

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)

105. *Novo elenco de fundamentos — art. 188.º —.*

Retemos, portanto, da actual enumeração de casos de caducidade: o decurso do prazo (com um alcance completamente distinto, pois preconizamos que a regra geral seja o arrendamento sem prazo); a verificação da condição resolutiva e a impossibilidade de verificação da condição suspensiva (limitada aos casos, restritos, em que estas condições seriam admissíveis (n.º 61); a morte do inquilino, quando a sua posição se não transmita (também em termos práticos muito diferentes, dado o substancial alargamento, que propomos, da transmissão por morte) e a perda do local arrendado (com configuração diversa e englobada noutro fundamento).

A respeito desta última consideramos necessário delimitar expressamente o seu conceito, em termos de não bastar, para que se verifique a perda do local, a destruição do edifício a que este pertence, mas ser, ainda, necessário um outro elemento de carácter negativo: a impossibilidade de o mesmo ser reconstruído de modo a compreender um local equivalente ao arrendado. Com efeito, a destruição, por ruína, do edifício implantado em dada porção de solo só aparentemente configura a eliminação total do mundo jurídico a que quadra o nome de «perda»: nessa hipótese há apenas uma redução parcial da coisa objecto

* Conclusão da Parte I

de direitos, mantendo-se uma parte da mesma — o terreno —, elemento componente do prédio e de cada uma das unidades locativas que porventura o formem. Enquanto for possível a reconstrução com local equivalente ao arrendado este não está verdadeiramente perdido, no sentido em que se justifica a extinção dos direitos que sobre ele recaiem.

Só a impossibilidade de reconstrução — física (ou seja, decorrente de transformação de solo, por acção das forças da Natureza), ou legal (por proibição, nos termos do ordenamento do território, de sob o terreno levantar qualquer novo edifício ou levantar novo edifício com local equivalente ao arrendado) — é que determina uma situação de perda do local arrendado.

Não se verificando esta impossibilidade a destruição do edifício não deve, só por si, operar a caducidade do arrendamento. Como referimos — supra n.º 12 —, a posição jurídica do inquilino deve manter-se na medida do necessário para que este possa obter a reconstrução. Mas essa situação não pode perpetuar-se: decorrido um certo prazo sem actuação do inquilino tem de se entender que este não está interessado na reconstrução e subsequente ocupação. E o mesmo efeito se tem de extrair se, devolvido ao inquilino o direito de efectuar as obras, este as não efectua nos prazos para tanto estabelecidos. O instrumento técnico-jurídico que se nos afigura mais adequado para operar, nesses casos, a extinção do arrendamento é a caducidade (mais do que a renúncia, para a qual se exige tradicionalmente uma manifestação expressa de vontade no sentido do abandono do direito). Preconizamos, pois, que constitua fundamento de caducidade do arrendamento, não propriamente a perda do local arrendado, mas o facto de este se encontrar destruído e a respectiva reconstrução não ser possível ou não constituir um direito do inquilino.

Dois factos novos seriam enquadrados na caducidade, por razões sobretudo técnicas e sem que daí resulte redução da estabilidade da posição do inquilino. Referimo-nos, por um lado, à extinção por confusão na mesma pessoa das posições jurídicas de senhorio e inquilino, que actualmente já opera a caducidade do contrato de arrendamento, por aplicação dos preceitos gerais do Direito das Obrigações e que está, também, prevista como modo de extinção dos direitos reais menores — Cf. arts. 1 476.º,

n.º 1, b), 1 536.º, n.º 1, d), 1 569.º, n.º 1, a), todos do Código Civil. E, por outro lado, à cessação de prestação de trabalho ou de serviços pelo inquilino ao senhorio que determinaram o arrendamento, correspondente ao actual fundamento de resolução do contrato previsto na alínea j) do n.º 1 do art. 1 093.º do Código Civil, mas que parece melhor enquadrado no âmbito da caducidade. Se a vigência do arrendamento estava condicionada à prestação de trabalho ou de serviços pelo inquilino ao senhorio e tal prestação cessa, é esta cessação que, independentemente de qualquer declaração pelo senhorio, deve provocar a extinção do mesmo arrendamento: tudo se passa como se o arrendamento estivesse sujeito a uma condição resolutiva. Tal não significa, só por si e necessariamente, que o inquilino esteja obrigado a desocupar a casa logo que deixa de estar ao serviço do senhorio. A caducidade do contrato é compatível, já à face da lei vigente, com a existência de uma dilacção para, após ela, entregar a casa ao senhorio: essa dilacção existe, mesmo, em todos os casos de caducidade além do de termo do prazo do arrendamento, sendo de três meses após o facto que determina a caducidade — art. 1 053.º do Código Civil —. E pode a lei estabelecer uma dilacção que não consista num prazo: por exemplo, até que esteja assegurado o realojamento. Esta é uma questão que respeita, não já à enumeração dos factos que devem fazer caducar o arrendamento, mas sim à definição do regime ou regimes da caducidade.

106. *Dilacção para realojamento*

A) *Caso da caducidade do arrendamento de função — art. 191.º —.*

Deixando o inquilino de prestar «os serviços pessoais que determinaram a ocupação do prédio» o senhorio pode, no regime vigente, pôr termo imediatamente ao arrendamento, comunicando, mesmo extrajudicialmente, ao inquilino que o contrato fica resolvido (a resolução que só pode ser efectuada pelo tribunal é apenas a que se funde em incumprimento do contrato pelo

inquilino — art. 1 047.º do Código Civil). E o inquilino tem de desocupar o prédio desde logo: não dispõe de qualquer dilacção para diligenciar pelo realojamento, como se verifica nos casos de caducidade diferentes do esgotamento do prazo sem renovação — art. 1 053.º do Código Civil —. E isto, tenha ou não o inquilino contribuído para terminar o contrato ao abrigo do qual prestava os serviços ao senhorio.

Daqui resultam alguns despejos não aceitáveis à face das exigências do novo direito à habitação. O inquilino pode perder a habitação de que dispõe sem qualquer alternativa de realojamento, apesar de não ter praticado qualquer acto ilícito. E se ele faleceu, — o facto que determina a cessação dos serviços pode ser, precisamente, a morte do inquilino — tais efeitos vão atingir o seu agregado familiar, porventura colocado em situação de dificuldade acrescida quanto à capacidade de obtenção de nova casa.

O problema é difícil, pois, por outro lado, a desocupação da casa pode ser indispensável à continuidade do exercício da função, por outra pessoa.

A ponderação necessária a abrir uma via de solução pode beneficiar do contributo do Direito Comparado. O tratamento dado à questão da caducidade do arrendamento de função ou de serviço em caso de cessação das relações de trabalho é objecto de um dos pontos do inquérito que temos utilizado, comportando respostas de 28 países, sendo 24 do mundo capitalista e 4 da área comunista. As respostas apresentam uma diferença fundamental entre aqueles e estes. Enquanto nas respostas de países capitalistas a cessação das relações de trabalho implicam praticamente sempre a cessação do arrendamento e consequente despejo, nas dos países comunistas, onde o problema tem certa magnitude, por ser frequente a habitação fornecida pela empresa, o despejo está normalmente condicionado à atribuição de um novo alojamento, pela empresa ou pela entidade administrativa com competência para distribuição da habitação. Esta exigência insere-se numa preocupação, fácil de surpreender nas legislações socialistas, de não permitir, em princípio, o despejo sem oferecimento de habitação alternativa, seja, nalguns casos, uma habitação do mesmo nível da anterior, seja, noutros casos, um alo-

jamento eventualmente inferior, qualificado como «habitação indispensável». (73)

Nesta óptica, a privação da habitação disfrutada pelo trabalhador-inquilino só é encarada como solução para os casos em que as relações de trabalho terminam por vontade deste ou por despedimento aplicado como sanção disciplinar. E nem sempre estes últimos factos têm aquele efeito. Parece elucidativo a este respeito o art. 62.º dos «Fundamentos da Legislação Civil da U.R.S.S. e das Repúblicas Federadas», que dispõe sobre a matéria concedendo aos Conselhos de Ministros da União e dos Estados federados o poder de estabelecer listas de empresas e instituições dos ramos mais importantes da economia ou da administração cujas casas podem ser objecto de despejo por via judicial sem concessão de outro alojamento, aos operários e empregados que tenham cessado as relações laborais *por se terem despedido voluntariamente, ou por despedimento em consequência de infracção à disciplina do trabalho ou de cometimento de delito*. Mas mesmo nestes casos, estabelece-se que o despejo sem oferecimento de alojamento alternativo é proibido em relação a inválidos de guerra, a inválidos para o trabalho mais atingidos, aos reformados, pensionistas, famílias de militares em serviço ou mortos na defesa da pátria. (74) A proibição do despejo sem estar assegurado alojamento alternativo quando a causa da cessação das relações de trabalho não é imputável ao trabalhador-inquilino é, a nosso ver, um princípio justo a tomar com as adaptações necessárias ao condicionalismo ocidental, fundamentalmente diverso dos referidos países. A ausência de uma distribuição pública das habitações não permite condicionar o despejo ao *oferecimento* de um dado alojamento alternativo. Mas é possível estabelecer que o tribunal só decretará o despejo se o inquilino poder obter, nomeadamente no mercado de arrendamento, outra habitação adequada às suas necessidades.

(73) «Évolution des rapports entre bailleurs et locataires», respostas da URSS, Polónia, Hungria e Jugoslávia à Questão XI.

(74) Art. 62.º dos Fundamentos da Legislação Civil da URSS e das Repúblicas Federadas, in «Fundamentos de la legislación de la URSS y de las republicas federadas soviéticas», Editorial Progreso, 1975.

Nestas condições, pensamos que, a pesar das diferenças profundas que separam o caso português dos dos referidos países, a única solução para o problema posto passa por uma hierarquização ética dos interesses em causa revelando que, entre sacrificar o direito do inquilino à habitação e o direito do senhorio à continuidade do exercício de dada função que pede residência de quem dela se encarregue, tem de prevalecer o primeiro. Entre, por um lado, deixar na rua, por ex., o ex-porteiro, ex-guarda, ex-trabalhador de exploração agrícola ou mineira distante de aglomerados populacionais que, perdem o emprego sem para isso ter contribuído, ou a viúva e filhos de qualquer destes, e, por outro lado, impedir que durante um dado período, porventura longo, o novo porteiro ou guarda ou trabalhador das referidas explorações isoladas se tenha de alojar fora da casa destinada a quem exerce a sua função, tem de optar-se pelo primeiro termo.

