação tem nesta matéria, como é óbvio, o efeito de o senhorio exigir quase sempre toda a antecipação que a lei lhe consente num regime de renda mensal: os impresos de contrato contêm quase todos a cláusula, aliás, desnecessária depois do Código vigente, como referimos, de pagamento da renda no primeiro dia do mês anterior àquele a que respeitar.

Tal regime costuma ser defendido com o argumento de que o senhorio precisa de estar garantido contra a falta de pagamento da renda, sobretudo quando o inquilino não tem bens penhoráveis. Concordamos em que o direito do proprietário ao pagamento deve ser garantido: criando mecanismos a isso adequados o sistema ganha em autoridade moral para restringir, como se pensa que deve restringir, à renda o direito do proprietário de prédio arrendado. Mas a antecipação traz ao senhorio, mais do que essa garantia, a disponibilidade correspondente a um juro do dinheiro no mês a ela correspondente, o que não é justo. O senhorio pode obter a mesma garantia se o valor da renda de um mês estiver depositado em instituição bancária, como caução. Se o inquilino faltar ao pagamento o senhorio pode levantar essa caução, mediante declaração escrita de que a não recebeu, tal como faz, no regime vigente, para levantamento de rendas que o inquilino deposite, e com sujeição às sanções previstas pelo art. 997.º do Código de Processo Civil no caso de a declaração ser falsa: multa igual ao dobro da quantia depositada e responsabilidade penal por falsas declarações. E o inquilino será avisado pela instituição depositária para reinte-

(15) Cabe notar que a proibição de antecipação da renda para antes do início do mês a que a renda respeita já parece constar do regime das casas de renda limitada — art. 29.º, n.º I do D. L. 608/73, de 14-11 — e é expressa no das casas de renda económica — § 3.º da Base XXI da L. 2 007, de 7-5-45 —.

grar a caução em dado prazo — 30 dias será adequado — equiparando-se a falta de reintegração à falta de pagamento da renda. Analogamente, sempre que a renda seja aumentada a caução deve ser reforçada, com a mesma sanção para a falta de reforço. É um sistema simples, que nos seus traços mais característicos, já está instituído na lei para as casas de renda limitada — arts. 28.º a 30.º e 33.º do DL. 608/73, de 14.II. E o seu funcionamento, perfeitamente viável, pode ser facilitado permitindo que o depósito seja feito em qualquer instituição bancária e não apenas na Caixa Geral dos Depósitos, como actualmente para o depósito-pagamento: a utilização da rede bancária, quase totalmente nacionalizada, para este fim justifica-se à luz de todos os interesses atendíveis que estão em causa, na matéria.

O conjunto das rendas depositadas como caução deverá ser gerido em termos de aproveitamento para um sistema da segurança social dos moradores que não podem, no todo ou em parte, fazer face ao pagamento da renda, sistema este a que adiante nos havemos de referir mais desenvolvidamente (16). E os juros dos mesmos depósitos deverão ser afectos aos mesmos fins, representando a contribuição dos inquilinos para o mencionado sistema, de que são eventuais beneficiários.

A coerência deste regime pede que se proíba que o depósito de caução seja feito em mão do senhorio: esse seria um modo de iludir a proibição de antecipação e frustraria o aproveitamento social que do depósito bancário se pretende fazer.

A consecução deste último fim está relacionada, também, com o carácter obrigatório ou facultativo do depósito de caução. O primeiro proporcionará, obviamente, muito maior volume de fundos. E, dada a actual prática comum da exigência de antecipação de um mês de renda, não representará significativo aumento de encargos para o inquilino. A exigência legal do depósito de caução traduz-se, de resto, para o inquilino, num sistema de segurança social obrigatória, análoga à que abrange a

(16) Solução próxima foi defendida pelo Dr. M. Roque Laia «Projecto de um código de inquilinato urbano» — 1966 pág. 124, e pelas Associações de Inquilinos de Lisboa e do Norte de Portugal — Colóquio sobre o Direito de Habitar, 1977, — conclusões VI — 9.

grande maioria da população para garantia contra outras eventualidades diferentes, algumas não tão graves como a de chegar a situação económica que não permita pagar a renda da casa de que se não pode prescindir. Por isso pensamos que se justifica.

Resta encontrar o modo prático de a estabelecer em termos eficientes. O que corresponde a determinar quais deverão ser os efeitos da falta do depósito.

É necessário encontrar uma solução que funcione como meio compulsório do depósito, tanto em relação ao senhorio — para que o exija —, como em relação ao inquilino — para que o faça —. Postos estes dados, será razoável e eficiente estabelecer que a falta do depósito-caução tem o efeito da falta de pagamento da renda (tal como já se preconiza, atrás, para a falta de reintegração ou reforço do mesmo depósito): o que compelirá o inquilino a fazer o depósito, no início do arrendamento, ou mesmo, depois. E será de prescrever simultaneamente que, no caso de falta de pagamento da renda, o senhorio só poderá executar qualquer outra garantia para se pagar do montante superior a um mês de renda: o que compelirá o senhorio a exigir o depósito no início do arrendamento ou em momento ulterior.

Este último ponto conduz-nos a analisar um outro problema, que é o de saber se deve ou não ser limitado o direito de o senhorio exigir outras garantias especiais para além do depósito de caução, (que é um penhor — art. 666.º, n.º 2 do Código Civil — e, portanto, também uma garantia real). Também nesta matéria o legislador de 1966 foi mais liberal para o senhorio que o anterior, ou seja, que o de 1917. Antes do Código Civil vigente este ponto era regulado pelo art. 38.º e § único do Decreto n.º 5 411, que, para os casos em que houvesse antecipação de renda, só permitia a garantia de fiança. Esta disposição não tem correspondência no Código actual, E, como com a entrada em vigor do Código Civil ficou revogado o D. 5 411, — art. 3.º do D.L. 47 344 de 25.XI.66 —, actualmente o senhorio pode exigir além da antecipação da renda qualquer das garantias especiais convencionáveis — fiança, penhor, hipoteca, consignação de rendimentos — isolada ou cumulativamente.

A lei vigente nem proíbe em termos claros que além da ante-

cipação da renda de um mês seja convencionado o penhor que consiste em ficar depositado em mão do senhorio, como caução um ou mais meses de renda, o que era proibido expressamente pela lei anterior, como referimos.

Entendemos que no regime a construir o único penhor admissível deve ser o depósito-caução da renda de um mês, acima preconizado. Mas não há razão para excluir a exigibilidade da prestação de uma outra garantia, que cubra o débito, frequentemente verificado nos casos de falta de pagamento que chegam a tribunal, de mais de um mês de renda.

27. *Vencimento (cont.) e mora — arts. 37.º, 38.º e 207.º a 220.º*

Tanto a lei como a quase totalidade dos contratos de arrendamento urbano estabelecem como vencimento da renda o primeiro dia do mês: do mês anterior àquele a que a renda respeita (a norma supletiva, como acima referimos, e a maioria dos contratos escritos); do mês a que a renda respeita (alguns contratos). Mas, na realidade, permite-se o pagamento da renda nos 8 dias seguintes ao vencimento, através do que dispõe o art. 1041.º do Código Civil, nos dois primeiros números:

- «1. Constituindo-se o locatário em mora, o locador tem o direito de exigir, além das rendas ou alugueres em atraso, uma indemnização igual a 50 % do que for devido, salvo se o contrato for resolvido com base na falta de pagamento.
2. Cessa o direito à indemnização ou à resolução do contrato, se o locatário fizer cessar a mora no prazo de oito dias a contar do seu começo».

