

A necessária regulamentação da Lei de Bases da Habitação

Em 3 de setembro de 2019 foi publicada a primeira Lei de Bases da Habitação em Portugal, que entrou em vigor em 1 de outubro de 2019. Nos termos do seu art. 67º a conformidade do ordenamento jurídico com a lei, bem como, a legislação complementar e regulamentar necessária, deveria ter sido apresentada até 1 julho de 2020.

No entanto, até à data, nada foi feito relativamente à regulamentação necessária para a protecção do direito à habitação, nomeadamente no que respeita à protecção nos despejos, à adequação do preço da habitação aos rendimentos, à garantia das condições adequadas de habitação, bem como, à efetiva protecção da função social da habitação.

O mundo mudou após a pandemia, surgiram novos problemas, os problemas que existiam antes têm agora uma nova configuração, no entanto um permanece, a carência habitacional, que tende a agravar-se com a crise económica e social que se avizinha.

O direito à habitação tem vindo sucessivamente a ser deixado para segundo plano pelos sucessivos governos, cedendo perante o direito de propriedade, o livre funcionamento do mercado e os interesses económicos. Parecendo esquecer-se que a habitação é um direito fundamental, que se reflecte imediatamente em todas as dimensões da vida dos indivíduos e do seu livre desenvolvimento, seja ao nível familiar, de trabalho, saúde e relações sociais.

A Lei de Bases da Habitação não resolve todos os problemas habitacionais, nem tampouco foi tão longe como poderia ter ido, limitando-se a prever princípios que devem orientar as políticas e leis da habitação, permitindo uma interpretação vaga e abrangente de como se deve efectivar o direito à habitação. No entanto, foi um passo importante e relevante no direito à habitação, desde que não se fique por aqui, sob pena de no futuro se tornar letra morta.

Apesar de o conteúdo da Lei de Bases da Habitação ser principalmente ao nível dos princípios, estão previstas normas que têm reflexo imediato na nossa legislação que terá de ser adaptada, seja por via de alteração das leis vigentes, seja por adopção de nova legislação para o efeito.

Entre outras matérias que exigem regulamentação, entendemos que é urgente conformar o actual ordenamento jurídico com a Lei de Bases da Habitação no que respeita à protecção e acompanhamento nos despejos, às obrigações do Estado em matéria de regulação do mercado de arrendamento habitacional e garante do funcionamento regular e transparente do mercado de arrendamento, às condições de habitação e à função social da habitação.

Nesta medida apresentamos um conjunto de propostas de adequação do actual ordenamento jurídico à Lei de Bases da Habitação, que nos parecem as mais urgentes de adoptar.

1. Protecção e acompanhamento nos despejos

O Art. 13º, nº 6 da LBH, prevê os termos em que deve ser efectuada a protecção e o acompanhamento nos despejos, a saber:

- “a) Desde o início e até ao termo de qualquer tipo de procedimento de despejo, independentemente da sua natureza e motivação, a existência de serviços informativos, de meios de acção e de apoio judiciário;
- b) A obrigação de serem consultadas as partes afetadas no sentido de encontrar soluções alternativas ao despejo;
- c) O estabelecimento de um período de pré-aviso razoável relativamente à data do despejo;
- d) A não execução de penhora para satisfação de créditos fiscais ou contributivos, nos termos da lei, quando esteja em causa a casa de morada de família;
- e) A existência de serviços públicos de apoio e acompanhamento de indivíduos ou famílias vulneráveis alvo de despejo, a fim de serem procuradas atempada e ativamente soluções de realojamento, nos termos da lei.”