Defendemos, pois, que a lei deve dispor que se o inquilino for trabalhador permanente e sem prazo ao serviço do senhorio e o contrato de trabalho cessar por motivo que lhe não seja imputável o arrendamento só caduca quando o arrendatário ou o seu agregado familiar, no caso de este ter falecido, possa realojar-se noutra casa. (75) (76) Os critérios para estabelecer essa

(75) Solução muito próxima desta já é preconizada entre nós para as casas de função promovidas directamente pela FFH ou pelas autarquias locais que sejam dadas de arrendamento ao abrigo do D. Regul. 56/79, de 22-9: o arrendamento caduca logo que o inquilino deixe de exercer na localidade as funções que determinaram a atribuição da casa, salvo se a cessação de funções for motivada por incapacidade permanente, doença, reforma ou morte do inquilino, enquanto não for posta à disposição deste, do cônjuge ou dos elementos do agregado familiar que dele dependam economicamente e que com ele coabitam outra casa adequada para efeitos de realojamento.

(76) A continuação do arrendamento de função não obstante esta ter cessado, estabelecida para os casos em que o inquilino corre o risco de ficar sem habitação já tem outro paralelo no nosso sistema jurídico, desde as alterações introduzidas pela Lei n.º 76/79, de 3-12 à Lei n.º 76/77 (Lei do arrendamento rural): o arrendatário pode obstar ao despejo no termo do prazo de arrendamento ou da sua renovação desde que, tendo habi-

possibilidade poderão ser semelhantes aos preconizados para a outra hipótese, acima estudada, em que também se condiciona o despejo à possibilidade de o inquilino obter realojamento: a de expropriação por utilidade particular, correspondente à actual denúncia para habitação própria do senhorio. Entender-se-á que o inquilino pode realojar-se se pode obter por renda não excedente a 20 % dos róditos do seu agregado familiar, casa em que este se possa alojar sem sobreocupação. Não será de exigir que a nova casa se situe na mesma localidade ou área metropolitana, pois a justificação para o inquilino aí residir podia estar unicamente nas relações de trabalho que findaram.

B) *Restantes casos de caducidade — art. 191.º —.*

A lei vigente prevê, como referimos, a dilacção geral de três meses para o despejo do prédio nos casos de caducidade diferentes do esgotamento de prazo de arrendamento sem renovação — art. 1 053.º —. E nos arrendamentos para comércio, indústria ou profissões liberais esse prazo é de um ou dois anos, conforme o arrendamento tenha durado até 10 anos ou por tempo superior — arts. 1 116.º e 1 119.º do Código Civil —. A medida explica-se como paliativo para problemas inerentes às situações em que o arrendamento caduca e não devia caducar. No sistema que preconizamos, à parte a hipótese que acabamos de estudar, do arrendamento de função, o arrendamento só caduca quando perde completamente, e imediatamente, a razão de ser. Essa dilacção torna-se, portanto, desnecessária para além daquele caso.

tação no prédio arrendado, corra sério risco de não conseguir outra habitação, salvo se o senhorio reunir certas condições especiais — pretender explorar directamente a terra, e ser emigrante ou ter situação modesta ou inferior à do arrendatário; precisar da casa para sua habitação, em condições semelhantes às que justificam a denúncia para habitação —.

107. *Renovação do arrendamento caducado* — art. 192.º —.

Dispõe o art. 1 056.º do Código Civil que se, não obstante a caducidade do arrendamento, o locatário se mantiver no gozo da coisa por lapso de um ano, sem opposição do locador, o contrato se considera renovado.

À face dos princípios informadores do sistema que preconizamos, a solução a dar a esta questão parece ser outra. Se o ocupante se mantém no imóvel e o proprietário recebe dele rendas por períodos posteriores à caducidade (não consideramos como tais as relativas ao período de dilacção, em que a caducidade ainda se não verificou) deve entender-se que um e outro manifestaram a vontade de que o arrendamento continue, mesmo que não tenha decorrido um ano sobre o momento em que o arrendamento caducou. E, adentro do princípio que defendemos — supra n.º 42 — de consensualidade de contrato de arrendamento, tanto basta para que este se tenha por estipulado. Se não houve pagamento de rendas nem qualquer outra manifestação de vontade de ambas as partes no sentido de criar uma situação de arrendamento não vemos razão para que se considere existente essa situação jurídica, ainda que tenha decorrido mais de um ano sobre a caducidade. Pode a vontade das partes ser nesse caso apenas a de manter uma situação de comodato. E não há razão para transformar obrigatoriamente em arrendamento, ao fim de um ano, um comodato do imóvel quando o comodatário tenha sido inquilino ou co-utente de inquilino e não estabelecer esse efeito jurídico quando o comodatário não esteja nestas condições.

Por outro lado, o preceito vigente tem o defeito de não prescrever claramente — na sua letra — a renovação em favor do detentor que não tenha sido inquilino mas co-utente de inquilino falecido. Esse detentor deve ser havido como inquilino precisamente nas mesmas condições em que o detentor foi inquilino até o arrendamento caducar: se estipular expressamente com o proprietário novo arrendamento ou praticar, conjuntamente com ele, factos de que essa estipulação necessariamente se deduza, considerando-se como tal, o pagamento e recebimento de rendas por período posterior à caducidade.

Secção VII

Levantamento de benfeitorias e pagamento de indemnizações na extinção do arrendamento

108. *Regime de benfeitorias — art. 193.º —.*

A regulação de interesses proveniente de benfeitorias que o inquilino tenha efectuado no local arrendado rege-se pelo art. 1046.º n.º 1 do Código Civil, que dispõe:

«Fora dos casos previstos no art. 1036.º e salvo estipulação em contrário, o locatário é equiparado ao possuidor de má fé quanto às benfeitorias que haja feito na coisa locada».

O art. 1036.º refere-se, como já vimos, às benfeitorias necessárias: preceituando no n.º 1 que «se o locador estiver em mora quanto à obrigação de fazer reparações ou outras despesas, e, umas ou outras, pela sua urgência, se não compadecerem com as delongas de um procedimento judicial, tem o locatário a possibilidade de fazê-las extrajudicialmente, com direito ao seu reembolso»; e, no n.º 2, que «quando a urgência não consinta qualquer dilacção, o locatário pode fazer as reparações ou despesas, também com direito a reembolso, independentemente de mora do locador, contanto que o avise ao mesmo tempo».

Quanto ao regime de benfeitorias feitas pelo possuidor de má-fé regem os arts. 1273.º a 1275.º do Código Civil, de cuja aplicação resulta para o inquilino que abandona o local arrendado:

a) o direito de ser indemnizado pelas benfeitorias necessárias (ou seja, as que têm por fim evitar perda, destruição ou deterioração do imóvel — art. 216.º do Código Civil —);

b) o direito de levantar as benfeitorias úteis (isto é, as que, não sendo indispensáveis para a conservação do imóvel, lhe aumentam, todavia, o valor — *ibidem* —), salvo

se tal levantamento importar detrimento do imóvel, caso em que o senhorio está obrigado a indemnizá-lo com o valor dessas benfeitorias, calculado segundo as regras do enriquecimento sem causa;

c) a perda das benfeitorias voluptuárias (ou seja, as que, não sendo indispensáveis para a conservação do imóvel, nem lhe aumentando o valor, servem apenas para recreio do benfeitorizante, neste caso o inquilino — *ibidem* —);

d) a compensação da indemnização a que haja lugar, nos termos referidos em a) e b) com a responsabilidade do inquilino pelas deteriorações que haja feito no local arrendado.

A diferença entre este regime, estabelecido para o possuidor de má-fé, e o regime correspondente ao possuidor de boa-fé, constante dos mesmos artigos, está apenas no que respeita às benfeitorias voluptuárias: este pode levantá-las se tal não importar detrimento para a coisa; mas se importar, não pode levantá-las nem haver o valor delas — art. 1275.º, n.º 1 —.

Duas críticas de base merece este regime de benfeitorias feitas pelo inquilino.

Uma é a de que se não justifica a possibilidade do seu afastamento por estipulação em contrário. Tal como já notámos a respeito de outros domínios do inquilinato, a liberdade de as partes afastarem o regime legal traduz-se, na quase totalidade dos casos, na possibilidade de só o senhorio o fazer, forçado, como está o inquilino, por razões de mercado, a aceitar as cláusulas que lhe sejam «propostas».

Outra crítica respeita à equiparação, em si mesma, do inquilino ao possuidor de má-fé. Ela situa-se na lógica do sistema actual, que não permite ao inquilino efectuar quaisquer obras sem consentimento do senhorio, para além das reparações indispensáveis ao uso do imóvel: se o inquilino faz benfeitorias úteis ou voluptuárias, sabe que as está a fazer em «coisa alheia» — essa consciência é a característica da posse de má-fé — e não tem, portanto, de se queixar das consequências desfavorá-

veis, um dia que deixe o prédio. Nós, porém, preconizamos um sistema em que o inquilino tenha direito a fazer melhoramentos na casa, pelo facto de ser inquilino. Concebemos o direito deste como poder directo e immediato sobre o imóvel, perfeitamente autónomo em relação ao direito do senhorio, e tendo como uma das faculdades a de promover aqueles melhoramentos. Por isso nos repugna a qualificação de má-fé como modo de designar a posição jurídica do inquilino que faz benfeitorias no local arrendado. A regulação de interesses daí emergentes há-de obedecer a outros critérios, extraídos da ponderação desses mesmos interesses, sem qualquer ideia pré-concebida de equiparar a situação à do possuidor de má-fé, ou, mesmo, à do possuidor de boa-fé.

Assim, entendemos, em primeiro lugar, que não há razão para recusar ao inquilino, como a lei vigente recusa, o direito de levantar as benfeitorias voluptuárias, se o puder fazer sem detrimento do imóvel.

Quanto às situações em que o levantamento de benfeitorias, de qualquer natureza, se não possa fazer sem detrimento do local arrendado, há que estabelecer a indemnização, mas em termos não coincidentes com os da lei actual. Ela deve ter lugar quando as benfeitorias tenham sido realizadas ao abrigo da autorização legal ou do consentimento do senhorio e trazido ao imóvel um aumento de valor. E o seu montante deve ser o desse aumento de valor, calculado pelas regras do enriquecimento sem causa, pois trata-se de evitar um locupletamento à custa alheia — do senhorio à custa do inquilino. Mas já parece excessivo que o senhorio tenha de indemnizar o inquilino se o arrendamento termina por vontade deste último. Este efeito desfavorável ao senhorio, no regime vigente, raramente se verificará, já porque o senhorio recusa muitas vezes a autorização para benfeitorias, já porque as cláusulas dos contratos escritos, vulgarizadas através de impressos, cuidam de, utilizando a possibilidade de afastar o regime legal, recusar ao inquilino qualquer indemnização por benfeitorias. Mas num sistema imperativo, como o que propomos, há que evitar o efeito, que se afigura injusto, de o inquilino receber indemnização quando põe termo ao arrendamento por sua livre vontade.