A renda pode, portanto, ser paga até ao dia 9 de cada mês, sem que o inquilino sofra as pesadas sanções previstas para a falta de pagamento. A mora que decorre de 2 a 9 dá, no rigor da lei, direito a juros legais de 5 % ao ano. Mas o pequeníssimo valor daí resultante leva a que ninguém exiga esse juro. O inquilino que paga a renda não exactamente no dia 1 mas alguns dias depois não tem portanto a consciência, excepto se for jurista, de que legalmente já está a pagar atrasado. Por outro lado,

como anteriormente ao Código Civil de 1966 os prazos de Direito substantivo se contavam incluindo o primeiro dia, formou-se a convicção, que ainda hoje é quase geral, de que a renda deve ser paga até ao dia 8 de cada mês. E de acordo com ela se procede.

O texto legal transcrito contém, portanto, quanto ao vencimento, um artifício, desadaptado em relação à realidade. Será mais correcto estabelecer que o vencimento da renda é, não num dia mas, aproveitando o uso formado, num período constituído por oito dias: nada na lei obriga a que o vencimento tenha de consistir, necessariamente, num dia. Esta solução já foi, de resto, seguida para as casas de renda limitada, no n.º 1 do art. 29.º do citado DL 608/73, dispondo que «a renda será paga nos primeiros oito dias de cada mês».

Por outro lado, não há que proibir a estipulação contratual de rendas de periodicidade diferente da mensal (p. ex. trimestral, semestral, anual), que pode corresponder a conveniências atendíveis.

Já parece de impor como imperativa a dimensão de oito dias para o vencimento: esse é o prazo de que o inquilino já dispõe actualmente para o pagamento, ainda que o contrário seja estipulado.

Só depois de decorridos os oito dias estabelecidos para o pagamento é que se entra no período de mora. Para esta estabelece a lei, como vimos, uma sanção diferente conforme a falta de pagamento conduza ou não ao despejo: no primeiro caso às rendas em dívida acrescerão apenas os juros legais de 5 % ao ano; no segundo, o inquilino terá de pagar além das rendas, uma indemnização igual a 50 % do seu montante. O senhorio pode recusar-se a receber as rendas seguintes, que serão consideradas em dívida, enquanto este pagamento com indemnização não for feito — n.º 3 do art. 1041.º —.

Depositando as rendas em dívida e essa indemnização até à contestação da acção de despejo que contra ele seja intentada por falta de pagamento da renda o inquilino pode obstar ao despejo — art. 1048.º do Código Civil —. Neste caso, o inquilino deverá pagar, ainda, as custas da acção de despejo que porventura tenha sido instaurada, acrescidas dos honorários do

mandatário do senhorio, que o juiz fixar, e das despesas de levantamento do depósito — art. 973.º do Código de Processo Civil —.

O montante que, em caso de mora no pagamento da renda, o senhorio pode exigir, sob pena de despejo, começou por ser o quántuplo das rendas em dívida, em 1924, no regime da já citada L. 1662 — art. 5.º, § 1.º, b) —, passando para o triplo em 1933, pelo D. L. 22 661 de 13-6 desse ano — art. 2.º, § ún. — (o Código Civil de 1966 apenas mudou a nomenclatura, passando a referir que, desse triplo, uma vez eram as rendas em dívida e duas, a indemnização) e passou para 1,5 com a nova redacção que ao art. 1 041.º do Código Civil foi dada pelo D. L. 293/77, de 20-7 (tendo, transitoriamente, o D. L. 366/76, de 15-5 — art. 3.º — em relação às acções então pendentes permitido ao inquilino obstar ao despejo depositando apenas as rendas em dívida acrescidas de um juro de 10 %).

Há um progresso nesta redução. Mas o sistema continua a permitir um inadmissível locupletamento do senhorio, que recebendo 50 % do montante em dívida, aufere uma indemnização não permitida pelo atraso no pagamento de qualquer outra dívida, a qualquer outro credor. E, note-se, com a possibilidade de a ela forçar o inquilino mesmo que não tenha chegado a ir para tribunal ou a efectuar qualquer despesa de cobrança coerciva, sendo certo que quando recorra a juízo as despesas de cobrança crescem à indemnização.

Refere o preâmbulo do D. L. 293/77, como justificação para a indemnização de 50 %, a necessidade de que a indemnização seja «não tão pequena que estimule o incumprimento». Mas para dissuadir do incumprimento serve outro meio: a multa ou a coima administrativa, que não produz o locupletamento do senhorio e pode ser aproveitado para os fundos especiais a afectar à habitação.

Neste ponto se pode tomar, mais uma vez, como base de solução o regime das casas de renda limitada, em que o inquilino em mora pode evitar o despejo depositando, além das rendas em dívida, 50 % do valor destas, destinados, não ao senhorio, mas à bolsa de habitação — art. 30.º, n.º 2 do cit. D. L. 608/73 —.

Ao senhorio credor prejudicado com a mora, há que indemnizar, mas apenas com o juro do dinheiro no mercado, que pode ser expresso pela taxa máxima dos depósitos a prazo ou com o juro legal, que desde o D. L. 200-C/80, de 24-6, já acompanha, em princípio, a taxa do mercado e com as despesas judiciais de cobrança, quando chegue a recorrer ao tribunal.

Esse é o sistema que se preconiza (17).

28. *Montante: a) a necessidade de limitar e os modos de limitação*

A limitação das rendas encontra-se na evolução legislativa da generalidade dos países, constituindo norma permanente em países socialistas e medida de excepção nos restantes Estados, tomada sobretudo nas conjunturas de crise habitacional geradas pelas guerras mundiais. Vários países do Ocidente europeu tiveram nos anos 40 e 50 sistemas de limitação de renda que abandonaram, no todo ou em parte, quando, pelo esforço de reconstrução e ampliação do parque habitacional, foram conseguindo superar a crise. Predomina porém, neste momento a liberalização apenas parcial, já que, mais frequentemente, é só em relação aos arrendamentos celebrados depois dela que se permite às partes convencionar qualquer renda: os existentes a essa data mantêm a renda condicionada, se bem que com actualizações (18).

Essa liberalização só surgiu, porém, em vários casos muitos anos decorridos sobre o fim da guerra, quando a construção realizada já moderava o risco de a medida conduzir a especulação.

(17) A taxa máxima dos depósitos a prazo — «taxa oficial das operações passivas respeitantes ao período de um ano e um dia» — é a utilizada para calcular os juros de mora da renda no arrendamento rural quando o arrendatário queira obstar ao despejo. Quando não queira, os juros são determinados aplicando metade dessa taxa — art. 13.º da L. 76/77, de 29-9 —.

(18) Vid. «La Política degli Affitti», editado pelo CRESME — Centro Ricerche Economiche Sociologiche e di Mercato Nell'Edilizia — Roma, sobre a evolução das rendas na Itália, França, Bélgica, Grã-Bretanha e Alemanha Federal.

Em Portugal as limitações das rendas habitacionais começaram por ocasião da carência habitacional contemporânea da Primeira Guerra Mundial e a esta subsequente. Mas, em relação à generalidade dos fogos só tem sido estabelecida para segundos arrendamentos e para as actualizações. Quanto ao primeiro arrendamento, o Decreto-lei n.º 387/79, de 19 de Setembro, tentou estabelecer, aliás com um sistema muito deficiente, uma limitação de que só excluía as «habitações de natureza sumptuária». Este diploma não chegou, porém, a vigorar, já que, antes de ser publicada a regulamentação para tanto necessária, lhe foi recusada ratificação pela Assembleia da República (19).

O recente Decreto-lei n.º 148/81, de 4 de Junho, estabelece limitações para o primeiro arrendamento, mas apenas para a hipótese de o proprietário optar por um regime em que beneficia de actualizações periódicas da renda e de certos incentivos fiscais. Pode o senhorio preferir outro regime, sem qualquer limitação da renda no primeiro arrendamento, em que não há lugar à actualização nem aos referidos incentivos.

A limitação absoluta da renda — no primeiro ou em ulteriores arrendamentos e em actualizações — entre nós só foi estabelecida para categorias muito restritas de casas, sujeitas a legislação especial: as casas de renda limitada, as casas de renda económica, as casas que ainda têm a designação legal de «casas para famílias pobres», e outras equiparadas. E no âmbito destas categorias vigora actualmente.

