

Exmo. Senhor
Professor Doutor Luís Menezes Leitão
Presidente da ALP – Associação
Lisbonense de Proprietários
Rua D. Pedro V, 80-82
1269-002 Lisboa

- Via postal –

Lisboa, 5 de dezembro de 2018

Vossa ref^a

Vossa comunicação

Nossa ref.^a

17.07.2018

E-PdJ/2018/20753

1

Assunto: Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, que estabelece um regime extraordinário e transitório para proteção de pessoas idosas ou com deficiência que sejam arrendatárias e residam no mesmo locado há mais de 15 anos

1. Em carta datada de 17 de Julho de 2018, solicitou a Direção da “ALP – Associação Lisbonense de Proprietários” a realização de uma audiência com o objectivo de expor os seus pontos de vista sobre a Lei n.º 30/2018, de 16 de Julho, que estabelece um regime extraordinário e transitório para proteção de pessoas idosas ou com deficiência que sejam arrendatárias e residam no mesmo locado há mais de 15 anos.

Tal pedido justificou-o a ALP no entendimento segundo o qual o diploma infringiria o direito dos proprietários de acesso aos tribunais para a defesa dos seus direitos, consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa, dirigindo-se por isso ao Provedor de Justiça para que este órgão requeresse a fiscalização da constitucionalidade junto do Tribunal Constitucional.

Tendo sido deferido o pedido de audiência, a mesma veio a ter lugar em 31 de julho de 2018, nela tendo estado presente representantes da Direção da ALP que então expuseram os seus argumentos a favor da inconstitucionalidade do referido diploma, salientando que consideravam o mesmo problemático sobretudo na parte em que os seus efeitos se produzem nos processos pendentes.

Assumi então o compromisso de confiar ao meu Gabinete a realização de um estudo sobre a conformidade constitucional do regime jurídico introduzido pela Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, sendo que seria com base nesse estudo que, consoante o caso, me determinaria ou não por avançar com um pedido junto do Tribunal Constitucional.

Concluído esse estudo, venho pela presente comunicar à ALP a decisão que quanto a esta questão tomei.

2. A primeira conclusão a retirar do estudo elaborado pelo meu Gabinete é a de que estamos perante uma manifestação algo singular do exercício da função legislativa do Estado.

Com efeito, a correta compreensão do regime jurídico instituído pela Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, obriga a que tal diploma seja devidamente enquadrado naquilo que foi o contexto específico da sua aprovação parlamentar.

A Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, teve na sua origem dois projetos de lei, a saber: (i) o Projeto de Lei n.º 853/XIII/3.^a (BE) “Estabelece a suspensão de prazos do novo Regime do Arrendamento Urbano e de processos de despejo” e

(ii) o Projeto de Lei n.º 854/XIII/3.^a (PS) “Estabelece um regime extraordinário e transitório de proteção de pessoas idosas ou com deficiência que sejam arrendatários e residam no mesmo local há mais de 15 anos”.

Essa iniciativa legislativa surgiu acompanhada de um conjunto de outras em matéria de política de habitação que datam do segundo trimestre de 2018, a esmagadora maioria das quais ainda se encontra em fase de apreciação na Assembleia da República.

Tal profusão de iniciativas legislativas explica-se por um contexto em que vários factores confluem tendo como consequência uma procura superior à oferta no mercado de habitação em parte do território nacional, sobretudo nos grandes centros urbanos, o que tem como efeito uma subida dos preços no mercado de compra e venda de imóveis como das rendas no mercado de arrendamento.

Essa subida de preços tem impacto económico-social, gerando pressão para que as famílias abandonem as habitações onde residem por deixarem de ter condições para suportar o aumento dos preços, verificando-se uma deslocação do centro para as zonas periféricas dos aglomerados urbanos.

Esse fenómeno e os desequilíbrios por ele gerados estão identificados como algo que se impõe combater através de um conjunto de políticas públicas, incluindo iniciativas legislativas, que visam a promoção da segurança e da estabilidade no arrendamento habitacional, designadamente fortalecendo e promovendo o arrendamento habitacional permanente face a outros usos potenciais.