109. *Indemnização por aumento do valor locativo — art. 194.º —.*

A) *Montante*

Nas disposições especiais dos arrendamentos para comércio, indústria e exercício de profissões liberais, dispõe o Código Civil que «salvo no caso de perda da coisa, se o arrendamento cessar por motivo de caducidade ou por denúncia do senhorio, o arrendatário tem direito, sem prejuízo de indemnização referida no art. 199.º, a uma compensação em dinheiro, sempre que por facto seu o prédio tenha aumentado de valor locativo». Acrescenta que «a importância da compensação é fixada pelo tribunal, segundo juízos de equidade, mas não pode exceder dez vezes a renda anual» — arts. 114.º e 119.º —.

Este preceito obedece claramente à ideia de impedir um locupletamento injusto do senhorio à custa do inquilino, que também norteia as disposições estabelecendo a indemnização por benfeitorias que não possam ser levantadas sem detrimento do imóvel. E a analogia entre as duas situações é real, já que o acréscimo de valor trazido ao local arrendado por nele ter sido exercida, durante período mais ou menos longo, uma actividade económica vai, como o acréscimo de valor por virtude de uma benfeitoria útil, entrar no património do senhorio, vindo do património do inquilino, em que foi gerado. Em ambos os casos tem aplicação o princípio geral de Direito enunciado no n.º 1 do art. 473.º do Código Civil — «aquêl que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou» —, desenvolvido através de várias disposições da lei, para situações especificamente definidas, entre as quais as relativas a benfeitorias, e, na Secção iniciada com aquele artigo, para as restantes situações em que se verifica o referido desequilíbrio. É porque a indemnização por benfeitorias constitui uma especificação do princípio geral de proibição do enriquecimento sem causa que o acima citado artigo 1273.º n.º 2, aplicável ao arrendamento por força do art. 1046.º, manda calcular essa indemnização segundo as regras do enriquecimento sem causa. Só não se entende é por que razão se não faz o mesmo para o caso do

aumento de valor locativo determinado pela actuação que no local teve o inquilino de comércio, indústria ou profissão liberal: por que é que se não obriga o senhorio a indemnizar o inquilino com a totalidade desse aumento, que vai receber, vindo do património do inquilino.

Não se justifica que a indemnização seja limitada ao máximo de dez vezes a renda anual. Pela razão exposta e, também, porque não há entre qualquer múltiplo de renda paga pelo inquilino e o aumento de valor locativo uma relação que justifique a limitação por aquele de um montante estimado para este. Rendas iguais podem ser cobradas por dois locais de comércio de valor completamente diferente: porque num está implantado um estabelecimento cheio de prestígio e noutro um estabelecimento a aproximar-se da falência. Rendas iguais podem também ser cobradas por dois locais com o mesmo valor comercial, mas feito num quase totalmente pelo inquilino e noutro quase totalmente pelo senhorio, anterior titular do estabelecimento. E a renda tem de ser calculada, no sistema de renda justa que preconizamos, em função das características físicas do local, abstraindo da qualidade da actuação produtiva que nele se desenvolve — que é devida ao inquilino e não ao senhorio —.

Por estas razões preconizamos que a indemnização ao inquilino por aumento do valor locativo devido a facto seu seja calculada precisamente pelo mesmo critério que a devida por benfeitorias úteis.

B) *Casos em que é devida*

Como referimos, a indemnização por aumento do valor locativo é, à face do art. 1114.º do Código Civil, devida sempre que o arrendamento para comércio, indústria ou profissões liberais cesse por motivo de caducidade, não devida a perda do imóvel, ou por denúncia do senhorio.

Na perda do imóvel não há, por definição, um enriquecimento do senhorio à custa do inquilino: porque não há qualquer enriquecimento do senhorio. E por isso se justifica o afastamento deste tipo de indemnização (se bem que deva haver

lugar a outro tipo de indemnização, quando a perda se deva a dolo ou culpa do senhorio, como adiante exporemos).

Nos outros casos correspondentes às actuais categorias «caducidade» e «denúncia do senhorio» a indemnização deve ter lugar, como dispõe a lei vigente. Mas parece mais correcto enquadrar esses casos sob uma designação única que, por si mesma, aponta a justificação da obrigação de indemnizar imposta ao senhorio: a lei deverá estabelecer a obrigação de o senhorio indemnizar o inquilino nos termos da indemnização por benfeitorias úteis sempre que este perca a sua posição jurídica por facto que lhe não seja imputável. (77)

110. *Indemnização por expropriação — art. 195.º —.*

A) *O sistema vigente.*

A perda, imposta, de direitos sobre as coisas, móveis ou imóveis, pode conferir ao titular desses direitos uma indemnização calculada em termos diferentes dos do enriquecimento sem causa: a indemnização pelos prejuízos sofridos. A diferença está em que o montante de uma indemnização por enriquecimento sem causa é o valor que o enriquecido tenha obtido à custa do empobrecido — art. 479.º do Código Civil — enquanto que o montante de uma indemnização por prejuízos sofridos é o necessário para reconstituir a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento que a ela obriga — art. 562.º do mesmo Código. Ao prejuízo sofrido pelo lesado pode não corresponder qualquer enriquecimento do lesante (por ex. a reparação de prejuízos emergentes de acidente de viação, ou, no campo mais relacionado com o nosso tema, a perda total do imóvel) ou um enriquecimento inferior ao prejuízo (por ex., o proveito que o

(77) Daqui resultará, automaticamente, que no caso de perda total do imóvel não haverá lugar a este tipo de indemnização, pois a indemnização por benfeitorias calcula-se pelas regras do enriquecimento sem causa, que, nesse caso, se não verifica.

expropriante tira do imóvel expropriado pode ser inferior aos danos que, por perturbação de toda a sua actividade económica sofre o expropriado), ou ainda, um enriquecimento superior (se, por ex., o expropriado exercia e só podia exercer no prédio — rústico — uma actividade agrícola e o expropriante o vai lotear e vender para urbanização).

Ora o critério de prejuízo sofrido é o que a lei consagra em matéria de expropriação por utilidade pública. O Código de Expropriações, estabelece-o, mesmo, demarcando-se expressamente do outro a que aludimos, dispondo no art. 28.º:

«A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pelo expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advem da expropriação».

E também é ao prejuízo sofrido que a lei manda atender na expropriação por utilidade particular. O citado art. 562.º e os preceitos que com ele formam a Secção epigrafada «Obrigações de indemnização» aplicam-se também à indemnização por expropriação por utilidade particular prevista genericamente no art. 1310.º do Código Civil ou especificamente noutros preceitos, como os arts. 1554.º, 1557.º a 1563.º, sobre constituição forçada de servidões. (78)

Mas já são diferentes os princípios orientadores do modo de calcular os prejuízos na expropriação por utilidade pública e na expropriação por utilidade particular.

Para a primeira dispõe o mencionado art. 28.º do Código de Expropriações que o prejuízo do expropriado se mede «pelo valor real e corrente dos bens expropriados, e não pelas despesas que (aquele) «haja de suportar para obter a substituição da coisa expropriada por outra equivalente». Mas para a segunda vigora o Código Civil, com o mencionado critério de reposição da situação anterior ao dano, que aponta, precisamente, para estabelecer como medida de indemnização o valor necessário para adquirir coisa equivalente à perdida, que a substitua no património do expropriado.

(78) V.d Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, comentário ao art. 562.º.

O Código de Expropriações contem regras destinadas a calcular o valor dos prédios rústicos e urbanos, em ordem a impedir que a Colectividade tenha de pagar ao expropriado a mais-valia criada, não por este, mas por ela própria através do desenvolvimento urbano, dando, por ex., a terrenos que tinham aptidão puramente rural uma possibilidade de aproveitamento urbano, muito mais remuneradora. O Código Civil, curialmente, não exonera o expropriante por utilidade particular da obrigação de indemnizar o expropriado com tudo o que ele perde por força da expropriação, incluindo uma mais-valia gerada por terceiros, designadamente a Colectividade: pois não foi o expropriante que a criou.

Mas no que respeita ao arrendamento urbano as diferenças esbatem-se, de algum modo.

No âmbito das expropriações por utilidade pública dispõe o art. 36.º do Código de Expropriações que «o arrendamento para habitação, comércio, indústria ou exercício de profissão liberal, bem como o arrendamento rural, são considerados como encargos autónomos para o efeito de os arrendatários serem indemnizados pelo expropriante».

Relativamente ao inquilino habitacional confere-se-lhe o direito de «optar entre uma habitação que o expropriante ponha à sua disposição, nos termos da lei, e receber uma indemnização, a fixar nos termos do n.º 1 do art. 1099.º do Código Civil». Essa habitação é obrigatoriamente oferecida quando o expropriante seja a Administração, por força do art. 52.º do D.-L. 794/76, de 5-XI (lei de solos), como já referimos. Mas não tem necessariamente que ser oferecida, porque nem sempre o expropriante é a Administração — pode ser uma empresa do sector público e, até, do sector privado —. E não tem que ser equivalente, em nível de utilidades, à habitação expropriada: o referido art. 52.º só obriga a Administração a providenciar pelo realojamento, tendo em conta, especialmente nesta operação, «as condições sócio-económicas dos moradores, de modo a conceder particular protecção aos agregados familiares de modestos recursos». E quanto à indemnização — única alternativa do inquilino quando há oferta de casa e único caminho quando não há esta oferta — a lei fá-la coincidir com a da denúncia para habi-

tação própria, como que a pressentir que esta é, no fundo, uma expropriação — por utilidade particular do senhorio —, de acordo com o que nós defendemos.

Quanto ao inquilino para comércio, indústria ou exercício de profissão liberal, o citado art. 36.º do Código de Expropriações manda, no n.º 3, atender «às despesas relativas à nova instalação e aos prejuízos resultantes do período de paralisação da actividade, se necessário para a transferênciã, calculados nos termos gerais de direito».

B) *Crítica e reforma proposta — arts. 195.º e 237.º —.*

Temos por correcto que o arrendamento para habitação, comércio, indústria ou exercício de profissão liberal (tal como o arrendamento rural, de que nos não ocupamos), constituam um encargo autónomo para efeitos de indemnização ao inquilino. Este tem uma posição jurídica própria, cuja perda determina prejuízos que nada têm a ver com os prejuízos sofridos pelo senhorio, ao perder, também, o seu direito. Mas em primeiro lugar, esse regime deve ser extensivo a todo o arrendamento urbano. Não se justifica que o inquilino para fim diferente de qualquer daqueles — por ex., para fim de beneficiência, de cultura, de desporto — perca o seu direito sem qualquer indemnização, na expropriação por utilidade pública, como acontece no sistema vigente.