Para limitar as rendas têm sido utilizados vários processos. De um modo geral encontram-se nas legislações os seguintes:

- por arbitragem, constando da lei apenas critérios orientadores;
- por congelamento legal puro e simples;
- multiplicando por um coeficiente a última renda paga;
- tomando o rendimento colectável da casa, inscrito na matriz fiscal;

(19) Com a Resolução n.º 82/80, publicada no *Diário da República* de 10-3-80. Fizemos uma apreciação crítica do Decreto-lei n.º 387/79, em artigo surgido no semanário «O Jornal» a 12-10-79.

— determinando o custo da casa e a sua depreciação e aplicando, sobre esse valor, uma taxa.

O ponto de referência está, pois: ou em critérios orientadores; ou na renda anterior, quando exista; ou no valor que para efeitos de impostos se considera o rendimento da casa; ou num valor achado a partir do custo, especificamente para determinar a renda.

Em Portugal, as rendas de segundo e ulterior arrendamentos bem como as exigíveis em actualizações foram limitadas, de início, de 1914 a 1922, por confronto com a renda anterior, para a congelar ou para permitir algum aumento (20).

Depois, durante largos anos, até 1974, a limitação fez-se por referência às matrizes (21).

Em 1974, regressou-se à limitação por confronto com a renda anterior (22).

O último dos sistemas acima apontados — cálculo dos custos e da depreciação e aplicação de uma taxa — vigora para casas de renda limitada, desde fins de 1973 (23). Era previsto (deficientemente) no aludido Decreto-Lei n.º 387/79. E dele se aproxima o regime que o Decreto-Lei n.º 148/81 propõe, como alternativa, ao proprietário (23-A).

(20) Relativamente às rendas não excedentes a certos montantes: através do Decreto de 23-11-914, com congelamento; da Lei n.º 828, de 28-9-917, com congelamento de umas rendas e aumento limitado de outras; do Decreto n.º 4 499 de 27-6-918, com congelamento; do Decreto n.º 5 411, de 17-9-917 — arts. 106.º e 107.º — com congelamento.

(21) Através da Lei n.º 1 368, de 21-9-22; do Decreto n.º 9 118, de 10-9-23; da Lei n.º 1 662, de 4-9-24; do Decreto n.º 1 528, de 30-3-28; da Lei n.º 2 030, de 22-6-48 e do Código Civil vigente — arts. 1 104.º e 1 105.º —.

(22) Com o Decreto-Lei n.º 445/74, de 12-9.

(23) Em execução do Decreto-Lei n.º 608/73, de 14-11.

(23-A) Nos termos dos arts. 4.º e 7.º deste diploma, no «regime de renda condicionada» a renda não pode exceder 7% ao ano do valor do fogo, calculando-se este, para os primeiros arrendamentos de fogos concluídos há um ano ou mais à data do primeiro arrendamento e para os arrendamentos subsequentes, pela fórmula $V = Ar \times Pc (1 - 0,0235 \times N \times 0,85) + Oc$, sendo: V , o valor do fogo; Ar , a área útil definida nos termos do Regulamento Geral das Edificações Urbanas; Pc , o preço

A gravidade da nossa crise habitacional, infelizmente, não carece de ser demonstrada. As análises dos técnicos da economia e da construção, no que respeita ao tempo necessário para construir o milhão de fogos de que precisamos só divergem em considerar que se lá se chegará a médio prazo, segundo uns, ou a longo prazo, na opinião de outros. Isto bastaria para concluir que, pelo menos a médio prazo, a renda tem de ser limitada, o que equivale a dizer que esse deve ser o regime da lei que agora se trata de criar, já que, nos tempos modernos e nesta matéria, a maior perenidade não aspira, normalmente, o Direito que vai sendo estabelecido.

Mas pensamos que a limitação da renda segundo critérios de justiça deve ser o regime mesmo na situação de suficiência ou excesso de casas. O mecanismo do mercado trará, nessa conjuntura, as rendas para níveis inferiores ao justo. Que inconveniente existe em que a lei continue, então, a fixar um nível acima do qual as rendas não podem passar? A eliminação da norma limitativa da renda só se justifica, assim, para quem aceita que a promoção do investimento em habitação se faça à custa do pagamento pelo inquilino de uma renda especulativa (quem a preconize para antes da situação da suficiência) ou para espíritos amarrados a dogmas de liberalismo económico (os que

de construção por metro quadrado; N, o número de anos da construção até ao limite de 30; e Oc, o produto da área útil pelo valor por metro quadrado das obras de beneficiação e reparação. Para os primeiros arrendamentos de fogos concluídos há menos de um ano à data do primeiro arrendamento o valor do fogo determina-se, contudo, por outros critérios: é o valor de compra (o preço da primeira transmissão), acrescido de 12 % a título de encargos inerentes a essa transmissão, se tiver havido compra; e é o valor locativo que resultar da avaliação fiscal, tomando-se o coeficiente 17 como factor de capitalização, quando o fogo seja locado pelo próprio construtor. Ora no caso, que será o mais frequente em primeiros arrendamentos, de o fogo ter sido comprado (e não construído) pelo senhorio há menos de um ano não pode dizer-se que o valor tomado pela lei tenha por base os custos: compreende, além destes, o lucro do construtor e, porventura, o do intermediário. Por isso dizemos, no texto, que o regime, alternativo, de «renda condicionada», apenas se aproxima da solução que assenta nos custos.

a exijam não obstante a lei da oferta e da procura conduzir automaticamente à observância da limitação).

Defendemos, pois, a limitação de todas as rendas habitacionais.

E também consideramos necessária a limitação das rendas não habitacionais, embora com níveis diferentes dos daquelas.

No que respeita aos arrendamentos para comércio, indústria ou profissão liberal cumpre ponderar que o facto de um local se destinar a uma actividade produtiva, envolvendo um lucro, não justifica que o respectivo inquilino sofra a especulação do senhorio. Neste ponto há, nomeadamente, que considerar que esta especulação se repercute sobre os trabalhadores do estabelecimento e sobre os consumidores.

Por outro lado, há arrendamentos não habitacionais que são, não para comércio, nem indústria, nem profissão liberal, mas para actividades de fins desinteressados, que podem, mesmo, visar a satisfação de necessidades colectivas quase tão importantes como a necessidade, individual, de habitação (23-B).

No que toca ao modo de limitação da renda, pensamos que dos quatro tipos acima indicados o último é o mais racional.

O que justifica que se pague uma renda por uma casa é o facto de ela ter um custo: de produção e manutenção. E é óbvio que o elemento daí retirado tem de ser corrigido com outro que exprima o estado da casa: permitindo distinguir casas novas de casas velhas, casas bem conservadas de casas mal conservadas. A renda é, logicamente, uma percentagem da diferença entre esses dois valores. O conjunto das operações aritméticas que podem sintetizar-se na fórmula simples $R = (C - D) \times T$, sendo R a renda, C o valor para custo, D o valor para depreciação e T a taxa da renda é, em si, um processo correcto de determinação da renda.

Mais correcto que o processo de aplicar um coeficiente à renda anterior: porque esta pode nada ter a ver com uma justa medida, e frequentemente afasta-se dela por uma larga margem

(23-B) Situamo-nos, pois, em óptica muito diferente da solução geral consagrada no Decreto-lei n.º 148/81.

de especulação. Mais correcto que fazer coincidir a renda com o rendimento inscrito na matriz: pois este foi determinado com base, não nos custos da casa, mas no que ela pode render, o que conduz a um círculo vicioso em que impera o valor de mercado — o rendimento colectável é estabelecido a partir da renda presumível e a renda é estabelecida em função do rendimento coec-tável. Isto tanto no acto de arrendamento como nas actualizações. A lei permite requerer uma avaliação, por uma comissão de peritos, no âmbito da Administração fiscal, para corrigir o rendimento que consta na matriz, em ordem a que também a renda seja corrigida. Mas o que os peritos estabelecem é baseado, sobretudo, em considerações de mercado, por falta de um critério legal que destas se afaste.