É, portanto, no contexto de uma resposta abrangente e integrada no sector da habitação que foi aprovada a Lei n.º 30/2018, de 16 de julho.

O que tal diploma tem de singular é que ele surge ainda antes de discutidas e aprovadas todas essas outras iniciativas legislativas, revelando a sua aprovação uma preocupação de urgência social.

Relacionado com esse aspecto está um outro que caracteriza ainda, na sua singularidade, a Lei n.º 30/2018, de 16 de julho.

Nele importa realçar não tanto o conteúdo desse acto legislativo, mas antes *o que dele está ausente*.

É que a Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, não vem estabelecer, ela própria, nenhum regime substantivo novo que, por hipótese, viesse alterar ou revogar a legislação atualmente em vigor em matéria de arrendamento para habitação.

O que a Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, vem fazer é determinar, para os contratos de arrendamento para habitação que caiam dentro do seu âmbito de aplicação, a suspensão temporária, durante o seu período de vigência, até 31 de Março de 2019, da aplicação do regime atualmente em vigor, constante do Código Civil, em matéria de «denúncia pelo senhorio» e de «oposição à renovação pelo senhorio».

A singularidade desse acto legislativo está, portanto, em através dele, o legislador pretender assegurar o efeito útil de uma legislação futura, cuja aprovação e data de aprovação são, desde logo, incertas e cujo conteúdo final é ainda desconhecido.

A Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, é, portanto, primacialmente, uma *lei cautelar*.

Tal modo de atuação do legislador não tem precedente, sendo o diploma em questão, por isso mesmo, um *elemento estranho* na ordem jurídica de um Estado de direito.

Esta a primeira conclusão do estudo elaborado pelo meu Gabinete.

3. Ora, dada a singularidade que caracteriza, quanto ao seu *conteúdo e função*, a Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, a segunda conclusão a retirar desse estudo é a de que tal diploma suscita diversas questões, seja no plano infraconstitucional, seja no que respeita à sua conformidade com a Constituição.

Simplesmente, para compreender que questões são essas, é imprescindível partir de uma identificação rigorosa do conteúdo normativo do regime instituído pela Lei n.º 30/2018, de 16 de julho.

Desde logo, é a própria Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, que se define a si mesma como assumindo carácter extraordinário e transitório, prescrevendo um período de vigência inferior a um ano.

Tal diploma visa, fundamentalmente, até que sejam adoptadas de modo integrado medidas sistémicas e em ordem a garantir o seu efeito útil, estancar imediatamente o fenómeno que atinge o arrendamento urbano a que já se fez alusão, protegendo um universo de arrendatários tido como mais vulnerável.

Com efeito, o âmbito de aplicação da medida circunscreve-se à proteção de arrendatários habitacionais que sejam pessoas idosas (com idade igual ou superior a 65 anos de idade à data da entrada em vigor do diploma) ou com deficiência com grau comprovado de incapacidade igual ou superior a 60%.

Dentro desse universo, o âmbito de aplicação é ainda mais contraído, abrangendo apenas os contratos de arrendamento para habitação cujo arrendatário, à data da entrada em vigor do diploma, resida há mais de 15 anos no locado.

A lei visa, portanto, situações em que o ónus imposto ao arrendatário pela necessidade de abandonar a habitação e partir em busca de uma nova habitação num contexto de elevada procura e de escassez de oferta é particularmente incómodo senão mesmo pesado.

Seja por tratar-se de pessoas idosas, com rotinas diárias bem definidas, seja por tratar-se de pessoas com um comprovado grau de deficiência, a sujeição a

uma mudança – qualquer mudança, ainda por cima uma que implique a alteração do próprio local onde já residem há um longo período de tempo – tem sobre elas um impacto que é percebido de modo particularmente gravoso.

Ainda no que respeita ao seu âmbito de aplicação, importa observar que a lei é indiferente a situação financeira do arrendatário, não se limitando a abranger situações em que o arrendatário tenha comprovadamente rendimentos insuficientes.

Tal significa, portanto, que, ao contrário do regime que determinou a transição para o NRAU, regulado na Secção II do Capítulo II do Título II da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro (cfr. artigos 31.º, n.º 4, alínea *a*), 35.º e 36.º), o requisito da insuficiência económica não foi um critério determinante para o legislador.