Depois, não é justo que o inquilino habitacional que aceita a habitação facultada pelo expropriante, fique privado da reparação dos prejuízos não cobertos por esse recebimento: pode suceder que a casa seja inferior àquela de que o expropriado dispunha e que este só a tenha aceite pela absoluta impossibilidade de, de momento, encontrar outra — o art. 53.º do citado D.-L. 794/76 prevê, mesmo, que a casa seja desmontável —. Acresce que a indemnização estabelecida no art. 1 099.º, n.º 1 do Código Civil — dois anos e meios de renda — constitui um modo empírico de avaliar os prejuízos, que redundava frequentemente em injustiça: por ser baixa a renda da casa a desocupar e, sobretudo, por ser alta a da nova casa que o inquilino encontre como solução alternativa.

No que respeita ao arrendamento para comércio, indústria ou exercício de profissão liberal, o citado n.º 3 do art. 36.º não é suficientemente claro quanto ao carácter taxativo ou enunciativo das enumerações que contem, ao estabelecer que se atenderá às despesas relativas à nova instalação e aos prejuízos resultantes do período de paralisação da actividade porventura necessário para a transferência. E deve ser puramente enunciativo, já que nada justifica a exclusão, por ex., dos prejuízos que a mudança de local traga a um estabelecimento de comércio a retalho por mudança de local ou a uma unidade industrial por agravamento de custos de transportes ou de outros encargos permanentes.

A construção de um sistema de indemnizações por expropriação da posição jurídica do arrendatário pode fazer-se pelo método que consiste em definir, primeiro, um regime de Direito comum, assente nas regras do Direito civil e que será aplicável à expropriação por utilidade particular, e criar depois, um regime especial, de Direito público, com os desvios que em relação àquele se justificam em face do particularismo que apresenta a confrontação de interesses própria de expropriação por utilidade pública.

O regime de Direito comum deve coincidir com o regime geral do Código Civil. Nada justifica que o expropriante por utilidade particular esteja dispensado do dever, imposto pelos arts. 562.º e seguintes do Código Civil a todos os obrigados a reparar danos, de reconstituir a situação que existiria, se se não tivesse verificado o evento que obriga à reparação: na hipótese, a expropriação. Nomeadamente, se o expropriado ia alcançar uma mais-valia que não criara, como a resultante do desenvolvimento urbano, não há razão para que essa mais-valia seja embolsada pelo expropriante por utilidade particular, também sujeito de Direito privado, actuando exclusivamente no seu interesse privado.

O regime do Direito público só tem que se desviar do de Direito privado na medida do necessário para evitar que o inquilino expropriado por utilidade pública receba da Colectividade indemnização correspondente a um valor por esta própria criado. Para tanto bastará afirmar a obrigação de repa-

ração dos prejuízos causados e remeter para o art. 29.º do Código de Expropriações, que preceitua:

«Para a determinação do valor dos bens, não pode tomar-se em consideração a mais-valia resultante de obras, melhoramentos públicos ou infra-estruturas realizadas nos últimos dez anos, da própria declaração de utilidade pública da expropriação ou ainda, de quaisquer circunstâncias ulteriores a essa declaração, dependentes da vontade do expropriado ou de terceiro.

2. Para efeito do número anterior, consideram-se obras ou melhoramentos públicos e infra-estruturas todos aqueles cuja realização tenha sido financiada ou predominantemente comparticipada, em numerário ou em materiais, pelo Estado ou seus organismos autónomos, autarquias locais, empresas concessionárias de serviços públicos, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa ou empresas públicas».

Haverá que fazer no art. 36.º do mesmo Código, as alterações para tanto necessárias.

A articulação do regime de indemnização por expropriação com os de indemnização por benfeitorias e por acréscimo de valor locativo, acima referidos, deve fazer-se separando, para evitar sobreposição, os factos que os determinam e aplicando a uns e outros os preceitos correspondentes.

III. *Direito de retenção — art. 197.º —.*

À face da lei em vigor, o inquilino tem direito de retenção pela indemnização que lhe for devida por benfeitorias — art. 754.º do Código Civil —. Mas não o tem na indemnização por denúncia para habitação própria do senhorio nem na compensação por aumento do valor locativo resultante de facto seu. Quanto aos casos de expropriação por utilidade pública a entrega do prédio verifica-se em princípio após o depósito da indemnização fixada pela decisão de 1.ª instância, podendo, contudo, verificar-se antes, no caso de posse administrativa, ou independente-

mente do pagamento da indemnização, se esta for entregue em prestações ou em espécie — arts. 58.º, n.º 3, 70.º, n.º 1, 17.º e seguintes do Código de Expropriações. O arrendatário expropriado pode, portanto, obter, em alguns casos, pelo funcionamento do mecanismo processual resultado idêntico ao conseguido através do direito de retenção.

A obrigatoriedade de entregar o prédio antes de paga a indemnização parece de aceitar na expropriação por utilidade pública, dadas as exigências de operacionalidade da actuação expropriativa para fins de interesse público. Mas o mesmo não dizemos para a expropriação por utilidade particular (que actualmente tem a forma de denúncia para habitação própria do senhorio) nem para a indemnização por aumento do valor locativo, por acção do arrendatário, do imóvel afecto a comércio ou indústria. Sobretudo no primeiro caso, é chocante que o inquilino possa ser desalojado para permitir a habitação do local pelo senhorio sem que este lhe tenha entregue a indemnização que é fundamentalmente destinada às despesas com a obtenção de novo local. E também a indemnização por aumento do valor locativo é presumivelmente necessária para este fim.

Nestas condições, preconizamos que também nestes casos o inquilino tenha o direito de recusar a entrega do prédio enquanto lhe não é paga a indemnização pela extinção do arrendamento. Tal direito só não deverá existir se a indemnização for fixada em renda, caso em que as garantias do pagamento, necessariamente outras, são instituídas pelo tribunal — vid. art. 567.º do Código Civil —.

TÍTULO III

ASPECTOS COMPLEMENTARES

Capítulo I

Um regime especial para fogos de habitação social

112. Os regimes especiais em vigor: principais características.

Como já referimos, existe actualmente uma multiplicidade de regimes especiais de arrendamento, definidos, ora em função da qualidade pública ou de interesse público do senhorio, ora em razão da finalidade social com que a casa foi construída — vid. supra, n.ºs 67 e 100 —. Duas das suas características mais salientes ficaram mencionadas: a falta de estabilidade da posição do inquilino, decorrente do direito de o senhorio denunciar o contrato para o termo do seu prazo; e a possibilidade de despejo administrativo com fundamentos que, no regime geral, só conduzem ao despejo judicial.

A segurança da posição do inquilino é mais fortemente afectada nalguns regimes, em que o morador, não obstante pagar renda, ocupa a casa a título precário, podendo ser despejado e despejado em qualquer momento ou com um curto pré-aviso. Assim sucede: com a categoria de casas que ainda conserva o nome de «casas para famílias pobres» — art. 3.º do D.-L. 34 486, de 6-IV-45, — art. 12.º do D. 35 106 de 6-XI-45 e art. um do D.-L. 41 470 de 23-XII-57 — com as casas desmontáveis — art. 11.º do D.-L. 28 912, de 12-VIII-38 e art. un. do D.-L. 30 750, de 13-IX-40; com as casas para pescadores — § 2.º do art. 2.º do D.-L. 37 750, de 4-II-50; e as casas construí-

das no Porto ao abrigo do D.-L. 40 616, de 28-V-56 — art. 7.º — para realojamento de moradores de construções demolidas em certo projecto de reconversão urbanística.

Outra característica dos regimes especiais das casas construídas com finalidade social é a fixação ou actualização administrativa da renda. Assim, nas casas de renda limitada, que podem pertencer a entidades públicas ou privadas, a renda é fixada e actualizada pela câmara municipal nos concelhos em que haja serviços municipais de habitação, e pelo Fundo de Fomento da Habitação, nos restantes, com recurso para o Ministro da Habitação e Obras Públicas — art. ún. do D.-L. 518/77, de 15-XII. O mesmo sucede nas casas económicas, quando arrendadas (esta categoria é normalmente atribuída ao morador em propriedade resolúvel) — art. 1.º do D.-L. 376/76, de 19-V. Noutras categorias a renda é fixada pela entidade proprietária mediante autorização ou homologação dos órgãos do Poder, local ou central, ou com recurso para este: nas casas de renda económica — § 2.º da Base XVIII da L. 2 007, de 7-V-45, Base IV da L. 2 092, de 9-IV-58: nas casas de famílias pobres — § 1.º do art. 3.º do D.-L. 34 486, de 6-IV-45.

Essa renda tem uma limitação legal, em parte das casas de renda económica e nas casas de renda limitada. Nas primeiras a limitação foi feita por indicação de dados montantes, conforme a natureza da casa — Base V, art. 6.º da L. 2 007, de 7-V-45 — (mas nas construídas pelas instituições de previdência essa limitação passou, depois, a ser uma percentagem do capital investido — art. 10.º do D.-L. 35 611, de 25-IV-46 —, posteriormente substituída por critérios gerais orientadores da decisão administrativa que fixa ou actualiza a renda — Base V e VI da L. 2 092, de 9-IV-58). Nas casas de renda limitada, os limites são fixados por portaria — art. 4.º do D.-L. 608/73, de 14-XI —, constando actualmente da Port. 478/80 de 5-XIII, que os define a partir de um valor de fogo calculado com base em três parâmetros: um para custo da construção, determinado em função da área bruta; outro para custo do solo urbanizado, não superior a 15 % daquele, e um terceiro para encargos de financiamento e outros, não superior a 23 % ou primeiro. Sobre esse valor aplica-se a taxa de 7 % ao ano.

A renda assim determinada é nos novos arrendamentos de casas com mais de 15 anos, corrigida por um coeficiente de redução fixado por peritos aplicando uma tabela de coeficientes de avaliação do estado de conservação do fogo e do edifício, da localização e da situação urbanística — Port. 103/77, de 2-III —. A renda pode, por outro lado, ser actualizada, segundo uma taxa fixada em cada ano pelo Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos — art. 31.º do D.-L. 608/73 —.

Nas habitações promovidas pelo Estado este sistema é substituído por outro, constante da Port. 386/77, de 25-VI, que compreende uma «renda técnica» determinada também com base no custo da habitação, mas (não se compreende bem porquê) calculado por outro processo, e uma «renda social» estabelecida em função do rendimento do agregado familiar do inquilino, quando este seja inferior a três vezes o salário mínimo nacional.