E por esta mesma razão o sistema escolhido é mais adequado à nossa realidade que a arbitragem, mesmo com critérios legais orientadores, como se pratica na Grã-Bretanha (24). O peso dos hábitos adquiridos entre nós levaria um tal sistema a privilegiar os critérios do valor de mercado.

29. *Montante:*

b) *proposta de um sistema racional: — arts. 44.º a 56.º e 159.º do projecto.*

b-1) *Enunciação geral*

Para construir um sistema de renda justa é pois necessário, na nossa tese, partir da indicada fórmula $R = (C - D) \times T$, que pode ser enunciada estabelecendo que a renda é uma percentagem da diferença entre os valores estabelecidos para o custo do local arrendado e para a respectiva depreciação.

Na determinação de cada um dos valores podem ser utilizados como fontes: da ordem interna, o regime já vigente para as casas de renda limitada, o que estava previsto no Decreto-

(24) Para parte substancial das rendas — Rent Act 1977, «regulated tenancies» e «restricted contracts».

-lei n.º 387/79 e o do Decreto-lei n.º 148/81; das legislações estrangeiras, o regime vigente em França desde 1948, para os fogos então existentes e situados nos núcleos urbanos acima de certa dimensão (25) e o vigente na Itália desde 1978 para a generalidade das habitações (26).

b-2) O *parâmetro para custos* — C —

Pensamos que, quanto a este elemento, o sistema deve assentar na definição anual pelo Governo de valores unitários, por metro quadrado, diferenciadamente em função da categoria e do tempo da construção e tendo em conta a variação do valor da moeda. O valor unitário que corresponder ao fogo, em razão da categoria de construção a que pertença e do ano em que tenha sido construído será multiplicado pelo número de metros quadrados de «área convencional» da casa, determinando-se esta área pelo processo que foi estabelecido no Decreto-lei n.º 387/79 ou outro que seja considerado tecnicamente mais correcto (naquele contava-se como um metro quadrado cada metro quadrado de área útil das divisões, varandas e escadas e por menos que um metro, segundo vários coeficientes, cada metro de outros espaços, como terraços, arrecadações, garagens, zonas descobertas) (26-A).

O valor unitário tem, efectivamente, de ser fixado anualmente pelo Governo porque varia, tanto para os prédios a construir nesse ano, por influência de vários factores, como para os que estejam construídos, por força da inflação. Mas deve sê-lo em obediência a critérios orientadores definidos na lei. E é importante que fique claro que ele não pode ser algo que se determine matematicamente a partir dos custos reais verificados

(25) Lei de 1-9-48.

(26) Lei de 27-7-78.

(26-A) O Decreto-lei n.º 148/81 opta, como referimos, por considerar apenas a área útil definida pelo R.G.E.U. — art. 67.º, n.º 2.º.

Tem a vantagem da simplicidade, mas o inconveniente de menor correcção e, talvez, o de fomentar a construção só em área útil.

no País. Pela razão simples de que, assim, toda a especulação que se introduza nos factores determinativos do custo se vai repercutir na renda: se há — e há mesmo — especulação nos terrenos, seja ela qual for, admite-se que ela produza todos os efeitos na renda; se há especulação em alguns materiais de construção, o mesmo. O sistema, criado para impedir a especulação, frustra-se, assim, por esta nele se infiltrar através da componente «custos». Para que tal não suceda é necessário que esta componente, seja, não apenas um espelho da realidade gerada pelo mercado, mas um elemento disciplinador da mesma realidade. E isso consegue-se, não apenas fazendo a estatística dos custos, em ordem a determinar quanto custa uma dada casa, mas por uma decisão do Poder que, tomando esta estatística como *um dos elementos*, estabeleça quanto é *razoável que custe uma dada casa*: ou, por outras palavras, quanto custará essa casa se não intervierem factores especulativos em nenhum dos momentos do respectivo respectivo circuito produtivo. A actuação política anti-especulativa, neste como noutros domínios, tem de se verificar também (embora não exclusivamente) através do tabelamento do preço de venda ao utilizador final.

A fixação anual deve limitar-se ao que efectivamente é variável: o preço unitário para cada ano de construção. Não o é a definição das categorias de construção, que por essa razão deve ficar a constar do texto legal, por quadro anexo ao diploma.

Por outro lado, conhecemos opiniões de bons técnicos no sentido de que o valor unitário do custo de construção por metro quadrado, a estabelecer anualmente por decisão governamental, deve ser um só para cada categoria em todo o território nacional (e não, variar com a zona do País, como se previa no art. 10.º do Decreto-Lei n.º 387/79), pois o facto de as principais indústrias produtoras dos materiais de construção estarem nacionalizadas permite corrigir quase plenamente as diferenças do custo da construção nas diversas regiões.

Possuímos, também, a informação de que a diferenciação dos valores unitários fixados anualmente para cada categoria de construção pode obedecer a coeficientes fixos, que fiquem a constar da lei: a variação do custo não justificará a ampliação ou a redução da diferença relativa, em termos percentuais, dos

valores unitários a estabelecer para cada categoria de construção (26-B),

b-3) O parâmetro para depreciação — D —

No que respeita ao parâmetro de depreciação, que na fórmula $R = (C - D) \times T$ designamos por *D*, o Decreto-lei n.º 387/79 estabelecia uma depreciação em função da idade, com uma tabela desde logo indicada — art. 12.º —, e outra em razão do estado de conservação e manutenção, a efectuar segundo coeficientes que constariam de decreto regulamentar — art. 13.º —. A dualidade justifica-se, pois pode haver casa nova mal conservada e casa velha bem conservada. E pode, também, apoiar-se nos referidos precedentes francês de 1948 e italiano de 1978. Quanto à depreciação em função da idade do fogo, consideramos, em princípio, aceitável, com ressalva de opinião tecnicamente mais fundamentada, a escala de depreciação do imóvel em razão da idade contida no art. 12.º do Decreto-Lei n.º 387/79, indo da depreciação nula, nos primeiros 10 anos, até à depreciação em 75 %⁰, ao fim de 60 anos.

No que respeita à depreciação em função do estado de conservação da casa, o diploma de 1979 deixava-o para especificação ulterior, que não chegou a ser feita. Pensamos que, ao contrário, ele deve ficar a constar de anexo ao texto legal, por a sua definição envolver questões de fundo, como a de saber até que percentagem deve ir a desvalorização, e se não tratar de matéria que varie com a conjuntura. E a elaboração desse quadro de

(26-B) Consideramos excessiva, pelas razões expostas no texto, a descrecionaridade que o art. 5.º do Decreto-lei n.º 148/81 atribui, neste campo, ao Ministro da Habitação e Obras Públicas. Este fixará, por portaria, para cada ano, os valores unitários por metro quadrado do preço de construção e das obras de reparação e beneficiação, com os critérios que quiser, diferenciando ou não, como entender, categorias de construção e zonas do País. E ainda poderá, por si ou seu delegado, determinar a aplicação de quaisquer outros valores em casos concretos em que os da portaria se mostrem «manifestamente desajustados às características especiais do fogo».

coeficientes, tarefa que se não faz sem a intervenção de técnicos de engenharia e de economia, pode tomar como base o que já vigora para as casas de renda limitada, constante da Portaria n.º 103/77, de 2-III: não se justifica, mesmo, que esse quadro seja um no regime geral e outro no regime desta classe de habitações sociais (26-C).

b-4) *A taxa da renda — T —*

A fixação de uma taxa de renda justa (27), ponto fulcral do sistema, envolve a definição dos grandes vectores de uma política habitacional.

