

Rec. n.º 11/ B/2005

Proc.: R-4764/04

Data: 29-12-2005

Área: A 1

Assunto: URBANISMO E HABITAÇÃO. PATRIMÓNIO MUNICIPAL. ARRENDAMENTO. DIREITO DE REUNIÃO. RESTRIÇÕES. PARTES COMUNS. DESPESAS COMUNS.

Sequência: Acatada

§ 1º - EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Através do Regulamento Municipal para o Arrendamento de Habitações Sociais, a Assembleia Municipal deliberou, em 14 de Outubro de 2004, aprovar as regras para a gestão do parque habitacional, património do município de Vila Nova de Gaia.

2. Após audição da entidade visada e análise da documentação relevante, foi possível observar algumas deficiências naquela regulamentação, que se julga dever assinalar, mais recomendando a sua correcção, em ordem à prevalência de direitos fundamentais constitucionalmente protegidos.

3. Assim, e porque compete ao Provedor de Justiça, de acordo com o que dispõe o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do seu Estatuto, dirigir recomendações aos órgãos competentes com vista a assinalar as deficiências normativas que verificar, emitindo recomendações para a sua interpretação, alteração ou revogação, é meu dever levar à consideração de V. Exa. os resultados da minha análise, ponderando-se a necessidade de introdução de algumas modificações àquele regulamento(1).

§ 2º- ENQUADRAMENTO LEGAL

1. Nos termos do art. 45.º da Constituição, os cidadãos têm o direito de se reunirem, pacificamente e sem armas, sem necessidade de qualquer autorização, mesmo em locais abertos ao público.

2. O Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, regulamenta o exercício do direito de reunião, explicitando, do mesmo passo, algumas limitações que referirei adiante, na medida da sua pertinência para a apreciação da questão em apreço.

3. Procedeu este diploma à exigência constitucional de protecção e harmonização dos direitos fundamentais com outros valores, igualmente protegidos ao nível constitucional, dentro do princípio da concordância prática.

4. Sublinhe-se, desde já, que no seu art. 1.º, n.º 1, se prescreve que a todos os cidadãos é garantido o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em lugares públicos, abertos ao público e particulares, (sublinhado meu) independentemente de autorização, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e tranquilidade públicas.

5. Todavia, o Regulamento Municipal para o Arrendamento de Habitações Sociais, aprovado pela Assembleia Municipal de Vila Nova de Gaia, proíbe, no art. 11.º, n.º 2, alínea d), a "promoção de reuniões ou propaganda de carácter político ou religioso ou de outra natureza que perturbe e ponha em causa o bem estar dos restantes moradores".

6. Nessa sequência, terá sido elaborado, entre outros, o Regulamento de Condomínio do Empreendimento

General Ramalho Eanes, pela GaiaSocial, Empresa Municipal de Habitação (EM) que tem por objecto social o desenvolvimento da habitação social no concelho de Vila Nova de Gaia e a gestão e exploração do parque habitacional, património do município de Vila Nova de Gaia.

7.No art. 5.º, n.º 2, alínea d), interdita-se a promoção de reuniões, assim como a propaganda de carácter político ou religioso.

8.Em qualquer um daqueles regulamentos prevê-se ainda que as despesas correntes, necessárias à fruição das partes comuns dos edifícios e ao pagamento de serviços de interesse comum, ficam a cargo dos arrendatários (cfr. art. 14.º, n.º 1, do Regulamento Municipal para o Arrendamento de Habitações Sociais e art.º 10.º, n.º 1, do Regulamento de Condomínio do Empreendimento General Ramalho Eanes).

9.Nos termos do art. 40.º do Regime do Arrendamento Urbano (RAU), aprovado pelo Decreto- Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, as despesas correntes necessárias à fruição das partes comuns do edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum podem, por acordo entre as partes, ficar a cargo do arrendatário, desde que conste das cláusulas do contrato ou de um aditamento, assinado pelo arrendatário (cfr. art. 41.º do mesmo diploma).

10.De acordo com o art. 1424.º do Código Civil, salvo disposição em contrário, as despesas necessárias à conservação e fruição das partes comuns dos edifícios e ao pagamento de serviços de interesse comum são pagas pelos condóminos (sendo estes, conforme o art. 1420.º, n.º 1, os proprietários das fracções).