A «renda técnica» é determinada partindo de uma parcela para amortização do capital e juros (definido em termos de o capital investido ficar amortizado em 50 anos e render 7,5 % ao ano) juntando-lhe 15 %, para despesas de conservação, e mais uma terceira parcela para administração e gestão, de modo a que seja 5 % do conjunto das três, ou seja, pela fórmula:

$$R_t = r_m + 15 \% r_m + 5 \% R_t$$

em que

R_t = renda técnica

r_m = amortização de capital e juros

A renda social é calculada por um método ainda mais complicado. A portaria manda, para esse efeito, aplicar ao rendimento mensal do agregado uma percentagem calculada pela fórmula $p = 1,25 R + 5$ em que R exprime o rendimento mensal mas não pode ser inferior a 4 contos nem superior a 13,5 contos. E, achado o equivalente anual, deduz-se 6 contos por cada filho. Os valores de 4 e 13,5 contos tinham por base o salário mínimo nacional vigente à data da publicação da Portaria.

Presentemente parece ser de se considerar que os mesmos estão alterados na medida em que aquele salário o foi.

Outros aspectos ainda, não tão marcantes, diferenciam os diversos regimes especiais entre si, e com relação ao regime geral. Assim, no das casas de renda limitada, também aplicável às casas económicas quando arrendadas, há preceitos respeitantes: à forma de contrato — sempre escrito —; à garantia de pagamento da renda — com depósito obrigatório de caução —; ao regime de sublocação — sempre proibida —; a fundamentos especiais de caducidade — posse pelo inquilino de outra casa compatível com o seu agregado familiar, no mesmo concelho; a denúncia para habitação própria — exigência de que o senhorio denunciante tenha, ele próprio, condições económicas não superiores às estabelecidas como máximo para atribuição de uma casa de renda limitada — (vid. arts. 27.º, 33.º, 35.º, 37.º e 38.º do D.-L. 608/73). E no regime das casas de renda económica há também disposições relativas: às condições de pagamento de renda — proibindo a antecipação —; à sublocação — proibindo-a em termos absolutos —; e a um fundamento adicional de despejo — por o inquilino ter rendimentos superiores aos máximos permitidos para casa desse tipo — (vid. § 3.º da Base XXI, Base XXIV e Base XXIII da L. 2 007). (79)

A diferenciação pelos mencionados três tipos básicos de casas de renda limitada, casas de renda económica e casas para famílias pobres corresponde à política habitacional anterior ao 25 de Abril, coerente com a ideologia, então governante, de conservação das profundas diferenças económico-sociais existentes no País. Os três regimes surgiram mais ou menos pela mesma época — o primeiro em 1947, ou outros dois em

(79) Os diplomas legais citados contêm ainda outras disposições que não analisamos por não respeitarem ao regime de arrendamento, em si mesmo considerado, nomeadamente as relativas: aos incentivos à construção de casas, com o regime correspondente; ao processo administrativo de que resulta a atribuição da especial natureza jurídica à casa; à inscrição matricial e registo predial das casas; à selecção dos inquilinos e às limitações à alienação dos fogos.

1945⁽⁸⁰⁾ — e foram mantidos com alguma evolução legislativa mas feita separadamente para cada um deles.

Só posteriormente ao 25 de Abril se esboçou uma linha de unificação. Os D.-L. 794/76, de 5-XI, e 797/76, do dia seguinte, referem o conceito de «habitação social». O primeiro estabelece, no art. 6.º, n.º 2, que as características técnicas e os valores máximos do custo de construção, das rendas ou dos valores de venda da habitação social serão fixados, segundo as circunstâncias, mediante portaria do Ministro da Habitação, Urbanismo e Construção. O segundo, que tem por objecto os serviços municipais de habitação, afirma, no preâmbulo, que a função principal destes será a atribuição dos fogos de habitação social, e atribui, no art. 3.º, a esses serviços a distribuição das categorias de casas acima referidas e das casas económicas. E manda, no art. 8.º, sob a epígrafe «Regime de atribuição das habitações sociais», que esta atribuição seja feita segundo regulamento a aprovar ulteriormente por decreto simples. Em execução deste último preceito (entretanto alterado num ponto que agora interessa menos considerar) foi publicado o D. 50/77, de 11-VIII, com o «Regulamento dos concursos para habitações sociais», que não contém qualquer diferença em função da diversidade dos regimes jurídicos das casas a que se aplica.

Também no que se respeita à definição de um tipo único para habitações sociais foi dado um primeiro passo, publicando-se, com a Portaria 92/78, de 16-II, o esquema e uma parte de regulamento «Características Técnicas para Habitação Social».

Mas a capacidade de criação do legislador ainda não chegou para superar o referido sistema de três tipos de casa para inquilinos de três classes sociais compreendendo no nível mais baixo o nome degradante de «casas para famílias pobres». Está por inventar o regime jurídico uno exigido pela aspiração, expressa em programas das novas forças políticas, da instituição de uma

(80) O regime das casas de renda limitada foi criado pelo D.-L. 36 212, de 7-4-47, actualmente substituído pelo D.-L. 608/73, citado no texto. O regime das casas de renda económica foi criado pela L. 2 007, de 7-5-45 e o das casas para famílias pobres, pelo D.-L. 34 486, de 6-4-45, ambos citados acima.

«categoria única de habitação social». E, no entanto, a tarefa não parece de dificuldade transcendente.

113. *Definição de um novo regime especial para as habitações sociais — arts. 198.º a 203.º —.*

A) *A renda*

As habitações sociais têm de comum serem construídas com benefícios fiscais, financeiros e relativos à prioridade na obtenção de terrenos e destinarem-se a proporcionar aos cidadãos casas por valores inferiores às praticadas no mercado em relação a fogos edificados com os mesmos benefícios. Parte daquelas habitações são atribuídas aos moradores em regime de propriedade: de propriedade plena do morador; de propriedade plena de cooperativa a que esta pertence; de direito de superfície de qualquer destes; com o carácter resolúvel do direito atribuído, em caso de falta de pagamento integral do preço. Outras são atribuídas em arrendamento.

Pensamos que a política habitacional deverá continuar a desenvolver-se sobretudo pela realização de habitações sociais e a compreender ambas as formas de atribuições de fogos. Quanto aos atribuídos em arrendamento, a renda máxima deve ser inferior à que lhes caberia se tivessem sido realizados sem os referidos incentivos oficiais, que se traduzem em redução de custos. Estará aí um primeiro elemento para a definição de um regime especial de arrendamento para as habitações sociais.

Estas podem ser realizadas tanto por entidades públicas como por particulares. E não se vê razão para que assim deixe de ser. Embora a experiência nacional e estrangeira revele que a iniciativa privada visando o lucro não constrói as habitações sociais necessárias, e se deva portanto confiar aos sectores público e cooperativo a parte principal das realizações neste campo, sempre será de admitir, e, mesmo, estimular aí o investimento privado. Quando a casa seja promovida por entidade de carácter público o problema da renda pode, porém, pôr-se em termos diferentes dos de uma simples redução, fundada em meno-

res custos. Preconizámos, no regime geral, um sistema de segurança social em que as autarquias locais suportassem o excesso de renda justa sobre um quarto do rendimento do agregado familiar. Pensamos que as entidades do sector público incumbidas da realização de habitações sociais devem ser, precisamente, as autarquias locais. A simples lógica da compensação de créditos levará a não incluir na renda devida à autarquia-senhorio a parte em que ela própria seria a devedora. E quando a casa de habitação social pertence a entidade pública diferente de autarquia local parece que o senhorio deve ser solidário com as demais entidades públicas na prossecução dos fins da política habitacional, não cobrando do inquilino renda superior à que este pode suportar, à taxa de esforço máximo oficialmente fixada. Se a diferença é suportada definitivamente por ela ou se a autarquia local lhe deve entregar o montante correspondente é um problema de organização administrativa interna da Administração pública, não respeitante ao regime das relações entre senhorio e inquilino.

No confronto entre «renda justa» — calculada com base nos custos da casa — e «renda social» — determinada a partir do rendimento do agregado familiar —, que tem dividido as opiniões políticas, defendemos, pois uma posição assim esquematizada:

- a) quando o senhorio não é uma entidade pública, — «renda justa» para o senhorio e «renda social» para o inquilino dela carecido, suportando a Administração pública o excesso daquela sobre esta;
- b) quando o senhorio é uma entidade pública, — «renda social», pura e simplesmente.

Na definição do modo de cálculo da renda deve, em qualquer caso, observar-se o princípio, válido para a formulação de todas as leis, de que estas devem realizar uma síntese entre as exigências da lógica dos princípios de que decorrem e as de clareza necessária à compreensão e aceitação pelos cidadãos a que se dirigem.

Neste pressuposto, pensamos que a renda das habitações sociais não públicas deve ser uma percentagem da renda justa.

Não possuímos elementos para avançar essa percentagem, só definível após estudos económicos, podendo, como outros elementos do sistema de rendas, ficar para decreto regulamentar.

Quanto à renda das habitações sociais do sector público, rejeitamos o sistema constante da Port. 386/77, atrás descrito. Em primeiro lugar, porque a renda social deve ser praticada não nas habitações *promovidas* pelo Estado, como refere a portaria, mas em todas as habitações sociais que *pertencam* a pessoas colectivas públicas: não é a promoção mas a propriedade que interessa; e a propriedade de qualquer destas, que não apenas a do Estado (que só excepcionalmente deverá ter a propriedade de habitações sociais: em regra deverão as mesmas pertencer às autarquias locais). E depois, porque o sistema de cálculo da renda é inadmissivelmente complicado, ocultando ao inquilino normal a razão de ser do montante da renda que lhe é exigida. O regime apto a ser entendido como justo é, como já decorre do acima exposto, o que abater na renda justa a pagar ao senhorio público o que excede a parte do rendimento do agregado familiar do inquilino afectável a renda habitacional, nos termos da taxa máxima do esforço definida a nível nacional. Por esse modo se realizará, também, a justiça distributiva entre o inquilino de senhorio privado e o de senhorio público, já que um e outro irão pagar a mesma renda por casa igual sempre que sejam iguais os respectivos rendimentos familiares. E esse efeito é, obviamente, desejável.

B) *Restantes aspectos*

As disposições sobre a renda constituem a diferença fundamental no regime específico para as habitações sociais. As restantes devem ter por fundamento o facto de a renda ser mais favorável, para o inquilino, que nas casas sujeitas ao regime geral. Sob pena de se não justificarem.

Nesta perspectiva, só encontramos razão de ser para disposições destinadas a garantir que a casa será utilizada por quem possua condições para atribuição de uma habitação social. Assim, deverá ser incluído no texto legal um preceito estabelecendo

que é em favor do candidato à habitação social escolhido de harmonia com os preceitos aplicáveis a essa escolha que o arrendamento deve, em princípio, ser constituído, quando o seja por contrato.

