



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

FISCALIZAÇÃO CONCRETA DA CONSTITUCIONALIDADE E DA LEGALIDADE

ACÓRDÃO N.º 351/10

De 6 de Outubro de 2010

Não conhece do recurso quanto às normas extraídas dos artigos 4.º, 5.º, 9.º, 10.º, 11.º, 26.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto; julga inconstitucionais as normas extraídas dos artigos 1.º, alínea *a*), 6.º, 7.º, 8.º, n.º 6, 24.º e 25.º, todos do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto.

Processo: n.º 217/10.

Recorrente: Ministério Público.

Relatora: Conselheira Ana Guerra Martins.

SUMÁRIO:

- I – Os autos recorridos dizem respeito a um litígio que envolve a pretensão de denúncia, pelo senhorio, de um contrato de arrendamento urbano, com fundamento na demolição do prédio arrendado. Daqui resulta que as normas que poderiam – em abstracto – ser extraídas dos artigos 4.º, 5.º, 9.º, 10.º, 11.º, 26.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, nem sequer seriam susceptíveis de aplicação à situação controvertida nos autos recorridos, pelo que, por maioria de razão, também não seriam passíveis de desaplicação.
- II – Assim sendo, opta-se por apenas conhecer da desaplicação das normas que dizem directamente respeito à possibilidade de denúncia de um contrato de arrendamento urbano, por vontade do senhorio, quando esteja em causa a demolição do prédio arrendado, ou seja, das normas extraídas dos artigos 1.º, alínea *a*), 6.º, 7.º, 8.º, 24.º e 25.º, todos do referido diploma legal.
- III – Quanto à questão de fundo, importa, desde logo, notar que a decisão recorrida elegeu precisamente dois arestos do Tribunal Constitucional (cfr. Acórdãos n.ºs 92/09 e 143/09) como principal fundamento de desaplicação das normas que constituem objecto do presente recurso.
- IV – Por se tratar de questão normativa idêntica à decidida pelas 1.ª e 2.ª Secções deste Tribunal e por não se divergir do entendimento adoptado, julgam-se inconstitucionais as normas extraídas dos artigos 1.º, alínea *a*), 6.º, 7.º, 8.º, 24.º e 25.º, todos do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, com fundamento em inconstitucionalidade orgânica, em virtude da violação do artigo 165.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição.

Acordam na 3.^a Secção do Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1. Nos presentes autos, foi interposto recurso pelo Ministério Público, para si obrigatório, ao abrigo do artigo 280.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP), e dos artigos 70.º, n.º 1, alínea *a*), e 72.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional (LTC), da decisão proferida pela Secção Única do Tribunal Judicial da comarca de Vila Pouca de Aguiar, em 7 de Julho de 2009 (fls. 131 a 136) que determinou a desaplicação das normas extraídas dos artigos 1.º, n.º 1, alínea *a*), 4.º a 11.º e 24.º a 26.º do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, por inconstitucionalidade orgânica fundada na violação do artigo 165.º, n.º 1, alínea *h*), da CRP;

2. Notificado para tal pela Relatora, o Ministério Público produziu alegações, das quais constam as seguintes conclusões:

«1.º

Inclui-se no âmbito da “reserva de parlamento”, estabelecida no artigo 165.º, n.º 1, alínea *h*), da Constituição da República Portuguesa, a definição dos pressupostos materiais que condicionam, se um arrendamento “vinculístico”, a faculdade de denúncia pelo senhorio, nomeadamente com fundamento na demolição do prédio arrendado.

2.º

Tais pressupostos – que se não mostram minimamente definidos nos artigos 1101.º e 1103.º do Código Civil, na redacção emergente da Lei n.º 6/2006 – são estabelecidos, em termos constitutivos e inovatórios, pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, em particular pelas disposições conjugadas dos artigos 7.º, n.º 2, e 24.º deste último diploma legal.

3.º

Não estando o Governo, ao aditar o Decreto-Lei n.º 157/2006, legitimado, face ao objecto e extensão da respectiva lei de autorização legislativa, constante do artigo 63.º da Lei n.º 6/2006, para regular os aspectos substantivos da extinção do arrendamento urbano, na sequência do exercício pelo senhorio do direito de denúncia, com base na pretendida demolição do locado, são organicamente inconstitucionais as normas que integram o objecto do presente recurso.