Não pode ficar para fixação anual pelo Governo, como se pretendia com o Decreto-Lei n.º 387/79. É matéria para um amplo debate nacional e deve constar da lei, como elemento estável, subtraído ao domínio das decisões conjunturais. Essa estabilidade é precisa, antes de mais para o inquilino, pela óbvia necessidade de este organizar a sua vida a prazo superior a um ano. E o mais elementar realismo manda que por ela se opte, se se espera do investimento privado, um contributo importante (mesmo que não o contributo principal) para a solução do problema da habitação.

Por outro lado, a taxa da renda não pode ser deduzida

(26-C) O Decreto-lei n.º 148/81 optou por estimar a depreciação apenas em função da idade do fogo, não considerando o seu estado de conservação. E aquela é ponderada pelo coeficiente resultante da expressão que na fórmula acima transcrita (nota 23-A) está entre parêntesis: $1 - 0,0235 \times N \times 0,85$.

Pensamos que a solução é deficiente, por mais de uma razão: por não distinguir o estado de conservação; por não considerar a depreciação para além de 30 anos e atribuir à das casas com esta idade apenas a depreciação de cerca 40% (substituindo na referida fórmula N por 30 obtém-se o resultado 0,40075); e por a fórmula não ser suficientemente simples para aparecer como justificada perante a generalidade dos cidadãos.

(27) Vale a pena salientar que o termo «renda justa» com que exprimimos um conceito básico no sistema que preconizamos, tem equivalente, p. ex., no regime italiano — «equo canone» — e no inglês — «fair rent» —.

basicamente a partir de critérios do mercado de aplicação de capitais, como pretendia o diploma de 1979 e parece estar no espírito do que recentemente foi publicado.

A retribuição pela utilização da casa tem de assentar na capacidade de pagamento da generalidade dos inquilinos, complementada por um sistema de subsídio público que possa e deva ser instituído.

Adiante exporemos o sistema que preconizamos de intervenção da Administração pública no pagamento da renda. Mas diremos desde já que ele deve ser concedido como um regime de segurança social para os cidadãos em situação de carência. Só em relação a estes se justifica o encargo assumido pela Comunidade: por uma razão de princípio, pois quanto ao cidadão de recursos médios o sistema deve equilibrar-se sem encargo para os dinheiros públicos; e, mesmo, por uma razão de viabilidade, já que na presente situação das finanças públicas um sistema de subsídio à generalidade das rendas, mesmo que fosse desejável, não seria possível.

Estas condicionantes conduzem à opção por uma taxa baixa. E se daqui resulta a provável desincentivação do investimento privado em casas para arrendar, a conclusão que se impõe é a da necessidade de uma larga participação das entidades públicas na realização de novas habitações.

A partir destes parâmetros há que desenvolver os cálculos necessários para montagem do sistema: saber quanto pode a generalidade dos cidadãos inquilinos pagar de renda; saber quanto pode o Erário público afectar a subsídios de renda; fixar, em consequência, a taxa de renda.

Pensamos, contudo, que será útil avançar uma hipótese de taxa, que seria, depois, como que testada através dos cálculos. E, tendo em conta que a Itália fixou recentemente a taxa de 3,85 %⁽²⁸⁾, nos arrendamentos para habitação, propomos que a hipótese-base (proposta de trabalho) para a taxa da renda habitacional seja de 3 %⁽²⁹⁾.

(28) Art. 12.º da Lei n.º 392, de 27-7-78.

(29) A taxa de 7 % recentemente estabelecida para os novos arrendamentos é manifestamente excessiva para a capacidade de pagamento

A renda das habitações sociais, cuja construção é, directa ou indirectamente, subsidiada, senão totalmente custeada, por entidades públicas, deve ser inferior a esta, como desenvolveremos ao estudar o respectivo regime especial, momento em que abordaremos também os problemas relativos à renda social — das habitações sociais do sector público (30).

No que respeita aos arrendamentos não habitacionais a solução teoricamente mais correcta seria a de estabelecer a mesma taxa que para os habitacionais. Como acima referimos, pelo facto de a casa ser utilizada para uma actividade lucrativa (o que só sucede em parte dos arrendamentos não habitacionais — tenha-se presente —) não se segue que o senhorio deva participar nesses lucros, através da melhor taxa da renda.

Tememos, contudo, que a realidade presente não permita decretar essa medida: está muito enraizado nos usos — e com relativa tolerância da Consciência Social — o princípio de que a renda para comércio ou indústria é superior à de habitação. Para isso terá contribuído, nomeadamente, o facto de a limitação das rendas vir tendo, de há muito, uma aplicação mais restrita nos arrendamentos comerciais, permitindo-se as actualizações.

Nestas condições, a solução de compromisso entre o desejável e o viável estará, talvez, em limitar as rendas não habitacionais pelo mesmo processo que as habitacionais mas com uma taxa superior. Também aqui é óbvio que a decisão política se tem de basear em estudos económicos. Por isso nos limitamos a avançar uma hipótese de trabalho: estabelecer uma taxa superior em 50 % à da renda habitacional, isto é, uma taxa de 4,5 % (31).

da generalidade dos cidadãos. Já o deixa entrever o facto de se separarem as iniciativas legislativas concernentes aos novos arrendamentos das que tenham por objecto os contratos vigentes. E a realidade acabará por fazer a demonstração completa.

(30) Vid. *infra*, n.º 113.

(31) No debate sobre limitação geral das rendas urbanas vale a pena ter presente o lugar paralelo do arrendamento rural. A lei já prevê a limitação de todas as rendas rurais, embora como resultante de uma faculdade, que vem sendo usada, de o Ministro da Agricultura e Pescas esta-

30, *Montante (cont.): o caso especial das casas mobiladas — art. 51.º*

Um princípio de rigor lógico levaria a estabelecer um processo de determinação da renda justa nos arrendamentos de casas mobiladas efectuando para os bens móveis nelas incluídos as mesmas operações que para o imóvel.

Mas a instituição de um sistema de custos-padrão é aqui extremamente difícil, pela diversidade dos tipos de bens de que pode ser composto o recheio locado.

Já quanto à depreciação o sistema do imóvel seria mais fácil de transpor, podendo estabelecer-se uma escala em função da idade diferenciada por dois ou três tipos de bens (a depreciação será menor nas mobílias que noutro equipamento doméstico) e um quadro de coeficientes para avaliação do estado de conservação.

Um processo mais empírico mas de mais fácil aplicação estará em acrescer à renda justa do imóvel uma percentagem. Por essa via se faz repercutir nos móveis o processo de fixação e a evolução dos parâmetros para custo e para depreciação do imóvel: as razões que levarem a decisão anual do Governo a fixar um dado custo por metro quadrado de espaço arrendável, atinentes ao custo de construção, de solo, etc., repercutem-se na renda dos móveis, cujo custo obedece a outras variáveis; a depreciação do imóvel, em razão da idade e do estado de conservação traduz-se em idêntica depreciação dos móveis, o que normalmente não corresponde à realidade.

Mas o processo, que é o seguido em Itália⁽³²⁾ e na França⁽³³⁾ tem a vantagem da simplicidade. E na fixação da percentagem podem corrigir-se, em parte, as distorções, a que ele pode conduzir. Por isso concordamos com a sua adopção,

belecer, de 2 em 2 anos, tabelas de rendas máximas nacionais, dentro de cujos limites pode a comissão concelhia de arrendamento rural fixar máximos para o respectivo concelho. L. 76/77, art. 10.º

(32) Art. 12.º da Lei n.º 392, de 27-7-78.

(33) Art. 43.º da Lei de 1-9-48.

que era prevista no D. L. 387/79. Em todo o caso, pensamos que a determinação da percentagem há-de assentar na seguinte linha de operações: estimar a razão normal entre o custo do imóvel e o dos móveis; estimar a razão entre a depreciação média dos bens móveis e a depreciação média do imóvel, o que mostrará que aquela depreciação é maior (mais rápida) que esta; tentar corrigir a fracção representativa da primeira razão tendo em conta a segunda.