Só haverá que exceptuar o caso de existir alguém que já more na casa e tenha direito à constituição judicial do arrendamento.

Quando o senhorio, diferente da Administração, se mostre remisso à celebração do contrato com o inquilino seleccionado, é necessário que aquela intervenha constituindo o arrendamento por decisão administrativa.

Também se justifica que a transmissão entre vivos da posição do inquilino, o subarrendamento e o comando do local dependam de consentimento da Administração (pela entidade competente para a atribuição das habitações sociais), além da verificação dos requisitos que, no regime geral, as permitem. Esse consentimento deve, contudo, ser objecto de um poder vinculado, só podendo ser recusado quando o acto constitua fraude às normas sobre distribuição dos fogos sociais.

Por fim, no que respeita à extinção por expropriação por utilidade particular, para habitação pelo senhorio, é de exigir, em obediência ao mesmo princípio, que este se encontre em condição de poder usufruir uma habitação social.

E é tudo, em matéria de disposições especiais. Em todos os outros aspectos o arrendamento de habitações sociais deve regular-se pelo regime geral, tendo o inquilino toda a estrutura estável de direitos e garantias que por este lhe são atribuídos, bem como os deveres que no mesmo fiquem consignados. O beneficiário de habitação social recebe uma posição jurídica que é definida para todos os cidadãos segundo uma filosofia de direito à habitação: não recebe um favor, que justifique a precariedade ou menor protecção dos seus direitos.

114. *Os fogos em regime de inquilinato cooperador — art. 239.º, alínea f)*

As cooperativas de habitação podem estabelecer com os seus associados, na atribuição das casas, relações jurídicas ten-

dentes à transmissão para estes da propriedade (acesso à propriedade individual) ou apenas de um direito de uso, nomeadamente de habitação como morador usuário (regime de propriedade colectiva) ou, ainda relações de arrendamento (regime de inquilinato cooperador). Relativamente a este último tipo de situações prescreve o D.-L. 730/74, de 20-12 (regime jurídico da cooperação habitacional) que as relações entre a cooperativa de inquilinato cooperador e os sócios serão reguladas pelos estatutos, só sendo aplicável o regime geral de arrendamento a título supletivo — art. 11.º.

Nestas condições, uma cooperativa de habitação, pode, teoricamente, incluir no seu estatuto preceitos reguladores das relações com os sócios-inquilinos que se substituam a qualquer das normas legais sobre o arrendamento.

Ora esta situação legislativa parece-nos incorrecta. A cooperativa deve poder estabelecer com o sócio, na modalidade de inquilinato cooperador, relações que sejam mais favoráveis para este que as de senhorio-inquilino nos termos da lei geral ou, mesmo, que as relações que se formam entre o senhorio e o inquilino de uma habitação social. Mas não deve consentir-se-lhe que as estabeleça menos favoráveis. E nem por ser de presumir que, na prática, só muito raramente se verificará esta última hipótese, se justifica que o quadro legal o sancione.

As disposições sobre o arrendamento urbano já formam, por si, um quadro que permite geralmente a estipulação de condições mais favoráveis para o inquilino. E na medida em que tal não sucede, por a lei conter limites que não podem ser passados por cláusula mais favorável ao inquilino, não parece que a relação especial de inquilinato cooperador justifique a derrogação. Nestas condições afigura-se-nos que todo o favorecimento desejável da posição do inquilino se pode desenvolver no âmbito do regime geral e, quando se trate de habitação social (o que sucederá sempre com as cooperativas de habitação económica, reguladas no D.-L. 737-A/74, de 23-12), no quadro do regime especial para esta previsto. Assim, os estatutos da cooperativa deverão subordinar-se à lei de arrendamento, revogando-se o mencionado art. 11.º do D.-L. 730/74.

Capítulo II

As sanções

115. *A função das sanções*

Como já referimos, a garantia de cumprimento da lei em matéria de arrendamento urbano deve, a nosso ver, ser constituída quanto possível por mecanismos de reacção do ofendido, permitindo-lhe que recuse contra-prestações ou que recorra ao tribunal ou, nalguns casos, à autoridade administrativa, e obtenha destes decisão que substitua o acto da parte faltosa.

Mas há certas situações de fraude que não podem ser evitadas ou remediadas por esses mecanismos. Esse é o campo em que tem de intervir um sistema de sanções de Direito Público: de sanções penais, em relação à área de violações que atinge os interesses sociais fundamentais, de sanções contravencionais nos restantes.

116. *As sanções penais — art. 204.º*

A lei vigente integra as infracções penais em matéria de inquilinato no crime de especulação. E cremos que justificadamente, pois os tipos legais correspondentes, tal como estão definidos, têm de comum um abuso do direito de propriedade de dados bens — os imóveis urbanos — em termos de lesar os interesses de terceiros que carecem de utilizar esses mesmos bens, abuso esse que é traço característico da especulação.

Pensamos que este tipo penal pode continuar a ser utilizado. Mas carece de várias alterações, sobretudo derivadas das modificações que preconizamos para o regime de Direito Civil do inquilinato.

Ponderadas as diversas situações de fraude possíveis para que se revelam ineficazes os mecanismos de carácter civil pensamos que devem constituir crime de especulação os factos seguintes:

- a) O recebimento, pelo senhorio ou pelo arrendatário

locador, de renda superior à que tenha sido fixada por acordo das partes, por decisão administrativa ou pelo tribunal;

b) A ameaça, pelo senhorio ou pelo arrendatário locador, de invocar motivo, que se verifique, de extinção do arrendamento se o arrendatário ou o subarrendatário exercer os seus direitos quanto à limitação da renda;

c) O recebimento, pelo senhorio ou pelo arrendatário locador, de qualquer importância além da renda ou das prestações complementares permitidas, como contrapartida da constituição do arrendamento ou do consentimento para a respectiva transmissão;

d) O recebimento, pelo senhorio ou pelo arrendatário locador, de rendas com antecipação superior à estabelecida na lei;

e) A recusa do recibo da renda paga;

f) O recebimento, pelo arrendatário ou pelo subarrendatário, de quaisquer importâncias como contrapartida da transmissão do seu direito quando o adquirente tomar a casa como inquilino para habitação.

Os factos referidos nas alíneas c), e), f), correspondem aos tipos penais descritos no art. 85.º da Lei 2 030 de 22-6-48, corrigidos apenas em função do texto novo de Direito Civil que se preconiza. O mencionado na alínea d) tem por fonte a cominação do art. 101.º do D. 5 411, que também vigora, ainda, como disposição penal não afastada pela publicação do Código Civil. O da alínea a), corresponde à infracção prevista, no âmbito das casas de renda limitada, pelo art. 36.º do D.-L. 608/73, e justifica-se na medida em que no sistema preconizado todas as rendas urbanas passam a ser limitadas. De resto o art. 25.º do D.-L. 445/74, com campo de aplicação mais geral, já pune a estipulação de renda superior à legal com pena de prisão até 2 anos, que é também a fixada para a especulação — art. 21.º do D.-L. 41 204, de 24-7-57. Por fim, o facto previsto na alínea b) afigura-se necessário para prevenir, na medida do possível, as situações em que a verificação de um fundamento de despejo aliado a «chantagem» do locador determine a violação impune de todos os preceitos protectores da posição do inquilino ou sublocatário: p. ex. a exigência de renda superior à legal como condição para não fazer actuar um fundamento de despejo.

117. *As sanções de coima — arts. 205.º a 209.º*

O D.-L. 232/79, de 24-7 institui, em substituição do regime de contravenções, a que corresponde a aplicação de multas, pela Administração, e na falta de pagamento voluntário, pelo tribunal, um regime de contra-ordenações, com aplicação de coimas, pela Administração, com direito de impugnação judicial pelo arguido.

Nas situações a punir com sanções não penais há que cominar, portanto, coimas e designar o órgão da Administração competente para as impor.

Afigura-se necessária a existência de sanções desta natureza nos casos seguintes:

- a) falta de comunicações obrigatórias de factos relativos à ocupação e desocupação de casas;
- b) arrendamento ou subarrendamento proibido e
- c) atraso no pagamento de renda.

Para o primeiro, preconizamos a coima de 6 meses de renda: parecem insuficientes as multas de 2 meses e 1 mês de renda previstas nos arts. 25.º, n.º 2 e 26.º do D.-L. 445/74, de 12-9 (diploma que deixou de vigorar em quase todo o território nacional — Vid. art. 16.º do D.-L. 148/81, de 4-VI e D. Regional 8/81/A).

Para o segundo, sugerimos o montante da renda anual: auferindo o locador de arrendamento proibido (p. ex. por sobreocupação ou por falta de licenciamento da casa), uma renda, a sanção tem de ser suficientemente elevada para que lhe «não valha a pena» incorrer na infracção.

Quanto à falta de pagamento de renda a coima será igual ao montante que actualmente reverte, a nosso ver sem razão justificada — vid. supra, n.º 27 —, para senhorio: 50 % das rendas em mora.

Estas coimas deverão ser aplicadas pelo serviço municipal de habitação ou pela câmara municipal, quando este não exista, e reverter a favor do fundo de garantia de rendas urbanas a que acima nos referimos — vid. supra, n.º 38.º —.

Capítulo III

Algumas disposições processuais

118. *Justificação geral*

A transformação que preconizamos do Direito substantivo regulador do inquilinato pede algumas modificações no Direito processual. Entre remeter a matéria para ulterior diploma e efectuar desde logo as alterações, temos por preferível esta última solução: militam em seu favor o carácter não muito extenso, embora qualitativamente importante, das alterações que se nos afiguram necessárias e, por outro lado, a vantagem da imediata exequibilidade do novo regime.

Parecem necessárias novas disposições processuais em quatro áreas, que mencionamos pela ordem que ocupam neste estudo: para exercício do direito, novo, de o inquilino adquirir a propriedade da casa; para funcionamento do novo sistema de rendas; para constituição judicial do arrendamento e em matéria de despejo.

119. *Exercício do direito à aquisição da propriedade — arts. 210.º a 212.º*

A imposição ao senhorio da transferência para o inquilino do direito de propriedade configura uma verdadeira expropriação por utilidade particular. Por isso o respectivo processo deve seguir os termos já instituídos para este tipo de acções, que é o das acções de arbitramento, reguladas no art. 1052.º do Código de Processo Civil.