Assim delimitado o seu âmbito de aplicação, o que a lei determina é que, nos contratos de arrendamento para habitação por ele abrangidos, fica temporariamente suspensa, durante o período de vigência do diploma, a aplicação de determinada norma, designadamente dos prazos legalmente estabelecidos no Código Civil para a «denúncia pelo senhorio» (artigo 1101.º, alíneas *b*) e *c*) e para a «oposição à renovação pelo senhorio» (artigo 1097.º).

Com efeito, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 3.º, relativamente a contratos de arrendamento que caíam dentro do âmbito de aplicação da lei, o senhorio deixa de poder denunciar o contrato de arrendamento com fundamento nas alíneas *b*) e *c*) do artigo 1101.º do Código Civil, limitando a lei a possibilidade de denúncia às situações previstas na alínea *a*) desse preceito legal (necessidade de habitação pelo próprio ou pelos seus descendentes em 1.º grau).

Por sua vez, no que respeita à oposição à renovação pelo senhorio, a lei passa a limitar tal possibilidade às situações previstas na alínea *a*) do artigo 1101.º

do Código Civil (necessidade de habitação pelo próprio ou pelos seus descendentes em 1.º grau).

Tudo isso decorre do disposto no artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 30/2018, de 16 de julho.

Simplesmente, tal diploma legal produz efeitos, não apenas para o futuro, durante o prazo estabelecido no artigo 6.º, mas, em virtude do disposto no artigo 3.º, n.º 2, produz ainda efeitos sobre actos de denúncia e de oposição à renovação do contrato pelo senhorio que já tenham sido praticados antes da data da sua entrada em vigor.

Com efeito, também – ou, porventura, *sobretudo* – nesses casos, ao abrigo do disposto no artigo 4.º do diploma, haverá lugar, consoante o caso, à suspensão da respectiva tramitação no balcão nacional do arrendamento ou à suspensão da instância, sempre que tenha sido, entretanto, promovido procedimento especial de despejo ou a competente ação judicial de despejo.

Em suma, seja em virtude da aplicação do n.º 1 do artigo 3.º seja por aplicação do n.º 2 desse preceito legal – em qualquer dos casos em conjugação com o que determina o artigo 4.º –, durante todo o período de vigência do acto legislativo em questão, até 31 de Março de 2019, os contratos de arrendamento por ele abrangidos não serão extintos por efeito de denúncia ou de oposição à renovação pelo senhorio fora das situações previstas na alínea *a)* do artigo 1101.º do Código Civil (necessidade de habitação pelo próprio ou pelos seus descendentes em 1.º grau), mantendo ambas as partes contratuais os demais direitos e deveres emergentes da relação contratual.

4. Sendo este, em síntese, o conteúdo do regime instituído pela Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, reconhece o estudo elaborado pelo meu Gabinete serem perfeitamente justas e fundadas as dúvidas manifestadas pela ALP quanto à sua conformidade constitucional.

Simplesmente, salienta também esse estudo que, sendo elas justas e fundadas, não é possível formar quanto a tais dúvidas uma posição firme em termos de defender, com sucesso, no âmbito de um processo de fiscalização *abstracta*, a inconstitucionalidade do regime jurídico instituído por esse diploma.

Tal impossibilidade explica-se por duas ordens de razão.

Desde logo, porque, face ao próprio modo como está construído o regime legal não é seguro qual virá a ser, na prática, a orientação seguida pelos nossos tribunais quanto ao seu âmbito de aplicação, surgindo dúvidas legítimas quanto ao sentido e alcance de determinados preceitos legais.