4.º

Termos em que deverá confirmar-se o juízo de inconstitucionalidade formulado pela decisão recorrida.” (fls. 168 e 169).

3. Devidamente notificados para o efeito, os recorridos deixaram expirar o prazo legal, sem que viessem aos autos apresentar qualquer resposta.

Assim sendo, cumpre apreciar e decidir.

II — Fundamentação

4. A título preliminar, importa circunscrever o objecto do presente recurso. Sendo certo que a própria decisão recorrida afirma, textualmente, «declarar [*sic*] organicamente inconstitucionais as normas dos artigos

1.º, n.º 1, alínea *a*), 4.º a 11.º, 24.º a 27.º do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto» (fls. 135), não menos certo se afigura que não desaplicou efectivamente todas aquelas normas, na medida em que parte significativa delas não seria – sequer potencialmente – aplicável ao caso concreto em apreço nos autos recorridos.

Com efeito, os autos recorridos dizem respeito a um litígio que envolve a pretensão de denúncia, pelo senhorio, de um contrato de arrendamento urbano, com fundamento na demolição do prédio arrendado. Daqui resulta que as normas que poderiam – em abstracto – ser extraídas dos artigos 4.º, 5.º, 9.º, 10.º, 11.º, 26.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, nem sequer seriam susceptíveis de aplicação à situação controvertida nos autos recorridos, pelo que, por maioria de razão, também não seriam passíveis de desaplicação.

Assim sendo, opta-se por apenas conhecer da desaplicação das normas que dizem directamente respeito à possibilidade de denúncia de um contrato de arrendamento urbano, por vontade do senhorio, quando esteja em causa a demolição do prédio arrendado, ou seja, das normas extraídas dos artigos 1.º, alínea *a*), 6.º, 7.º, 8.º, 24.º e 25.º, todos do referido diploma legal – orientação esta, aliás, já seguida pelo Acórdão n.º 143/09, da 1.ª Secção.

5. Quanto à questão de fundo, importa, desde logo, notar que a decisão recorrida elegera precisamente dois arestos do Tribunal Constitucional (cfr. Acórdãos n.ºs 92/09 e 143/09, ambos disponíveis in *www.tribunalconstitucional.pt*) como principal fundamento de desaplicação das normas que constituem objecto do presente recurso. Como tal, a decisão recorrida adopta a fundamentação mais amplamente considerada naqueles Acórdãos.

Com efeito, a propósito de questão normativa idêntica à ora em apreço – e ponderando a eventual desconformidade entre a lei de habilitação e o respectivo decreto-lei autorizado cujas normas ora se apreciam – afirmou-se no referido Acórdão n.º 92/09:

«7. O primeiro passo a dar, nesse percurso decisório, será o de indagar se as soluções constantes das normas impugnadas integram ou não a previsão da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 165.º

Como objecto da reserva relativa de competência parlamentar vem aí referido o “regime geral” do arrendamento. O qualificativo por nós sublinhado denota bem que não cabe na reserva todo o regime do arrendamento, pelo que ela não é “esgotante e absoluta”, como fundamentadamente realçou o Acórdão n.º 311/93. Estamos perante uma reserva relativa ou de densificação parcial.

Mas, por outro lado, o confronto com o enunciado de outras alíneas, como a *f*), *g*), ou *n*), que definem a sua área de incidência como sendo as “bases” dos respectivos regimes, evidencia, com não menor clareza, a grande amplitude das matérias arrendatícias cuja disciplina só pode ser estabelecida por lei parlamentar, ou diploma parlamentarmente autorizado.

Como põe em destaque o Acórdão n.º 77/88:

“Ora, logo este ponto de vista textual mostra que a reserva em causa não se limita à definição dos ‘princípios’, ‘directivas’ ou standards fundamentais em matéria de arrendamento (é dizer, das ‘bases’ respectivas), mas desce ao nível das próprias ‘normas’ integradoras do regime desse contrato e modeladoras do seu perfil. Circunscrito o âmbito da reserva pela noção ‘arrendamento rural e urbano’, nela se incluirão, pois, as regras relativas à celebração de tais contratos e às suas condições de validade, definidoras (imperativa ou supletivamente) das relações (direitos e deveres) dos contraentes durante a sua vigência, e definidoras, bem assim, das condições e causas da sua extinção – pois tudo isso é ‘regime jurídico’ dessa figura negocial.”