Ora talvez possa estabelecer-se que os móveis custam normalmente cerca de $1/3$ do imóvel: parece difícil uma estimativa em nível superior. Com a ponderação da maior desvalorização chegar-se-á sempre a uma percentagem inferior aos 40 % prescritos pelo D. L. 387/79.

Sob reserva de «arbitragem» diferente fundada em estudos económicos, avançamos, também aqui como proposta de trabalho, o nível 20 %.

31, *Montante (cont.): redução por falta de condições legais de utilização — art. 53.º*

A concepção exageradamente privatística que tem presidido à nossa legislação de inquilinato não integra nos deveres do senhorio o de proporcionar ao inquilino a utilização de uma casa que respeite os requisitos mínimos de salubridade e segurança estabelecidos pelo Direito público. Classicamente considerava-se que a principal obrigação do senhorio era assegurar ao inquilino o uso da casa no estado (bom ou mau) em que esta se encontrava no início do arrendamento. E, como já observámos — supra, n.º 11 —, segundo uma interpretação defensável «*iure condito*» o regime vigente após o Código Civil de 1966 nem a tanto o obriga, pois põe a cargo do inquilino as reparações de que o prédio careça.

Ora uma das inovações importantes a introduzir na legislação é a de afirmar claramente que não é lícito ao senhorio dar de arrendamento casas que não tenham os requisitos exigidos pela lei administrativa, e estabelecer o regime adequado para a infracção desse preceito. Regime esse que não será a nulidade,

a qual só votaria a menor protecção o inquilino normalmente forçado a tomar de arrendamento casa imprópria para habitar. Mas consistirá, sim, na redução da contrapartida devida por este: da renda máxima cobrável pelo fogo.

Se a casa não atinge as condições exigíveis para utilização a renda também não deve atingir o nível que teria se essas condições estivessem preenchidas.

A esta razão de ordem lógica junta-se outra de ordem prática ou estratégica. O melhor incentivo à correcção, pelo senhorio, das condições deficientes de utilização está na redução da renda máxima que pode obter pelo local. Neste campo, como em vários outros, pensamos que há lugar a uma larga substituição de mecanismos penais que o lesado não tem interesse em accionar por regimes de auto-protecção do ofendido, concedendo-se-lhe o direito de reduzir a sua prestação quando o lesante reduz ilicitamente a contraprestação a que estava obrigado. Regimes estes que, de resto, se situam na linha de princípios jurídicos clássicos, obnubilados em matéria de inquilinato, pelo predomínio da parte que tem sido mais forte — o senhorio —.

Nestas condições pensamos que quando a casa não satisfaça aos requisitos mínimos de salubridade e segurança estabelecidos na lei a renda justa deve sofrer uma redução suficientemente forte para actuar como incentivo à correcção das deficiências. Mas não tanto que dê lugar a um locupletamento oportunístico do inquilino. A redução a 75 % parece adequada a estes fins.

Este regime deve ser extensivo aos casos de deficiência legal constituídos pela falta de licença de utilização (nos casos em que é necessária) e por sobreocupação. Assim se obterá, cremos, um importante dissuasor de duas «pragas» de que sofre o nosso sistema habitacional: a construção clandestina e a sobreocupação.

32. *Montante (cont.): actualização — arts. 156.º a 158.º*

O modo de actualização mais correcto é, pensamos, o de, de entre os factores determinativos da renda, actualizar apenas os que variam com o tempo. E, no sistema que propomos,

esses são só os valores unitários estabelecidos anualmente para cálculo do custo-padrão, necessariamente expressos em dinheiro: a depreciação é uma fracção deste e a taxa deve ser, por si mesma, estável, como referimos (33-A).

Por isso se preconiza a publicação dos custos-padrão por metro quadrado para cada ano civil.

Segue-se determinar a periodicidade ou frequência da actualização. Teoricamente não repugna o encurtamento dos períodos de vigência de cada renda, já que o sistema é instituído em termos de a renda actualizada ser a renda correcta, em termos de justiça.

A França e a Itália têm sistemas de actualização anual nos arrendamentos para habitação (34). E em Espanha, vigora, neste âmbito, a actualização bienal (35). Mas há que atender, também, ao ritmo de evolução dos salários e a requisitos de viabilização. Não deve o sistema levar a uma discussão permanente sobre a renda, com eventual abertura do processo litigioso para uma actualização antes de ter findado o da actualização anterior, efeito provável até por falta de resposta, na celeridade, do aparelho judicial. Sobretudo por esta última razão, pomos em dúvida

(33-A) O Decreto-lei n.º 148/81, de 4-6, seguiu processo diferente: a actualização far-se-á aplicando à renda um coeficiente, a fixar anualmente por portaria, determinado em função da variação do índice médio ponderado de preços no consumidor, sem habitação, correspondente aos últimos doze meses para os quais existam valores disponíveis à data da publicação da portaria — art. 7.º —. O regime é próximo do italiano — art. 24.º da Lei de 27-7-78 —. Se bem que possa conduzir ao mesmo resultado prático aplicar o coeficiente ao factor de custo da fórmula para determinação da renda ou à própria renda consideramos preferível a primeira solução, para transparência da lógica do sistema no texto legal. Quanto ao recurso aos índices de preços no consumidor justifica-se se é o método mais adequado de operar uma correcção monetária, aspecto técnico-económico em que não podemos pronunciar-nos. É o facto de o valor da moeda variar, e só ele, que justifica a actualização.

(34) A França, em relação aos arrendamentos a que se aplica a Lei de 1-9-48 — art. 31.º, com a redacção dada pelo Decreto n.º 65-483, de 26-6-65 —; a Itália, em relação a todos os arrendamentos para habitação — art. 24.º da Lei de 27-7-78 —.

(35) Art. 100.º da Lei de Arrendamentos Urbanos de 1964.

que do regime tradicional de actualização quinquenal se deva passar para a actualização de dois em dois anos, como previa o D. L. 387/79 — art. 14.º —. A actualização de três em três anos⁽³⁶⁾ parece mais adequada à nossa realidade⁽³⁷⁾.

É razoável que a actualização se possa verificar independentemente do decurso des e prazo se o senhorio efectuou obras, nos casos em que tal lhe é imposto ou permitido: na exacta medida em que as obras alterem os parâmetros com base nos quais foi fixada a renda.

Mas parece necessário tomar as providências adequadas para evitar a fraude de com base numa qualquer pequena obra de reparação que constitua benfeitoria necessária o senhorio obter uma antecipação da actualização, o que podia suceder no regime do D.-L. 387/79 — art. 21.º —.

Essa prevenção parece obter-se estabelecendo que os valores unitários a tomar para a actualização em consequência de benfeitorias efectuadas sem acordo do inquilino serão os da data da última actualização, salvo se esta já tiver tido lugar há mais de 3 anos.

33. *Montante (cont.) — aplicação do sistema (acordo das partes; mediação da comissão de avaliação; processo judicial) — arts. 154.º, 156.º a 158.º —.*

Os princípios, já afirmados, de compromisso entre o desejável e o viável, por um lado, e de preferência pelos mecanismos de auto-regulação dos interesses nos campos em que estes pos-

(36) É esse o regime britânico — Rent Act 1977, arts. 67.º (3) e 80.º (2) —. Entre nós o Decreto-lei n.º 148/81 optou, ultimamente, pela actualização anual, para os novos arrendamentos. Receamos que esse ritmo venha a ser desestabilizador.

(37) A este respeito, vale a pena notar a tendência para ser mais largo o período de actualização nos arrendamentos não habitacionais: três anos em França; dois, em Itália; cinco, em Espanha.

(Art. 27.º do Decreto francês de 30-9-53; art. 32.º da Lei Italiana de 27-7-78; art. 104.º do Decreto espanhol de 29-12-64).

sam funcionar, por outro lado, fornecem, cremos, uma linha de orientação para a definição do regime de aplicação do sistema que fica referido.