Com efeito, se, por um lado, atendendo ao teor dos artigos 4.º e 5.º, alínea b), *a contrario*, se poderá entender que o regime de suspensão de procedimento especial de despejo e de ação de despejo abrange as situações em que o direito do senhorio já se encontra plenamente consolidado na sua esfera jurídica – por, à data da entrada em vigor do diploma, já ter sido formalizada, nos termos legais, a comunicação da denúncia ou da oposição à renovação e por, além disso, já ter decorrido o termo previsto para a sua efetivação –, por outro lado, e atendendo agora ao teor do artigo 3.º, n.º 2, na realidade estas últimas situações estarão já fora do seu âmbito de aplicação, limitando-se tal preceito legal a prescrever a suspensão das denúncias já efectuadas pelo senhorio bem como a suspensão da oposição à renovação já deduzida pelo senhorio *quando a produção de efeitos dessas comunicações deva ocorrer durante a vigência da lei*.

O que esse inciso final do preceito legal parece vir esclarecer – não se sabe ao certo – é justamente que ficam excluídas do seu âmbito de aplicação todas as

situações em que, por as comunicações já terem produzido os seus efeitos ainda antes da entrada em vigor da lei, o direito do senhorio já se encontre plenamente consolidado na sua esfera jurídica.

Articulando o disposto no artigo 4.º com o artigo 3.º, n.º 2, assim interpretado, tal significa que, tratando-se de situações em que o direito do senhorio já se encontre plenamente consolidado, não deverá o juiz determinar a suspensão da respetiva tramitação no balcão nacional do arrendamento ou a suspensão da instância, devendo, pelo contrário, verificando-se todos os requisitos legais, promover o despejo.

Tal interpretação, a ser seguida pelos nossos tribunais, contrai consideravelmente o âmbito de aplicação do diploma, excluindo muitas situações do regime extraordinário e transitório por ele instituído, o que não poderá considerar-se irrelevante para efeitos da apreciação da constitucionalidade do mesmo.

Ainda de acordo com a referida interpretação, o artigo 3.º, n.º 2, determinaria apenas a suspensão temporária das denúncias ou das oposições à renovação pelo senhorio nas situações em que, tendo sido já formalizada a comunicação da denúncia ou a dedução da oposição à renovação pelo senhorio, a data da sua efetivação não teria, no entanto, ainda ocorrido, vindo apenas a ocorrer – não fosse a suspensão legalmente prescrita – durante a vigência da Lei n.º 30/2018, de 16 de julho.

Não é evidente, é certo, que seja essa a correta interpretação do regime legal.

Mas é esse justamente o ponto.

Neste momento, não é possível determinar, com segurança, no plano *infraconstitucional*, qual a interpretação que virá a prevalecer nos nossos tribunais, podendo perfeitamente, aliás, dar-se o caso de verificar-se uma pluralidade de

interpretações sobre o sentido e alcance do artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 30/2018, de 16 de julho.

A essa ordem de razão, centrada na correta interpretação do regime legal, acresce uma outra que tem que ver com a heterogeneidade de situações da vida real, a que não é alheio o facto de os contratos de arrendamento atualmente em vigor se encontrarem sujeitos a diferentes enquadramentos legais – em parte estando já previstos regimes de exceção relativamente ao universo de arrendatários visado pela Lei n.º 30/2018, de 16 de Julho – e conterem uma variedade de cláusulas contratuais.

Tal heterogeneidade não permite aferir, em termos gerais e abstratos, a lesão efetiva ou sequer potencial de situações jurídicas concretas.

Face à pluralidade de regimes jurídicos *legal e contratualmente* aplicáveis, é manifestamente impossível determinar, com o mínimo de rigor, o grau de afectação da situação jurídica de cada senhorio em virtude da simples aprovação e entrada em vigor da Lei n.º 30/2018, de 16 de julho.

Aliás, os efeitos produzidos pela não aplicação temporária do regime constante do Código Civil poderão até não ser apenas os de, durante o período de vigência da Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, não poder o senhorio efetivar a denúncia ou oposição à renovação, produzindo a impossibilitação legal dessa efetivação, eventualmente, *outros efeitos* na vida contratual.