Convém esclarecer, no texto legal, que o processo para a constituição forçada da propriedade horizontal, porventura necessária ao exercício daquele direito é, também, o desses preceitos do Código de Prodesso Civil, pois a constituição traduz-se num arbitramento. Mas nele devem intervir como interessados todos os inquilinos, já que, pelo exercício do direito de preferência ou do direito de expropriação, podem vir a ser proprietários do local que ocupam, não lhes sendo, então, indi-

ferente o valor relativo da correspondente fracção. Pela mesma razão não deve admitir-se, como actualmente se admite, que o proprietário defina sem a anuência do inquilino o valor relativo do local arrendado, como fracção autónoma, no acto extrajudicial de constituição da propriedade horizontal.

120. *Procedimentos relativos à definição da renda — arts. 213.º a 216.º*

A definição da renda por uma entidade oficial em consequência de falta de acordo entre o senhorio e o inquilino, como se sabe, só tem lugar nos casos de actualização (quando esta é permitida) e resulta da fixação de um novo rendimento tributável pela comissão permanente de avaliação que funciona junto da repartição de finanças, com recurso para o tribunal.

Esta intervenção da comissão, se bem que tenha por objecto, directamente, a definição de um elemento tributário, traduz-se, na prática, na decisão de um conflito entre senhorio e inquilino, numa área de interesses muito relevantes, por respeitarem a parte substancial dos encargos mensais da maioria dos cidadãos. É, por isso, contrário, pelo menos ao espírito da Constituição, que tais poderes decisórios estejam entregues a um órgão não judicial: é de exigir uma jurisdicionalização integral das decisões sobre o montante da renda.

A intervenção de um órgão pericial é necessária, sim, mas com uma função mediadora. As operações para determinação da renda justa, compreendendo medições, aplicação de tabelas de coeficientes e operações aritméticas, hão-de carecer, frequentemente, de ser explicadas às partes, a propósito do seu caso concreto. Dessa explicação resultará, previsivelmente, a superação de muitos litígios antes de submetidos ao tribunal.

Por outro lado, parecem de aproveitar para este fim as estruturas e a prática já existentes das comissões permanentes de avaliação das repartições de finanças.

A solução está, portanto, a nosso ver, em, à semelhança do que sucede na jurisdição do trabalho, instituir a obrigatoriedade de tentativa prévia de solução extrajudicial nos pleitos

sobre definição da renda justa, competindo às referidas comissões competência para efectuar essa diligência e estabelecendo que ela compreenderá sempre a formulação de uma proposta da comissão às partes sobre o montante da renda (81).

Se as partes se conciliam, obtém-se o resultado mais desejável. Se não se conciliam, já ficou realizada a peritagem que, obrigatoriamente consignada em auto, constituirá elemento fundamental de apreciação do caso pelo tribunal (82) (83).

Quanto à fase judicial do pleito sobre rendas, afigura-se-nos que o processo comum, compreendendo a prova documental constante daquele auto e a prova pericial que se tiver por necessária, será o mais adequado, desde que complementado com algumas regras especiais.

Uma será a que estabeleça o efeito suspensivo de todos os recursos sobre decisões de aumento de renda.

(81) Preconizamos, portanto, para a comissão, uma intervenção, não apenas de tentativa de conciliação, como está prevista para a solução dos conflitos individuais de trabalho, mas de mediação, figura prevista para a solução dos conflitos colectivos de trabalho, que se distingue da primeira, por o mediador dever apresentar às partes desavindas uma proposta de solução do pleito — vid. Código de Processo do Trabalho, art. 50.º; D.-L. 519-C1/79, de 29-12, art. 33.º —.

Estas preocupações estiveram ausentes do espírito do legislador no recente Decreto-lei n.º 148/81, que mantém os poderes decisórios da comissão de avaliação, com recurso para o tribunal — art. 11.º —.

Por outro lado, no que respeita a actualizações, este diploma contém uma regra perigosa: estabelece que «o senhorio, quando pretenda a actualização, comunicará, por escrito, a nova renda ao inquilino, sendo esta devida a partir do mês seguinte ao da comunicação». Se o senhorio «comunica» renda calculada com erro a seu favor, o inquilino, para se defender, terá normalmente que pagar apenas a renda correcta e dispôr-se à arriscada atitude de discutir o caso em acção de despejo.

(82) A intervenção de uma comissão com competência técnica, para proporcionar às partes solução conciliatória e ao tribunal parecer sobre a matéria de facto controvertida existe também em matéria de arrendamento rural — vid. L. 76/77, de 29-9, arts. 37.º a 43.º —.

(83) A obrigatoriedade de tentativa de conciliação no início do pleito sobre determinação ou actualização da renda, embora realizada já pelo juiz, é prescrita pela lei italiana de 27-7-78 — arts. 43.º e 44.º —.

Outra, a que mande proceder a inquérito à situação económica do inquilino quando, para delimitar a responsabilidade da Administração local por uma parte da renda, haja que conhecer o rendimento familiar: os meios de prova comuns previsto no Código de Processo Civil poderão não ser adequados ao esclarecimento da verdade, nessa matéria.

E uma terceira, certamente não menos importante que as anteriores, será a de conferir às comissões de moradores legitimidade para intervir nessas mesmas acções, seja para defesa do interesse público a cargo da Administração local, seja para defesa do interesse do inquilino. Dessa intervenção, civicamente motivada, se pode e deve esperar um dos contributos mais válidos para a eficiência do sistema, que acima preconizamos, de segurança social no pagamento da renda.

121. *Constituição judicial do arrendamento — art. 217.º*

A constituição judicial do arrendamento, preconizada nos n.ºs 50 a 58, tem sempre como finalidade evitar despejos injustos. Para que tal escopo se alcance é necessário que o direito a essa constituição possa ser exercido, tanto por via de acção, se o senhorio mantém uma atitude passiva ou se apoderou ilicitamente da casa, como sobretudo a dentro da defesa contra o pedido de desocupação do imóvel, em acção de despejo, de reivindicação da propriedade, ou de restituição da posse. A pretensão do morador demandado a que a sentença declare constituído um arrendamento em seu favor não é apenas de que a acção seja julgada improcedente: constitui um novo pedido, reconvenção. Não cabe, porém, no quadro das situações em que o Código de Processo Civil permite ao réu deduzir pedidos em reconvenção contra o autor — art. 274.º desse diploma. — E, assim, será necessário, no texto a construir, um preceito que a preveja.

Pareça curial que a sentença possa constituir o arrendamento com eficácia retroactiva, quando a situação de ocupação sem título constituído já se iniciou, o que sucederá em parte apreciável dos casos. Assim se reconhecerá plenamente a posi-

ção do inquilino sem prejuízo para o senhorio, que, transitada a sentença, receberá as rendas correspondentes ao tempo de ocupação não titulada.

Quanto ao processo para a acção não parece necessário que se siga forma diferente da comum.

122. *Ações de despejo — arts. 218.º a 220.º*

A acção de despejo é actualmente o meio próprio para obter decisão judicial de resolução do contrato de arrendamento, ou de condenação na entrega definitiva do local por caducidade do arrendamento ou de desocupação transitória, destinada a obras de aumento de capacidade locativa — arts. 970.º, 971.º e 981.º do Código de Processo Civil —. Neste último caso observam-se, além da tramitação própria da acção de despejo, algumas exigências específicas, contidas neste último preceito.

As profundas modificações que preconizamos no capítulo sobre extinção do arrendamento não pedem, a nosso ver, alterações substanciais quanto à tramitação da acção de despejo. Respeitam, antes, ao cerceamento dos casos em que o despejo deve ser permitido. Assim, no que respeita ao âmbito de utilização, só há que, adaptando o instrumento processual à nova terminologia, esclarecer que a acção de despejo é o processo próprio para obter a suspensão e a extinção judicial do arrendamento, e bem assim a entrega do local com fundamento em caducidade do arrendamento.

Outra disposição necessária apenas para adaptação terminológica será a que estabeleça o efeito, que actualmente já resulta do art. 973.º do Código de Processo Civil e do art. 21.º, n.º 2 do D.-L. 293/77, de 20-7, de que quando a acção de despejo finde em consequência de reparação do incumprimento o inquilino suportará as custas, as despesas de levantamento do depósito, e os honorários do mandatário do senhorio, a fixar pelo juiz.

Há uma medida mais de fundo, que não resulta necessariamente das alterações preconizadas no Direito substantivo,

mas que consideramos importante e justificada. Referimo-nos ao despejo provisório, previsto no art. 974.º do Código de Processo Civil, que dispõe:

«1. Estando reconhecida a existência do contrato de arrendamento ordenar-se-á no despacho saneador o despejo provisório, quando se trate de arrendamento rural e haja fundadas razões para crer que a contestação é meramente dilatória, ou quando a acção se funde na falta de pagamento de renda e o réu não tenha provado por documento algum dos seguintes factos:

a) Ter feito, em tempo oportuno, o pagamento ou o depósito da renda;

b) Não estar ainda vencida a renda em virtude de alteração da época do vencimento;

c) Ter depositado condicionalmente, no prazo da contestação, não se tratando de arrendamento rural, o montante da renda em dívida e da indemnização fixada por lei.

2. Havendo litígio sobre o quantitativo da renda, é suficiente para o efeito das alíneas a) e c) do número anterior, o pagamento ou o depósito correspondente à quantia constante do título ou da que por documento se mostre exigível do arrendatário, acrescida da indemnização correlativa nos casos em que seja devida.

3. Se o réu tiver pedido benfeitorias que autorizem a retenção não se ordenará o despejo provisório enquanto o autor não provar, por documento, o pagamento ou o depósito da quantia pedida.»

O despejo provisório assenta, assim, num juízo de prova sumária ou de probabilidade sobre a verificação da falta de pagamento da renda devida pelo inquilino. Se este não prova por documento que pagou ou depositou a renda na altura própria ou que depositou condicionalmente a renda e a indemnização no prazo da contestação ou que a renda não está ainda vencida porque se alterou a época do seu vencimento (caso excepcional no arrendamento urbano), o tribunal deve tomar como provável que ele está em falta e, consequentemente, decretar desde logo o despejo provisório.

Não obstante, o inquilino pode perfeitamente estar no seu direito de não pagar a renda: p. ex. se tem sobre o senhorio um crédito que se compensa com o da renda, designadamente por obras (autorizem estas ou não a retenção); ou se foi privado da utilização do local, nomeadamente por facto imputável ao senhorio. Nestas situações é injustificável que se obrigue o inquilino, a, para não sofrer o despejo provisório, depositar o que não deve. A disposição em causa assenta numa clara e inadmissível subestimação do interesse do inquilino.

Pensamos que o juízo de probabilidade como base de uma decisão judicial provisória de despejo só deve ser admitido com base nos princípios que autorizam os outros juízos de probabilidade assentes em prova sumária, ou seja, em situações de urgência, para evitar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação que, de outro modo, se irão produzir até ao trânsito em julgado da sentença proferida segundo um juízo de certeza, após apreciação de todas as provas. É essa, em linha geral, a razão de ser das providências cautelares, reguladas nos arts. 381.º e segs. do Código de Processo Civil.