Pensamos que sempre que senhorio e inquilino e encontram em condições de igualdade e, portanto, de livre contratação, lhes deve caber a fixação da renda. Essas condições só não existem antes do início do arrendamento, período em que o senhorio está em posição de exigir e o inquilino, perante a situação de carência imobiliária, se encontra na contingência de ter de aceitar. Mas daí não se segue que o arrendamento tenha de ser precedido de um processo de determinação da renda por uma terceira entidade, solução que entravaria burocrática e desnecessariamente o acesso à utilização do imóvel. Pode a renda inicial ser determinada por acordo entre senhorio e inquilino, desde que este último tenha sempre o direito de, em certo prazo, recorrer ao tribunal, a pedir a redução da renda aos seus justos limites. A decisão judicial fará a correcção a que houver lugar com efeito retroactivo, como se impõe (37-A).

Iniciado o arrendamento, com a garantia de estabilidade que já é tradição no nosso Direito e se pretende, mesmo, reforçar, como adiante se dirá, o inquilino já pode sem dependência estabelecer com o senhorio acordos modificativos da renda. Esses acordos não irão fixar a renda superior à justa, e se o fizerem terá sido porque o inquilino assim o quis, livre de qualquer coacção. Se, pelo contrário, fixarem renda inferior ao nível definido como justo não é com isso lesado qualquer interesse digno de protecção legal: a renda justa é definida como máximo.

Na falta de acordo, qualquer das partes deve poder recorrer ao tribunal. Mas justifica-se que, à semelhança do que sucede nos conflitos individuais de trabalho, se torne obrigatória uma

(37-A) O Decreto-lei n.º 148/81, dispõe que «havendo fundadas dúvidas sobre a exactidão de qualquer dos elementos que serviram de base à determinação do valor do fogo pode o inquilino, dentro dos 90 dias que se seguirem à celebração do contrato, requerer a intervenção da comissão de avaliação», «com vista a uma eventual correcção». A regra substantiva parece-nos correcta. Só discordamos de que a comissão exerça poderes que deviam competir ao tribunal, como referimos no texto.

tentativa prévia de conciliação perante uma comissão qualificada para esclarecer as partes sobre a matéria em causa e exercer uma função mediadora. A este ponto nos havemos de referir mais desenvolvidamente noutro capítulo — vid. infra, n.º 120.

34. *Prestações além da renda — art. 43.º*

A nossa lei proíbe e pune criminalmente, desde longa data, o recebimento pelo senhorio, em razão da utilização da casa, de quaisquer importâncias além da renda — art. 110.º e § único do D. 5 411 de 17-IV-1919, e art. 85.º n.º 1, b) da L. 2 030, de 22-VI-48. Esta proibição é, evidentemente, de integrar no novo diploma. Mas parece conveniente esclarecer que não constituem renda as prestações que não são contrapartida da utilização do local (e recheio móvel, nas casas mobiladas). Estão neste caso os fornecimentos pelo senhorio de água, electricidade, gás ou aquecimento. Contudo, para evitar fraudes à limitação da renda, convém estabelecer que esses fornecimentos não podem envolver qualquer margem de lucro para o senhorio quando os bens fornecidos não sejam por este produzidos, o que acontecerá normalmente com a água, a electricidade e o gás. Esta solução justifica-se, aliás, também por o senhorio ser nesse caso um intermediário não justificado, estando em coerência, p, ex., com a abolição, que adiante preconizamos, — infra n.º 98 — da margem de lucro do sublocador.

A diferença de preço já se pode justificar em bens ou serviços produzidos pelo senhorio, tal como sucederá com o aquecimento central (do prédio) que este se obrigue a prestar e que o art. 55.º, n.º 3 da Lei 2 030, de 22-VI-48, permitia expressamente pagar em separado.

Também se não deve admitir que o inquilino pague, pela celebração do arrendamento, qualquer quantia a um terceiro, intermediário. Essa é a situação presente, já que a lei proíbe quaisquer empresas, singulares ou colectivas, que se proponham agenciar arrendamentos — art. 111.º do D. 5 411, que parece estar, ainda em vigor, por se tratar de um preceito de Direito público, não abrangido pela revogação operada pelo art. 3.º do

D.-L. introdutório do Código Civil. Mas admitimos que a proibição deva ser apenas de cobrar comissões ao inquilino, não havendo inconveniente em que sejam cobradas do proprietário que recorre ao intermediário para obter inquilino. A nossa realidade encarrega-se, de resto, de tornar inútil o intermediário, mesmo com essa função limitada.

A proibição de receber quantias além da renda deve, ainda, incluir quaisquer indemnizações, convencionadas em cláusula penal, por falta de cumprimento de obrigações de arrendamento, como já resulta da legislação vigente.

Capítulo IV

Os deveres da Administração: um sistema de segurança social no pagamento da renda

35. *Considerações gerais*

Não pode, em rigor, dizer-se que tem assegurado o direito à habitação, nos termos proclamados pela lei fundamental, quem pode ser privado da casa que constitui habitação indispensável ao seu agregado familiar por, sem culpa sua, se encontrar na situação de não poder pagar a renda correspondente. Se essa situação se verifica, a Comunidade tem de intervir para que a privação de habitação não ocorra. E tem de intervir assegurando o pagamento da parte da renda que o inquilino não possa suportar. O direito à habitação carece, aqui, para se efectivar, de uma prestação de segurança social.

Este é, em termos gerais, o fundamento do subsídio de renda, medida que tem sido estabelecida em diversos países. Por ele o cidadão adquire o direito a que o Estado ou outra entidade pública lhe entregue mensalmente uma determinada quantia, para pagamento da renda habitacional.

Mas pensamos que num ordenamento jurídico coerente com a garantia constitucional do direito à habitação o sistema mais adequado é ser a própria Comunidade a assumir directa e

exclusivamente a obrigação de pagar a parte da renda que o inquilino não pode pagar. Esse montante não é obrigação do inquilino, para cujo cumprimento a entidade pública dê uma ajuda.

Em relação à parte da renda que não pode pagar o inquilino não deve estar, mesmo, obrigado a pagar. Tal como não deve estar obrigado a pagar a parte que não possa pagar da contraprestação de outros serviços correspondentes à satisfação de necessidades básicas, como p. ex., os cuidados médicos.

Ao regime do subsídio de renda, cuja instituição estava prevista no citado D. L. 387/79 (limitado aos casos de actualização) preferimos, assim, um regime de responsabilidade de uma entidade pública para com o senhorio. No arrendamento urbano, a par de deveres do senhorio e do inquilino podem existir, no regime que preconizamos, deveres de Administração: quanto ao pagamento da renda.

36. *Pressupostos da intervenção pública no pagamento — arts. 57.º a 60.º, 215.º e 216.º —.*

A responsabilidade da Administração deve depender da verificação de certas condições definidas em presença de critérios de justiça (que incluem a prevenção de fraudes) e de viabilidade (que compreendem a ponderação da capacidade de afectação de receitas públicas a essa responsabilidade).

Nesta perspectiva, é natural que se comece por estabelecer que a Comunidade só assumirá responsabilidades em relação a casa que constitua habitação indispensável ao agregado familiar do inquilino. A necessidade de economia dos dinheiros públicos disponíveis para intervenção no pagamento de rendas, que, na nossa conjuntura, não carece de demonstração, não consente que a Administração assuma encargos quanto à renda de uma casa subocupada.