Sendo este o alcance da reserva de lei fixada na alínea *h*) do n.º 1 do artigo 165.º, dúvidas não há de que o Governo só poderia regular os aspectos da disciplina do arrendamento urbano sobre que incidiram as normas impugnadas, através de decreto-lei, se para tal estivesse munido da competente autorização legislativa. Trata-se de pontos axiais do regime geral do arrendamento urbano, pois dizem respeito à extinção ou suspensão de eficácia do contrato e a uma alteração do montante da renda, a prestação principal a cargo do arrendatário. Aí estão em jogo

interesses primários dos sujeitos em relação, e muito especialmente do inquilino – matéria de particular melindre político-social, cuja regulação o legislador constituinte quis manter sob a alçada, de forma directa ou indirecta, do órgão de representação da vontade popular.

Importa, pois, averiguar, se, no caso, existiu lei habilitante e, se assim foi, se as soluções consagradas se contiveram dentro dos limites da autorização legislativa.

8. (...)

Da simples leitura, salta à vista que o conteúdo do Decreto-Lei n.º 157/2006 é mais extenso do que o enunciado na norma de autorização legislativa: enquanto que esta, para o que ora interessa, define como objecto do acto autorizado apenas o “regime jurídico das obras coercivas” [alínea *a*) do n.º 1 do artigo 63.º da Lei n.º 6/2006], o diploma que exercita a autorização consagra, para além deste regime, o atinente à denúncia ou suspensão do contrato de arrendamento e à denúncia por edificação em prédio rústico arrendado.

É manifesto que estes dois regimes extravasam da matéria definida na norma habilitante como objecto de autorização. Na verdade, este reporta-se a obras coercivas, o mesmo é dizer, a obras que não resultam da iniciativa e da vontade do senhorio, visando, justamente, suprir a inércia deste na sua realização. A denúncia ou suspensão do contrato de arrendamento, pelo contrário, são soluções facultadas, em certos termos, ao senhorio, quando é ele a tomar a iniciativa de obras de remodelação ou restauro profundos, ou de demolição. Trata-se, é bom de ver, de vicissitudes contratuais distintas, de que promanam consequências de tipo completamente diferente. E a autonomia substancial da previsão de extinção ou suspensão dos efeitos do contrato, em face da matéria da realização de obras coercivas, espelha-se bem, a nível formal e sistemático, não só na enunciação em separado, na norma definidora do objecto (artigo 1.º), dos dois segmentos normativos, como também na localização da disciplina respeitante a cada um deles em subsecção própria.

É inevitável retirar a conclusão de que o regime de denúncia ou suspensão do contrato de arrendamento, constante do Decreto-Lei n.º 157/2006, inovador e de sentido não coincidente com o disposto na Lei n.º 2088, de 3 de Junho de 1957, foi emitido sem credencial parlamentar bastante, que habilitasse o Governo a tomar uma iniciativa legislativa com esse conteúdo. De entre os limites que as leis de autorização legislativa, de acordo com o n.º 2 do artigo 165.º da CRP, fixam aos diplomas autorizados, o vício dá-se logo no primeiro deles, pela não coincidência, nessa parte, do objecto sobre que recai o decreto-lei em causa e aquele individualizado no artigo 63.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 6/2006.

9. Esta conclusão não é infirmada, nem sequer abalada, pelo facto de o artigo 1103.º, n.º 8, do Código Civil, posto em vigor pela Lei n.º 6/2006, prever o seguinte:

“A denúncia do contrato para demolição ou realização de obra de remodelação ou restauro profundos é objecto de legislação especial.”

Na verdade, esta norma tem uma natureza e uma função puramente remissivas e integradoras, não podendo, de forma alguma, ser tida como operando uma delegação de competência para uma intervenção legislativa governamental, neste domínio. Sendo assim, ao ser tomada a opção de editar tal “legislação especial” sob a forma de decreto-lei, o Governo não estava dispensado, naturalmente, de obter a prévia autorização legislativa da Assembleia da República, como suporte legitimador dessa actividade legiferante e parâmetro de validade das soluções, dela advenientes, que se integram no regime geral do arrendamento urbano.