§ 3º - DIREITO DE REUNIÃO

11.Na resposta remetida por V.ª Exa., defendia-se que a limitação ao direito de reunião, prevista no art. 11.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento Municipal para o Arrendamento de Habitações Sociais, se fundaria na necessidade de salvaguardar o interesse colectivo, com vista a não ser perturbado o bem- estar e o descanso dos moradores, como aí é explicitado (idêntica menção não consta do art. 5.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento de Condomínio do Empreendimento General Ramalho Eanes, aqui surgindo uma proibição total e incondicionada).

12.É pacífico, em matéria de direitos, liberdades e garantias, que, para além da possibilidade constitucionalmente admissível do estabelecimento de restrições, desde que por via legislativa e respeitando o regime orgânico e material para tanto previsto na Lei Fundamental, há que proceder a compensações com as posições jurídicas de outros sujeitos, resolvendo reais ou putativos conflitos de direitos.

13.Nessa medida, não é de estranhar que regulamentos de condomínio proibam actividades que, pela sua natureza, prejudiquem o gozo da habitação, em tudo o que a mesma comporta, convocando uma miríade de posições jurídicas, aos demais cidadãos, em especial àqueles que, compartilhando o mesmo imóvel ou imóveis vizinhos, estão mais directamente em causa.

14.Ora, quer no Regulamento Municipal, quer, mais claramente, no Regulamento de Condomínio que aqui tomei como exemplo, não é aos efeitos danosos do exercício (assim eventualmente abusivo ou excessivo) de um direito que se quer atalhar, mas sim, e claramente, ao próprio direito, independentemente da verificação de tais efeitos danosos.

15.Com efeito, no Regulamento de Condomínio o direito de reunião é proibido, sem mais. No limite, cinco pessoas que se reúnam, para debater as próximas eleições presidenciais no apartamento de um deles, poderão consubstanciar uma reunião "ilícita", a reprimir nos termos do mesmo.

16.Admito que o Regulamento Municipal pode ser interpretado num sentido mais favorável, só proibindo o exercício do direito de reunião quando o seja de modo tal que perturbe ou ponha em causa o bem- estar dos restantes moradores.

17.Se assim é, nota-se uma desconformidade entre a solução jurídica dada por uma e outra norma, em termos que, desde logo, justificariam a modificação do Regulamento de Condomínio.

18. Todavia, ainda que, por hipótese de raciocínio, se justificasse impor a restrição das reuniões de moradores e terceiros nas edificações municipais identificadas, por via regulamentar, jamais seria de contemporizar com uma proibição absoluta e, por isso mesmo, excessiva, desproporcionada e inconstitucional.

19. Como acima referi, a configuração legal do direito de reunião, porém, não resulta apenas de norma constitucional. Com excepção das reuniões religiosas realizadas em recinto fechado, haverá ainda de ter presente o conteúdo do citado Decreto- Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, que, na concretização daquela norma constitucional e para ponderação entre o direito de reunião e outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, garante a todos o direito de se reunirem pacificamente, em todo e qualquer lugar público, aberto ao público ou particular, sem necessidade de autorização alguma, desde que não se visem fins contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e tranquilidade públicas.

20. Ora, no Regulamento Municipal para o Arrendamento de Habitações Sociais, restringe- se o direito de reunião quando possa pôr em causa o bem- estar dos restantes moradores.

21. O bem- estar não é necessariamente coincidente com a ordem e tranquilidade pública. Aquele é reportado, comumente a um estado subjectivo da pessoa a que diz respeito, nomeadamente a uma sensação física e estado de espírito de contentamento e conforto ou ao conjunto das condições materiais necessárias à comodidade, conforto e segurança de alguém(2).

22. De resto, na própria Constituição o vocábulo é utilizado, mas como tarefa essencial do Estado, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais (cfr. art. 9.º, alínea d)) ou como incumbência prioritária do Estado ao nível social e económico no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, (cfr. art. 81.º, alínea a)), ou seja, sempre no segundo sentido comum. Não há, no léxico jurídico nacional, qualquer variante semântica.

23. Ora, não contribuindo o direito de reunião para a prossecução deste bem- estar social e económico, deve entender- se que o sentido escolhido no Regulamento Municipal para o vocábulo bem- estar, será o da sensação física e estado de espírito de contentamento e conforto.

24. Qualquer um dos dois sentidos está longe do que se entende por ordem e tranquilidade públicas, conceitos estes, eminentemente objectivos, previstos no art. 1.º, n.º 1 do Decreto- Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, ou seja "o conjunto das condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos individuais...vale enquanto permite a realização do bem comum aferido pelo equilíbrio entre liberdade e autoridade que é fonte de paz". (3)

25. Ademais, não pode ancorar- se a restrição do Regulamento de Condomínio no mero receio de que toda e qualquer reunião possa atentar contra a tranquilidade dos condóminos, como é afirmado pela GaiaSocial, EM.