A lei já contém um conceito de subocupação: no «Regulamento dos concursos para atribuição de habitações sociais», aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 50/77, de 11-8 estabelece-se — art. 3.º, n.º 3 — que se considera adequada às necessidades do agregado familiar do concorrente a habitação cujo

tipo, em relação à composição daquela agregado, se situe entre o máximo e o mínimo previstos no quadro seguinte, de modo que não se verifique sobreocupação ou subocupação:

Composição do agregado Número de pessoas	Tipos de habitação (*)	
	Mínimo	Máximo
1	T 0	T 1/2
2	T 1/2	T 2/4
3	T 2/3	T 3/6
4	T 2/4	T 3/6
5	T 3/5	T 4/8
6	T 3/6	T 4/8
7	T 4/7	T 5/9
8	T 4/8	T 5/9
9 ou mais	T 5/9	T 6

Para atribuição de habitações sociais considera-se, portanto, que é de recusar, por conduzir a subocupação, a atribuição de uma casa cujo número de divisões e capacidade de alojamento excedam o máximo indicado no quadro transcrito para o agregado familiar de que se trata.

Parece que o critério deveria ser basicamente o mesmo para os fins que aqui nos interessam: o que se considera subocupação para afastar a atribuição de uma habitação social deveria também ser havido como subocupação para essa outra forma de tutela pública de interesses do cidadão que consiste em a Comunidade suportar uma parte da renda da sua casa. Mas o quadro acima transcrito não pode ser transposto para a norma que tratamos de definir, por se basear numa tipologia de habitação mais

(*) O tipo de cada habitação é definido pelo número de quartos de dormir e pela sua capacidade de alojamento.

Ex. T 2/3 — dois quartos, três pessoas.

restrita que toda a gama possível de casas arrendadas ou arrendáveis. Apenas deve servir, isso sim, como base de trabalho para definição do limiar aquém do qual existe subocupação, o que deve ser feito confrontando o número de pessoas do agregado familiar com o número de divisões e com a área (nessa tarefa, dependente de outro ramo de conhecimento, não podemos, obviamente, avançar). Não será de contar a área que esteja sublocada ou ocupada por hóspedes, pois se trata aqui, apenas, de determinar se há subocupação: a influência dos réditos cobrados ao sublocatário ou ao hóspede exerce-se noutro campo que é o do cômputo dos rendimentos do inquilino candidato à assistência da Administração para pagamento de renda.

Com este ponto se prende um segundo requisito fundamental da intervenção da Administração, que é o da «taxa de esforço», ou seja, a parte dos rendimentos do inquilino que, no máximo, é de admitir que seja afecta à renda. Pensamos que na presente conjuntura se tem, a este respeito, de estabelecer uma taxa de sacrifício, a reduzir quando as finanças públicas o permitam. É nessa óptica que se avança, como proposta de trabalho, a taxa de 1/4: a Comunidade só pagaria, por agora, a parte da renda excedente a 1/4 dos rendimentos do agregado familiar.

É claro que qualquer utilização de dinheiros públicos no pagamento da renda pressupõe, no sistema que preconizamos, que este não esteja acima do nível de renda justa. Se está, há que efectuar a correspondente redução.

A par da defesa contra o benefício injustificado do senhorio à custa dos fundos públicos há que evitar que o mesmo suceda com o inquilino. Para tanto introduz-se no sistema o requisito de a situação de carência do inquilino não poder ser considerada culpável, o que sucederá se ela resulta de este ter voluntariamente perdido o direito a rendimentos, ou a ocasião de os obter licitamente, em particular através do trabalho.

Uma correcta definição dos pressupostos da responsabilidade da intervenção pública no pagamento da renda estabelecerá, ainda, a alterabilidade da mesma — incluindo a cessação — com a alteração dos parâmetros que a determinaram.

37. *Constituição da obrigação da Administração*

Uma exigência de operacionalidade postula, a nosso ver, que seja sempre ao nível local que a Administração se responsabiliza pela renda. A descentralização impõe-se aqui, sobretudo pela maior facilidade que confere quanto à avaliação e prova das situações de carência.

Por outro lado, uma dimensão superior à da freguesia parece necessária à gestão das responsabilidades públicas no pagamento de rendas, adentro do sistema que no número seguinte propomos. Daí que adiantemos como proposta de trabalho, o nível municipal.

Cumprirá à câmara (ou ao serviço municipal de habitação) assumir as obrigações correspondentes, por acordo escrito tripartido com o senhorio e o inquilino. Na falta de acordo, a obrigação será, naturalmente, estabelecida, quando deva existir, pelo tribunal. Situe-se o litígio entre a Administração e o inquilino ou entre aquela e o senhorio, está-se sempre perante um conflito de interesses — e versando interesses especialmente relevantes — que só pelo tribunal deve ser resolvido.

O funcionamento de um sistema de segurança social no pagamento da renda, tal como o funcionamento de vários outros mecanismos da Administração pública, pede a intervenção colaboradora das organizações populares de base territorial, previstas na Constituição. Estas poderão desempenhar uma função muito importante, a detectar tanto as situações de carência como as de fraude e bem assim a exigir, numas e noutras, a correcta aplicação do sistema legal.

Para tanto, preconiza-se que elas possam intervir no processo em que se discuta a obrigação de renda a cargo da Administração.

38. *Modo de financiamento — art. 49.º e 50.º*

O financiamento das responsabilidades públicas pelo pagamento de rendas de inquilinos carecidos poderá fazer-se através de um fundo de garantia a constituir no município, alimentado

sobretudo com os depósitos-caução de um mês de renda a efectuar pelo inquilino no início do arrendamento, como atrás — n.º 26 — referimos, e pelos respectivos juros. O facto de a grande maioria dessas cauções nunca serem exigidas ou serem-no a longuíssimo prazo — por o arrendamento durar e a renda ser paga pontualmente — permite a utilização dessas quantias, através de uma gestão correcta, para fazer face às mencionadas responsabilidades públicas. A solução é admissível do ponto de vista jurídico, quanto ao capital dos depósitos, pois as quantias depositadas tornam-se propriedade do depositário (arts. 1 206.º e 1 144.º do Código Civil), sem prejuízo da sua restituição. E também quanto aos juros, justificando-se, seja como pagamento pelo inquilino dos encargos com a garantia de cumprimento da sua obrigação de pagamento da renda, seja, sobretudo, como contributo para um fundo de que ele pode vir a beneficiar se cair em situação de carência.

Na medida em que a utilização das referidas quantias não chegue para fazer face às responsabilidades é razoável que se recorra a receitas fiscais, por ex., com uma percentagem da contribuição predial urbana, que, agora, pertence totalmente ao município — art. 5.º, alínea a) da L. 1/79 —, e provém do parque imobiliário, cujo correcto aproveitamento social se pretende instituir com este sistema. Isto sem prejuízo da possibilidade de afectação de outras receitas, caso a gestão municipal a tenha por conveniente.

A operacionalidade do sistema beneficiaria, ainda, com a subtracção do fundo a instituir à regra da impenhorabilidade dos bens públicos. A falta de pagamento da renda que não seja da responsabilidade do inquilino não pode constituir fundamento de despejo: o inquilino assistido tem direito à prestação de segurança social pela Administração e não pode sofrer a grave sanção do despejo por esta faltar ao cumprimento da obrigação correspondente. Daí resulta uma redução das garantias do senhorio. Na possibilidade de penhora dos bens do fundo, até ao montante da quantia em dívida estaria alguma compensação para essa redução.

O sistema carece, evidentemente, de estudo económico-financeiro para melhor definição do seu modo de viabilização

e eventual correção de alguns dos parâmetros a que nos referimos. Mas não custa ao leigo que somos nessa área afirmar que ele pode ser instituído, como puderam e podem outros sistemas de segurança social. Para isso contribuirá, acima do trabalho técnico para o pôr em funcionamento, a vontade política de o criar, a qual resultará necessariamente da consciência de que o direito de habitar é um direito fundamental: a segurança social contra o risco de perder a habitação impõe-se com força idêntica à que determina, p. ex., a segurança social que já existe (embora incipiente), contra os riscos da perda, temporária ou definitiva, da capacidade de angariar meios de subsistência.

(Continua)