De resto, a qualificar-se aquela norma como de autorização legislativa – o que já vimos, não corresponde ao seu alcance, e só por escrúpulo de completude argumentativa agora se perspectiva – ela não preencheria minimamente os requisitos substanciais da sua validade constitucional, já que se limita a enunciar uma área de intervenção – a facultação ao senhorio de um direito extintivo do contrato com um determinado objectivo –, sem nada definir quanto aos seus pressupostos materiais, as medidas compensatórias em tutela dos interesses do inquilino e a orientação a seguir quanto à disciplina de outros aspectos relevantes da situação. Tratar-se-ia de um verdadeiro “cheque em branco” endossado ao legislador, quando é certo que, como oportunamente salienta Jorge Miranda, “autorizações em branco ou globais subverteriam a distribuição constitucional de competências” (Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, II, Coimbra, p. 539).

É seguro, pois, que esta simples previsão de uma actividade legislativa futura, consagrada da disciplina da solução apenas enunciada na alínea *b*) do artigo 1101.º, sem nada adiantar quanto aos contornos dos pontos essenciais desse regime, deixados inteiramente à autonomia decisória do órgão emissor da legislação complementar, não concede a este uma delegação de competência, que respeite a reserva instituída pela alínea *b*) do artigo 165.º da CRP.

10. *Mutatis mutandis*, as considerações acima expostas, no ponto 8 desta fundamentação, quanto à inobservância do limite substancial definido pelo objecto da norma de autorização, são extensíveis ao disposto no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 157/2006 – também incluído no conjunto de normas que a sentença recorrida declarou inaplicadas, por inconstitucionalidade orgânica.

Está agora em causa, não a extinção ou suspensão da eficácia do contrato de arrendamento, mas a faculdade concedida ao senhorio de actualização de renda, no caso de realizar obras de reabilitação do prédio, em certas condições temporais e substanciais. Ainda que identicamente reportada a obras destinadas a manter o locado, com consequências apenas ao nível do conteúdo da relação, e não na sua continuidade, a previsão não se refere a obras coercivas, pelo que se encontra igualmente fora do âmbito da autorização legislativa outorgada pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 63.º da Lei n.º 6/2006.

É certo que o regime revogado por esta Lei já contemplava a possibilidade de actualização da renda, pela efectivação de obras pelo senhorio (artigos 38.º e 39.º do Regime do Arrendamento Urbano). Mas o regime instituído pelo artigo em questão é profundamente inovador em relação a esta disciplina, dela divergindo em pontos fundamentais, quer na previsão, quer na estatuição.

Estando em juízo a conformação de um elemento essencial do contrato de arrendamento, reformuladora, em termos de agravamento, da prestação principal do arrendatário — o sujeito protegido, em muitos aspectos do regime legal – dúvidas não há que estamos perante uma solução inovadora que faz parte do “regime geral” do arrendamento urbano, pelo que a sua consagração por decreto-lei exige autorização legislativa.

Não tendo sido esta emitida, em termos constitucionalmente conformes, a norma do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 157/2006 padece de inconstitucionalidade orgânica.»

O mesmo juízo de inconstitucionalidade foi corroborado pelo já citado Acórdão n.º 143/09, nos seguintes termos:

«Com efeito, o Tribunal Constitucional tem entendido que esse regime compreende “as regras relativas à celebração de tais contratos e às suas condições de validade, definidoras (imperativa ou supletivamente) das relações (direitos e deveres) dos contraentes durante a sua vigência e definidoras, bem assim, das condições e causas da sua extinção. A definição dos pressupostos condicionantes do exercício pelo senhorio, do direito de denúncia do arrendamento para habitação do andar locado respeita a aspectos significativos e substantivos do regime legal do contrato, pelo que se encontra compreendida no âmbito da reserva de competência legislativa relativa da Assembleia da República.” [Acórdão n.º 70/99 (publicado no *Diário da República*, II Série, de 6 de Abril) em que se citam, também, neste mesmo sentido, os Acórdãos n.ºs 352/92 e 311/93].

Importa, agora, analisar se, na situação em apreço, existe lei habilitante e se as soluções encontradas se acham balizadas nos limites da autorização legislativa.

Verifica-se, efectivamente, que o Decreto-Lei n.º 157/2006 foi emitido no uso de autorização legislativa, ou seja, com base no artigo 63.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 2, da Lei n.º 6/2006, que aprovou o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU).