26. A previsão ou prognose de uma reunião tumultuosa ou violenta não pode legitimar a proibição de todas as reuniões, nem tão- pouco constitui motivo de dissolução da reunião, pois os actos de violência praticados por uma minoria de participantes podem ser enfrentados pelas autoridades policiais sem pôr em causa o conteúdo essencial deste direito fundamental(4).

27. Mesmo nos locais públicos, as restrições ao direito de reunião são bastante limitadas, podendo as reuniões ser interrompidas, caso perturbem a ordem e tranquilidade públicas, e nunca proibidas ab initio.

28. Quanto às reuniões em edifícios particulares, apenas se impede, no art. 12.º, que tenham lugar para além das 0.30 h, salvo na eventualidade de edifícios desocupados, ou no caso de terem moradores, se forem estes os promotores ou tiverem dado o seu assentimento por escrito.

29. De resto, apenas não é permitida a realização de reuniões com ocupação abusiva de edifícios particulares.

30. E no mais, não se encontram nenhuma outra restrição nem limitação ao exercício do direito de reunião

30.E no mais, não se encontram nemunas outras restrições nem limitações ao exercício do direito de reunião em locais privados.

31.De facto, o direito de reunião em locais privados nem sequer está, ao contrário das reuniões em locais públicos ou abertos ao público, sujeito a comunicação prévia às autoridades públicas. Sem se encontrar sujeito a comunicação prévia também não pode, por maioria de razão, ser objecto de proibição.

32.Ora, as limitações ao direito de reunião consagradas, quer no Regulamento Municipal para o Arrendamento de Habitações Sociais, quer nos Regulamentos de Condomínio elaborados pela GaiaSocial, EM, nomeadamente o do Empreendimento General Ramalho Eanes, são tão mais graves porque aplicadas, não às partes comuns dos edifícios particulares, mas às próprias fracções habitacionais dos moradores colidindo- se, deste modo, com a sua esfera da vida privada.

33. Admito que a realização de reuniões nas partes comuns possa estar subtraída à vontade de um dos utentes, devendo caber a gestão das mesmas ao "condomínio".

34.Já no que toca à habitação de cada um, não vejo motivos para desvalorizar, proibindo- o, o exercício do direito de reunião por motivos religiosos ou políticos, numa intromissão intolerável no que à intimidade de cada utente e ao gozo do seu domicílio respeita.

35.Na verdade, tem de ter- se em consideração que os problemas de ruído são tutelados especificamente pelas normas contidas no Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto- Lei n.º 292/2000, de 14 de Novembro. Assim, em face dos mecanismos legais ali previstos, a proibição pura e simples do exercício do direito de reunião como forma de evitar o ruído é excessiva e desnecessária.

36.Normas que previnam e punam comportamentos lesivos dos utentes das habitações sociais são perfeitamente admissíveis, devendo todavia conter na sua previsão, exclusivamente, elementos de conexão com a salvaguarda dos bens jurídicos a proteger, designadamente da vizinhança.

37.Não é o caso de uma proibição de reuniões definidas pelo seu carácter ideológico, seja este de natureza política, religiosa, sindical, desportiva, científica, etc.

§ 4º - AS DESPESAS COMUNS

1.Questão inteiramente diversa, mas não menos controversa e provavelmente com mais relevância prática, resulta da liquidação obrigatória de uma quantia, por parte dos arrendatários, a título de despesas correntes necessárias à fruição das partes comuns dos edifícios.

2.Estas despesas, numa relação típica de arrendamento, - cfr. as normas legais acima invocadas - são da responsabilidade do proprietário do imóvel, podendo, no entanto, ficar a cargo do arrendatário (cfr. art. 40.º, do RAU), por acordo entre as partes, reduzido a escrito no contrato de arrendamento, originária ou supervenientemente.

3.Julgo perceber o alcance desta previsão e, pelo menos parcialmente, da mesma não discordo completamente.

4.Assim, para além do óbvio alívio que representa para as finanças municipais, em termos da manutenção do imóvel, uma vertente que creio justificar a título principal esta solução normativa é a necessária responsabilização dos utentes dos espaços habitacionais em causa pela sua conservação e manutenção, propiciando tendencialmente um maior sentimento de pertença e uma menor degradação (inclusivamente pela pressão social exercida sobre o autor de um dano por parte dos demais utentes do espaço).