Nesta óptica, há que pôr em confronto, de um lado, o risco de sujeitar o inquilino a um despejo injusto, e, do outro, o risco inerente aos prejuízos que vão presumivelmente verificar-se por o inquilino se manter na ocupação do prédio durante o processo. Pôr em confronto, não para avaliar qual o risco quantitativamente maior, em critério de probabilidade, mas para valorar um e outro riscos à luz dos princípios da Ordem Jurídica e resolver qual deles é preferível correr. Posta a questão nestes termos, respondemos que só o perigo para a segurança física do prédio justifica, por envolver o perigo para a segurança de pessoas, que se ponha provisoriamente em causa o direito do inquilino à utilização do local, que pode traduzir-se no direito à habitação. Pensamos, pois, que o despejo provisório só deve ser admitido quando esteja em causa a segurança do prédio, com risco de desmoronamento. E que deve, nesse caso, ser ordenado como providência cautelar.

Capítulo IV

As disposições transitórias e finais

123. *Normas para impedir todos os despejos injustos que ainda se não consumaram — arts. 227.º a 233.º*

A completar o sistema de arrendamento urbano que fica proposto, constituem elemento de apreciável relevância as disposições transitórias que o introduzem na Ordem jurídica. Um dos pensamentos que devam presidir à sua definição é, a nosso ver, o de uma aplicação que impeça, desde a entrada em vigor, a consumação, quanto a situações existentes, das injustiças que a nova lei virá corrigir. Perante este desiderato deve ceder qualquer propósito de estabilidade de situações adquiridas ou de protecção de expectativas formadas que pedissem o prolongamento de efeitos do sistema anterior não coerentes com os novos conceitos. Impõem-se, deste modo, a afirmação de princípio da aplicação da nova lei a todos os arrendamentos vigentes à data da sua entrada em vigor, com todas as alterações que tal implica na respectiva estrutura, nomeadamente a passagem ao regime de arrendamento sem prazo. E, para além disso, a profunda intenção político-social que anima o projecto de uma nova legislação de inquilinato exige uma certa retroactividade: a que for necessária para avaliar situações que vêm do passado à luz dos critérios de justiça que a lei até hoje não teve e dar-lhes a solução consequente.

Nesta perspectiva, surge como exigência ética que a partir da entrada da nova lei em vigor se não executem despejos que a nova lei considera injustos. Para tanto são necessárias a revisão judicial de todas as sentenças de despejo ainda não executadas e a reapreciação, à luz da nova lei, de todos os processos de despejo em curso, julgando improcedente a pretensão do proprietário se o facto que este invocou deixou de constituir fundamento de despejo. E, mais do que isso, é preciso que se reconheça ao ocupante sem título que seria ou poderia tornar-se inquilino se a lei já vigorasse à data em que se iniciou a ocupação, o direito de aceder à posição de legítimo arrendatário. É por este caminho

— bastante diferente dos expedientes de que tem lançado mão a legislação sobre a matéria — que, na nossa opinião, se encontra a solução justa e coerente do problema das ocupações ilegais efectuadas no período de rotura revolucionária da legalidade. Quem consiga entender o significado profundo dessa rotura, em 1974 e 75, reconhecerá que, à parte alguns abusos de sentido oportunista, a Revolução fez nessa fase a Justiça que o Direito escrito e as instituições encarregues de o aplicar deixavam por fazer. Como, infelizmente, ainda deixam. A legalização de que se precisa é, pois, a que reconheça e consolide, embora tarde, essa Justiça. Assim, se a casa ocupada pela força no período apontado estava desocupada em termos que, agora, a Comunidade considera inadmissíveis que coexistam, na mesma região, com carências habitacionais graves, a ocupação deve poder ser legalizada, através da constituição forçada do arrendamento. Se esse condicionalismo não se verifica, a ocupação não deve ser legalizada. Completando este princípio com a salvaguarda dos direitos adquiridos pelo ocupante à face da lei anterior (direito à legalização do arrendamento ou ao deferimento do despejo, p. ex.), que não é razoável retirar, obtém-se o sistema adequado à solução do difícil problema das ocupações, que deve substituir o actual, constante dos D.-L. 294/77 de 20-7 e 510/77, de 14-12.

Análoga — ou seja, obtida por manifestação diferente do mesmo princípio — é a solução preconizada para os despejos injustos decorrentes da falta de transmissão que devia existir por morte do inquilino. Se o actual morador habita na casa porque aí residia com o inquilino falecido de que não era cônjuge nem parente na linha recta e a que, por isso, não sucedeu como novo inquilino, é justo que possa obter a transmissão se esta se verifica à face de lei nova.

E o mesmo se pode dizer dos despejos determinados por situações em que pensamos que deve ter lugar a constituição judicial do arrendamento. Quem habita ainda na casa, mas sem título — p. ex. porque residia aí com o falecido proprietário e não sucedeu no direito deste ou era subarrendatário de inquilino que se despediu —, deve poder invocar o direito à constituição do arrendamento pelo tribunal que poderia invo-

car se a nova lei já vigorasse ao tempo em que passou a ser morador sem título.

E, ainda por aplicação do mesmo princípio, se protegerá, com justiça, a posição do sublocatário sem defesa face ao arrendatário principal por a sublocação ser ilegal à face da lei vigente mas legal no quadro mais amplo em que o projecto a permite.

124. *Relevância do tempo anterior para contagem de prazos — art. 234.º*

A necessidade de aplicar os novos critérios de justiça a todas as relações locativas urbanas pede, também, que se conte o tempo decorrido antes da entrada em vigor da nova lei para efeitos dos prazos que nesta estão estabelecidos. Essa norma não resultaria claramente dos princípios gerais: nomeadamente do art. 12.º, n.º 2 (parte final) e do art. 297.º, ambos do Código Civil. E por isso o texto legal deverá incluir preceito que a consagre expressamente.

Assim deverá tomar-se o tempo anterior, designadamente, para efeitos seguintes:

a) para que o inquilino residente há mais de 20 anos possa adquirir a propriedade da casa — art. 24.º do projecto;

b) para criar a possibilidade de arrendamento administrativo, decorrido o período máximo de desocupação da casa — art. 77.º;

c) para facultar a extinção do arrendamento por não uso, esgotado o mesmo prazo — art. 176.º;

d) para constituição do arrendamento por usucapião — art. 100.º.

125. *Correcção das rendas em vigor — art. 225.º — e direito a obras a cargo do senhorio — art. 226.º*

Matéria da maior relevância é a da correcção das rendas em vigor no início da aplicação do regime de renda justa.

Há que instituir os necessários mecanismos para que todas as rendas sejam postas ao nível da renda justa correspondente tão depressa quanto possível. A definição deste «possível» compreende a necessidade de uma adaptação progressiva do inquilino ao acréscimo de encargos, quando a renda deva aumentar. Essa correcção progressiva tem um precedente na nossa evolução legislativa, nos aumentos permitidos em 1948 pela Lei n.º 2 030: os aumentos fizeram-se por patamares semestrais, não podendo exceder 20 % da renda anterior à actualização, em cada semestre. O sistema não chegou, contudo, a ser posto em prática nos dois grandes centros urbanos, com a suspensão das avaliações fiscais em Lisboa e Porto. O método da correcção semestral afigura-se de seguir. Mas, no contexto presente, parece recomendável que a taxa anual de aumento de rendas habitacionais por virtude da actualização não exceda 20 %, nível próximo do representativo dos aumentos dos salários. Se bem que a correcção das rendas antigas se não faça só em função da inflação verificada no último ano, a verdade é que ela se irá repercutir seriamente nos orçamentos familiares, cujas receitas se limitam, na grande maioria dos casos, àquele tipo de rendimentos. Por isso propomos que o limite semestral dos aumentos seja de 10 % da renda anterior ao início da actualização.

Pode suceder que a correcção ainda não esteja concluída quando, por já terem decorrido três anos, haja lugar a novo aumento. A solução mais adequada estará, nesse caso, em diferir essa segunda actualização para o primeiro vencimento de renda posterior à conclusão da primeira.

A correcção no início da vigência do novo sistema deve abranger tanto as rendas fixadas há mais de três anos como as estabelecidas há menos tempo, sobretudo porque virá também abranger a redução das rendas especulativas, que, como se sabe, são a quase totalidade das convencionadas, melhor diríamos «impostas», nos últimos anos. Temos por ponto capital da transição para o novo regime de rendas o de que não pode admitir-se a elevação das rendas que estão abaixo da renda justa sem do mesmo passo se permitir a redução das que se situam acima desse nível. Nestes últimos casos não se justifica, porém,

o faseamento da correcção. O senhorio está a receber uma renda especulativa, facto que, no regime que se preconiza, corresponde, mesmo, a um ilícito criminal. A redução ao nível da renda justa deve ser imediata, no primeiro vencimento que se seguir à decisão que a determinar.

Quanto às rendas não habitacionais não se vê necessidade de regras especiais de direito transitório. Dado que vem sendo permitida a actualização quinquenal, os aumentos não terão, por via de regra, dimensão que justifique não se fazerem, como no regime actual, totalmente no primeiro vencimento que se seguir à decisão correspondente. E a redução também deve ser imediata, no seu todo, pelas razões já apontadas.

Na economia do projecto a instituição da renda justa, actualizável, está conexas com o dever de o senhorio efectuar, a expensas suas, as obras de conservação e correcção de deficiências iniciais de que careça. Um dos fundamentos da renda, com correspondência nos elementos de cálculo dessa, está nesse dever. E, correlativamente, não é razoável exigir do senhorio a realização de obras se a renda está abaixo do nível correcto. Nestas condições, consideramos razoável que o dever de realizar todas as obras de conservação necessárias só volte a recair sobre o senhorio (como recaía tradicionalmente no nosso Direito — vid. supra n.º 11), acompanhado do dever de corrigir deficiências por incumprimento das normas regulamentares da construção, quando a renda tenha atingido o nível de renda justa. A dentro deste regime deve facultar-se ao inquilino interessado nas obras que promova, ele próprio, a definição desse nível e a correspondente actualização voluntária (84).

(continua)

(84) Num último capítulo o projecto inclui as alterações e revogações de outros diplomas, cuja justificação já decorre do que ficou exposto: a adaptação do art. 655.º do Código Civil, relativo à fiança do locatário ao arrendamento sem prazo; a nova redacção para dois artigos do Código de Expropriações; a abolição dos regimes especiais de arrendamento e a revogação de toda a legislação anterior sobre inquilinato.