Na situação que ora nos ocupa, a acção de denúncia do contrato de arrendamento funda-se, numa perspectiva substantiva, no artigo 1103.º do Código Civil.

No tocante a esta disposição legal constante do Código Civil, verifica-se que a mesma foi buscar a sua actual redacção à Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, e limita-se, no respectivo segmento dispositivo, a remeter para “legislação especial” a temática atinente “à denúncia do contrato para demolição ou realização de obras de remodelação ou restauro profundos” (artigo 1103.º, n.º 8).

Por sua vez, a invocada “legislação especial” é composta por três blocos normativos constantes nas três alíneas do n.º 1 do artigo 1.º do mencionado Decreto-Lei n.º 157/2006: *i)* “denúncia ou suspensão do contrato de arrendamento para demolição ou realização de obras de remodelação ou restauro profundos” [alínea *a)*]; *ii)* a “realização de obras coercivas pelos municípios, nos casos em que o senhorio as não queira ou não possa realizar” [alínea *b)*] e *iii)* “a edificação em prédio rústico arrendado e não sujeito a regime especial” [alínea *c)*].

Da análise do referenciado diploma legal verifica-se que o mesmo extravasa a norma de autorização legislativa consignada no artigo 63.º, n.º 1, alínea *a)* e n.º 2, da Lei n.º 6/2006, já que para o que ora importa, só existe autorização legislativa para o “regime de obras coercivas” e já não para a “denúncia ou suspensão do contrato de arrendamento para demolição (...)”.

Assim, torna-se inequívoco que o legislador, no atinente a todas as questões que envolvam a denúncia do contrato para demolição do prédio arrendado, por não integrarem o regime das “obras coercivas”, carecia, em termos manifestos, de credencial parlamentar para legislar inovatoriamente.

Na verdade, é inequívoco que são inovatórios os preceitos onde se encontra exarada a definição substantiva dos pressupostos materiais do direito de denúncia para demolição, constantes dos artigos 6.º e 7.º, 24.º e 25.º do mencionado diploma legal. Os pressupostos materiais do direito de denúncia para demolição estabelecidos, respectivamente nos artigos 24.º, com referência ao artigo 7.º, n.º 2, e 25.º, são inovatórios, relativamente aos artigos 1101.º, alínea *b)*, e 1103.º, n.º 8, do Código Civil, que se limitam a referir a existência de uma mera faculdade de denúncia para demolição, sem explicitar os respectivos pressupostos (artigo 1101.º), submetendo, por seu lado, o seu regime a legislação especial (artigo 1103.º).

Acresce que o precedente regime legal – Lei n.º 2088, de 3 de Julho de 1957 –, revogada pelo artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 152/2006, não regulava tais matérias, nomeadamente pela forma que vem de ser referida, pelo que a intervenção legislativa, em análise, é, manifestamente, inovatória.”

Por se tratar de questão normativa idêntica à decidida pelas 1.ª e 2.ª Secções deste Tribunal e por não se divergir do entendimento adoptado, opta-se por confirmar a decisão recorrida e, em conformidade, julgar inconstitucionais as normas extraídas dos artigos 1.º, alínea *a)*, 6.º, 7.º, 8.º, 24.º e 25.º, todos do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, com fundamento em inconstitucionalidade orgânica, em virtude da violação do artigo 165.º, n.º 1, alínea *b)*, da CRP.

III — Decisão

Pelos fundamentos expostos, decide-se:

- a)* Não conhecer do objecto do recurso, quanto às normas extraídas dos artigos 4.º, 5.º, 9.º, 10.º, 11.º, 26.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto;
- b)* Julgar inconstitucionais as normas extraídas dos artigos 1.º, alínea *a)*, 6.º, 7.º, 8.º, n.º 6, 24.º e 25.º, todos do Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, com fundamento na violação do artigo 165.º, n.º 1, alínea *b)*, da CRP.

E, em conformidade,

- c)* Negar provimento ao recurso interposto, na parte em que dele se conhece.

Sem custas, por não serem legalmente devidas.

Lisboa, 6 de Outubro de 2010. – *Ana Maria Guerra Martins – Maria Lúcia Amaral – Carlos Fernandes Cadilha – Vítor Gomes – Gil Galvão.*

Anotação:

Os Acórdãos n.ºs 92/09 e 143/09 estão publicados em *Acórdãos*, 74.º Vol.