Com efeito, mesmo que os senhorios que, durante o período de vigência da Lei n.º 30/2018, de 16 de Julho, até 31 de Março de 2019, se vejam impedidos legalmente de exercer plenamente os seus direitos nos termos estabelecidos no Código Civil, voltem, uma vez cessada a vigência da Lei n.º 30/2018, a poder fazê-lo, o que é certo é que o não exercício temporário desses direitos pelo senhorio ou a sua não efetivação oportuna, não deixará de se repercutir sobre o próprio contrato, podendo, designadamente, determinar, em virtude da não dedução oportuna da oposição à renovação, a *renovação automática* do mesmo pelo período

contratual ou legalmente previsto (artigos 1096.º, n.º 1, e 1097.º do Código Civil), podendo, por esse efeito, ao contrato de arrendamento ficar o senhorio vinculado por vários anos.

Tal significa que, em rigor, os efeitos *direta e autonomamente* produzidos pela Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, poderão estender-se muito para além do seu período de vigência, afectando, assim, em termos substanciais, considerando o prolongamento dos seus efeitos no tempo, a situação jurídica do senhorio.

Todos esses elementos são relevantes e deverão ser valorados em sede de apreciação jurídico-constitucional.

Mas também não é certo – e, uma vez mais, é esse justamente o ponto – que tal afectação substancial se venha a verificar relativamente a todos os contratos de arrendamento, tudo dependendo do regime legal e contratual aplicável.

Ora, saber até que ponto o peso a atribuir às razões de interesse público que terão determinado a aprovação do diploma poderá ou não, *em ponderação*, justificar o grau de sacrifício imposto ao senhorio pressupõe, logicamente, que se tenha previamente identificado, com rigor, o grau de afectação da situação jurídica do senhorio.

Na medida em que se trata de um elemento essencial a ter em conta na valoração que, em sede de apreciação jurídico-constitucional, haverá a fazer, o que é seguro é que, *no quadro de um processo de fiscalização abstracta sucessiva*, não disporia o Tribunal Constitucional de todos os elementos em termos de poder declarar ou não, *com força obrigatória geral*, a inconstitucionalidade das pertinentes normas do diploma em questão.

Dada a estrutura eminentemente *objetivista* do processo de fiscalização abstracta da constitucionalidade, tal meio processual não é funcionalmente adequado a uma *tutela efetiva* da posição jurídica dos senhorios.

5. Tanto as dúvidas existentes quanto ao próprio âmbito de aplicação do diploma, que só poderão ser cabalmente esclarecidas, na prática, através da interpretação que vier a ser acolhida judicialmente nos processos instaurados, como o facto de não ser possível determinar, em abstrato, a afetação efetiva ou sequer potencial da situação jurídica do senhorio, aconselham que a intervenção do Tribunal Constitucional venha a ocorrer apenas em um momento posterior, após uma prévia determinação do direito aplicável ao caso concreto, no âmbito de litígios judiciais.

Só então poderá esse órgão jurisdicional dispor de todos os elementos, já carreados para o processo, em termos de poder emitir um juízo informado e conclusivo quanto à constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinada interpretação do regime legal e do modo e intensidade como a mesma se projeta numa concreta situação jurídica.

Aliás, importa a esse propósito observar que, no sistema português de fiscalização da constitucionalidade, qualquer juiz tem o poder de recusar a aplicação de norma que infrinja o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados. É o que decorre do artigo 204.º da Constituição da República Portuguesa.

Tal significa que a tutela dos direitos dos senhorios não deixa de estar assegurada, podendo dar-se o caso de, no âmbito da ação judicial de despejo, o juiz do processo, ele próprio, recusar a aplicação da dimensão normativa da Lei n.º 30/2018, de 16 de julho, aplicável, com fundamento na violação da Constituição da República, intervindo então o Tribunal Constitucional, em sede de recurso, *no âmbito de processos de fiscalização concreta da constitucionalidade*, a que se refere o artigo 280.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)* da Constituição.

Estando fora do meu alcance requerer a intervenção do Tribunal Constitucional a outro título que não aquele que me é conferido pelo artigo 281.º, n.º 2, alínea *d)*, da Constituição e não tendo eu – nem podendo ter – uma

convicção segura quanto àquilo que seriam os fundamentos de um pedido feito nesse âmbito, decidi arquivar o processo.

Apresento a V. Exas. os meus melhores cumprimentos.

A Provedora de Justiça

(Maria Lúcia Amaral)