5.Se a aplicação lata deste princípio do utilizador- pagador não repugna nesta relação, que, recorde- se, não é a de um arrendamento habitacional normal, mas sim de ocupação onerosa de bens públicos por parte de cidadãos carenciados e por causa dessa carência, devo frisar que esta mesma necessidade deve servir de limite a essa responsabilização, especialmente quando são despesas correntes e normais de conservação e

manutenção que estão em causa, e não despesas decorrentes de actos dolosos ou negligentes.

6. Assim, sem prejuízo da responsabilização civil dos causadores de danos culposos, nos termos gerais, não vejo motivo, bem pelo contrário, para excluir as despesas de conservação da lógica social que impera na relação estabelecida entre o município e munícipe.

7. Se, nos termos regulamentares, a renda devida pela ocupação de certo fogo varia de acordo com as características socioeconómicas do agregado familiar, parece-me fortemente injusto que, tratando-se ainda do apoio no acesso à habitação, se exclua da mesma lógica de formação do preço de esforço do munícipe a contrapartida pelas despesas decorrentes da fruição do imóvel, ou seja, as havidas na manutenção e conservação.

8. Assim, constituindo a medida do esforço do munícipe no pagamento das suas necessidades habitacionais, nos termos regulamentares, a soma de duas parcelas, não é conforme com a finalidade social desta actividade municipal que só uma delas seja variável, reduzindo o impacto da variabilidade das condições económicas de cada arrendatário, tanto mais quão maior seja o peso relativo da parcela que hoje é fixa, para as despesas de conservação e manutenção dos espaços comuns.

9. Mantendo o princípio que devem tais despesas, tendencialmente, estar a cargo dos utentes dos espaços em causa, creio bastante mais justo e adequado às funções que justificam o investimento público em habitação social que a mesma variabilidade, hoje estabelecida para as rendas, seja aplicável à totalidade das despesas com a habitação, designadamente aquelas aqui em causa.

10. Assim, no que aqui proponho, caberia ao município compartilhar, de acordo com as mesmas regras que aplica na formação da renda concreta de cada fogo, nas despesas havidas com as partes comuns, apoiando mais aqueles que mais precisam, de acordo com a avaliação feita pelos serviços competentes e assim obtendo uma igualdade real mais perfeita entre todos.

§ 5º - CONCLUSÕES -

De acordo com as motivações expostas, e no exercício dos poderes que me são conferidos pelo art. 20.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, RECOMENDO à Assembleia Municipal presidida por V.Exa.:

1.a alteração da redacção do art.º 11.º, n.º 2, do Regulamento Municipal para o Arrendamento de Habitações Sociais, omitindo-se a referência às finalidades do exercício do direito de reunião, sem prejuízo do estabelecimento de cláusulas impeditivas da lesão dos direitos e interesses legítimos da vizinhança;

2.a substituição do disposto no art.º 14.º daquele Regulamento que prevê, unilateralmente, a obrigatoriedade dos arrendatários suportarem os encargos de fruição das partes comuns, por um sistema que divida os mesmos entre os arrendatários e o município, de acordo com regras similares que já hoje presidem à quantificação em concreto da renda;

3.a adopção das medidas necessárias junto da GaiaSocial, Empresa Municipal de Habitação, para a adequação dos regulamentos de condomínio das habitações sociais, designadamente do Empreendimento General Ramalho Eanes, às alterações indicadas anteriormente.

Queira V.Ex.^a, em cumprimento do dever consagrado no art.º 38.º, n.º 2, do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, dignar-se informar sobre a sequência que o assunto venha a merecer.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

H. NASCIMENTO RODRIGUES

- (1) Sobre a concordância prática entre direitos fundamentais, v. JORGE MIRANDA, Manual de Direito Constitucional, vol. IV, Direitos Fundamentais, Coimbra Editora, 3.^a ed., p. 332 e ss.
- (2) cfr. Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, Academia das Ciências de Lisboa, I Vol. Editorial Verbo, Braga, 2001 e, no mesmo sentido veja-se ANTÓNIO DE MORAIS SILVA no Novo Dicionário Compacto da Língua Portuguesa, vol. I, Editorial Confluência, 10.^a edição revista, 1987.
- (3) JORGE MIRANDA, "A Ordem e os Direitos Fundamentais, Perspectiva Constitucional", Revista da Policia Portuguesa, n.º 88, Julho/ Agosto, p. 5.
- (4) Neste sentido, v. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.^a edição, Revista, Coimbra Editora, 1993.