Por forma a adequar o actual quadro legal com esta norma, torna-se necessário proceder a alterações à Lei nº 6/2006 de 27 de Fevereiro, ao Decreto-Lei nº n.º 1/2013, de 07 de Janeiro, ao Código de Processo Civil, e à Lei nº 81/2014 de 19 de Dezembro, introduzindo-se as seguintes medidas:

- Os actos de notificação/citação para um processo de despejo, devem conter informação clara e simplificada sobre os serviços públicos a que se pode recorrer no caso de não ter alternativa habitacional digna. Não sendo o ponto prévio suficiente, recorrendo aos serviços públicos de apoio, os indivíduos ou famílias vulneráveis alvo de despejo, devem ser desde o início do processo acompanhados pelos serviços da segurança social, com recurso a elaboração de relatório social, que deve constar do processo judicial.

- Os serviços de segurança social que acompanhem os indivíduos ou famílias devem manter-se em articulação e comunicação com o processo (Tribunal/BNA/agente de execução)
- Os prazos de defesa, bem como de entrega do locado em procedimento especial de despejo e acções de despejo devem ser alargados.
- Os actos de despejo a realizar em sede de acções de despejo, dos procedimentos especiais de despejo e dos processos para entrega de coisa imóvel, devem ser suspensos nos casos em que, a prática de tais atos coloquem o indivíduo ou famílias numa situação de fragilidade por falta de alternativa habitacional ou por outra razão social imperiosa, até que os competentes serviços da segurança social encontrem uma solução habitacional adequada e digna.
- Proibição de as entidades públicas promoverem o despejo administrativo de indivíduos ou famílias vulneráveis, sem garantir previamente soluções de realojamento adequadas e dignas.
- O procedimento de notificação de decisão administrativa de despejo e procedimento de desocupação deve também obedecer aos mesmos requisitos de informação, clara e simplificada, sobre os serviços públicos a que se pode recorrer no caso de não ter alternativa habitacional, bem como, acompanhamento dos serviços da segurança social durante todo o processo com recurso a elaboração de relatório social.
- O prazo legal para entrega de habitações, actualmente de 3 dias, decorrente de ocupação sem título, deve ser alargado.
- Revogação do nº 2 do Art. 85º Decreto-Lei n.º 37/2018, que permite aos municípios continuarem a recorrer até 2023, aos critérios obsoletos dos acordos estabelecidos com o IHRU no âmbito do PER – Programa Especial de Realojamento (Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio), para demolir construções de moradores e moradoras não recenseados no PER

2. Regulação do mercado de arrendamento habitacional

Sendo a habitação um bem essencial e havendo uma prática de fixação de rendas muito acima do rendimento médio de quem vive e trabalha em Portugal, bem como sem qualquer relação de qualidade preço, o Governo, no quadro das competências que tem como regulador, deve regular os preços das rendas, fixando tectos máximos de valor.

Com efeito, dos Art. 7º, 16º e 40º da Lei de Bases da Habitação, resulta essa obrigação:

“Artigo 7.º

Direito à habitação

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

2 - Incumbe ao Estado estabelecer a criação de um sistema de acesso à habitação com renda compatível com o rendimento familiar.”

“Artigo 16.º

Política nacional de habitação

[...]

5 - A política nacional de habitação implica:

[...]

f) A regulação do mercado habitacional e a garantia de habitação acessível em função dos rendimentos das famílias;”

“Artigo 40.º

Arrendamento habitacional

1 - O Estado garante o funcionamento regular e transparente do mercado de arrendamento habitacional.

2 - O Estado desenvolve uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar, nomeadamente através:

[...]

c) Da regulação do mercado de arrendamento privado, com recurso aos instrumentos mais adequados, com vista à sustentabilidade das soluções habitacionais, quer do lado da procura, quer do lado da oferta.”

Para a adequação do ordenamento jurídico actual às obrigações do Estado que resultam da LBH, deve ser criada legislação que preveja:

- Distinção entre os senhorios grandes proprietários e pequenos proprietários, permitindo desta forma adoptar medidas legislativas que protejam os inquilinos perante senhorios com posição dominante, permitindo imputar o risco do contrato ao senhorio quando este é um grande proprietário, bem como impor normas mais restritas que controlem comportamentos especulativos, com vista à sustentabilidade e estabilidade das soluções habitacionais.

- Controlo/regulação do preço das rendas; sendo a habitação um bem essencial e havendo uma prática de fixação de rendas muito acima do rendimento médio de quem vive e trabalha em Portugal, o governo, no quadro das competências que tem como regulador, pode fixar tetos máximos nos valores de renda.

Para tanto devem ser estabelecidos pelas autarquias critérios em função da tipologia, localização, estado de conservação, eficiência energética e elementos de qualidade e conforto.

3. Condições de habitabilidade

Apesar de os preços da habitação em Portugal serem muito elevados face ao rendimento médio, a qualidade das habitações e as responsabilidades dos senhorios quanto à conservação dos imóveis arrendados, é manifestamente insuficiente.

Também quanto a esta matéria prevê a LBH nos seus Arts. 9º e 45º:

“Artigo 9.º

Condições da habitação

[...]

2 - A lei define os requisitos mínimos para a qualificação das habitações, tendo em conta o número e área das divisões, bem como para garantir condições de higiene, salubridade, conforto, segurança e acessibilidade.

Artigo 45.º

Fiscalização das condições de habitabilidade

[...]

2 - É assegurada por entidade administrativa com competências para o efeito a fiscalização do cumprimento das normas legais do arrendamento habitacional, a verificação das condições de habitabilidade dos fogos arrendados ou subarrendados e o combate a situações irregulares ou encapotadas de arrendamento ou subarrendamento habitacional.

3 - A fiscalização referida inclui as residências estudantis e o subarrendamento de quartos a estudantes.

[...]”

Assim, é necessário:

- Proceder à criação do regime do procedimento de injunção em matéria de arrendamento e do Serviço de Injunção em Matéria de Arrendamento
- Dotar as autarquias dos meios próprios para fiscalização do cumprimento das normas legais do arrendamento habitacional e verificação das condições de habitabilidade.

4. Função social da habitação

A LBH define em que consiste a função social da habitação, prevendo que é obrigação do Estado promover o uso efectivo das habitações:

“Artigo 3.º

Princípios gerais

6 — O Estado promove o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentiva o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada.”

“Artigo 4.º

Função social da habitação

1 — Considera-se função social da habitação o uso efetivo para fins habitacionais de imóveis ou frações com vocação habitacional, nos termos da presente lei e no quadro do interesse geral.”

“Artigo 5.º

Uso efetivo da habitação

1 — A habitação que se encontre, injustificada e continuamente, durante o prazo definido na lei, sem uso habitacional efetivo, por motivo imputável ao proprietário, é considerada devoluta.

2 — Os proprietários de habitações devolutas estão sujeitos às sanções previstas na lei através do recurso aos instrumentos adequados”

“Artigo 28.º

Promoção do uso efetivo de habitações devolutas

[...]

2 — O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm o dever de promover o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentivar o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada, em especial nas zonas de maior pressão urbanística.”

O único mecanismo actualmente utilizado pelo Estado por forma a desincentivar as habitações devolutas é por via do agravamento fiscal, nos termos do Decreto-Lei n.º 159/2006, o que se tem demonstrado manifestamente insuficiente.

Nessa medida e partindo dos requisitos e critérios já previstos no DL 159/2006, deve ser:

- Criada legislação que regulamente a requisição de habitações devolutas pelos Municípios a fim de integrarem bolsas de arrendamento público.

Muito mais há a fazer no que respeita ao cumprimento do Direito à Habitação, no entanto a crise que atravessamos e que terá os seus efeitos nos próximos anos, torna prioritário garantir o acesso a habitação condigna acessível às famílias e, sobretudo, à protecção nos despejos, que se antecipa possam vir a ser em número muito elevado, nesta medida entendemos que as alterações legislativas referidas são urgentes e imprescindíveis.