

# PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

Meritíssimo Conselheiro  
Presidente do Tribunal Constitucional

PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO DA R-2439/86 (A6)  
CONSTITUCIONALIDADE:

DATA: 2000-02-03

**Assunto: Instituições Privadas de Solidariedade Social /  
Estatuto Jurídico / Dec. Lei 519-G2/79, de 29 de Dezembro.**

---

O Provedor de Justiça, no uso da sua competência prevista no art.º 281.º, n.º 2, d), da Constituição da República Portuguesa, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das normas contidas no art.º 22.º do Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social, aprovado pelo decreto-lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro. Entende o Provedor de Justiça violarem essas normas as contidas nos artigos 2.º, 13.º e 18.º, n.º 2, da Constituição, pelas razões adiante aduzidas.

## 1.º

O art.º 22.º do Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social, aprovado pelo decreto-lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro, dispõe o seguinte:

"1 – Os arrendamentos de imóveis, feitos pelas instituições para o exercício das suas actividades, estão sujeitos ao regime jurídico dos arrendamentos destinados a habitação, independentemente do fim dos contratos.

2 – O direito ao arrendamento transmite-se entre instituições ou entre estas e serviços oficiais de segurança social, sem dependência do consentimento do senhorio.

3 - No caso de extinção de instituições, o contrato de arrendamento não caduca quando o património da pessoa colectiva extinta se transmite para outra instituição ou para serviços oficiais de segurança social.

4 – Não é aplicável a estes arrendamentos o disposto no art.º 1096.º do Código Civil."

## 2.º

O decreto-lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, veio estabelecer o novo estatuto daquelas instituições, revogando o decreto-lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro (cfr. art.º 98.º) e conferindo-lhes a designação de "Instituições Particulares de Solidariedade Social" (IPSS), mas mantendo em vigor o supra-citado art.º 22.º.

## 3.º

Nos termos do art.º 3.º do Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pelo decreto-lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, que revogou o disposto no art.º 1084.º do Código Civil, os arrendamentos urbanos podem ter como fim a habitação, o comércio, a indústria, o exercício de profissão liberal ou outra aplicação lícita do prédio.

#### **4.º**

Os contratos celebrados com instituições particulares de solidariedade social constituem arrendamentos de fim não especificado ou arrendamentos para outros fins.

#### **5.º**

A equiparação de tais arrendamentos aos arrendamentos de fim habitacional implicou a sua sujeição a um regime substancialmente diferente daquele que rege os arrendamentos para outros fins, designadamente no que concerne ao sistema de actualização das rendas.

#### **6.º**

O que teve como consequência, numa primeira fase, a impossibilidade de actualização das rendas e posteriormente uma actualização assaz diferente da obtida no caso de arrendamentos não habitacionais.

#### **7.º**

A sujeição dos arrendamentos feitos pelas IPPS para o exercício das suas actividades às normas que regem os arrendamentos para fins habitacionais veio determinar, numa primeira fase, o congelamento das rendas em questão, atenta a suspensão, quanto aos arrendamentos habitacionais, do regime de avaliações fiscais instituído pela Lei n.º 2030, de 22.06.48, relativo à actualização quinzenal da renda.

#### **8.º**

Igualmente determinou a impossibilidade de os respectivos senhorios requererem a avaliação fiscal extraordinária e de actualizarem a renda anualmente, a partir do valor locatício apurado, nos termos dos decretos-lei n.ºs 330/81, de 4 de Dezembro, 189/82, de 17 de Maio, 392/82, de 18 de Setembro e 436/83, de 19 de Fevereiro.

#### **9.º**

Bem como posteriormente determinou a actualização anual das rendas segundo coeficientes sensivelmente inferiores aos vigentes relativamente aos arrendamentos para outros fins.

#### **10.º**

De facto, do confronto do regime previsto na Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro (a qual consagrou o direito de os senhorios de arrendamentos habitacionais actualizarem anualmente a renda e, em caso de arrendamentos celebrados anteriormente a 1980, o direito de proceder à sua correcção extraordinária) com o regime previsto nos decretos-lei n.ºs 330/81, de 4 de Dezembro, 189/82, de 17 de

Maio, 392/82, de 18 de Setembro, e 436/83, de 19 de Fevereiro, aplicáveis aos arrendamentos não habitacionais, resulta uma maior onerosidade que impende sobre senhorios de prédios urbanos afectos à habitação, e, por força do art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 519-G2/79, sobre os proprietários que arrendam os seus prédios urbanos a IPSS.

#### **11.º**

Situação esta, que persiste nos regimes de actualização das rendas fixados pelas portarias posteriores e até à presente data.

#### **12.º**

Conforme refere Pereira Coelho ("Arrendamento", 1988, págs. 54 e 55) no arrendamento para habitação "insere-se, caracteristicamente um corpo muito extenso de normas imperativas, de que resulta uma forte limitação ao princípio da liberdade contratual (...), quer no sentido de que está muito limitada, relativamente ao senhorio, a liberdade de celebrar o contrato e de o manter, em circunstâncias em que o senhorio teria, segundo as regras gerais, possibilidade de continuar a relação locativa ou de lhe pôr termo, quer no sentido de que está igualmente limitada a liberdade das partes decidirem, conforme lhes aprouver, sobre os termos e condições do contrato."

#### **13.º**

Ora, o melhor tratamento concedido ao arrendatário, em confronto com o senhorio revela-se não só no domínio da actualização como também no domínio da fixação da própria renda, confrontando o regime aplicável aos arrendamentos habitacionais com o regime aplicável aos arrendamentos para outros fins - cfr. Ac. STJ de 24.04.73 (BMJ, 277, p. 247) e art.º 1.º do DL n.º 445/74 de 12/9 (o qual qualificou como infracção criminal a estipulação de renda superior à praticada).

#### **14.º**

Ao que acresce, como já se referiu, a variação dos coeficientes de actualização anual das rendas em função do fim do arrendamento.

#### **15.º**

Esta especial onerosidade é agravada, quanto aos senhorios de prédio afecto a IPSS, pelo disposto nos números 2 e 4 do art.º 22.º do DL n.º 519-G2/79. Nos termos do n.º 2 do preceito referido, o arrendamento transmite-se entre IPSS ou entre estas e serviços oficiais de segurança social, independentemente do consentimento do senhorio.

#### **16.º**

Por seu turno, o n.º 4 deste normativo exclui a aplicação do art.º 1096.º do Código Civil, norma já revogada e que corresponde hoje ao art.º 69.º do RAU, que estabelece os casos em que o senhorio pode denunciar o contrato.

#### **17.º**

Assim, se o legislador não tivesse consagrado a transmissão a que se reporta o n.º 2, o senhorio poderia resolver o contrato em caso de cessão da posição contratual não consentida, sendo o cessionário IPPS ou serviço oficial de segurança social (cfr. art.º 1093.º, n.º 1, al. f) do Código Civil e art.º 64.º, n.º 1, al. f), do RAU).

#### **18.º**

Pelo que os n.ºs 2 e 4 do art.º 22.º privam o senhorio de meios de cessação do contrato de arrendamento, consubstanciando limitações ao direito de resolução e ao direito de denúncia do contrato.

#### **19.º**

Limitações estas que são específicas destes contratos, porque apenas dizem respeito a contratos de arrendamento celebrados com as IPPS para o exercício das suas actividades, não sendo aplicáveis a qualquer outro tipo de arrendamento e nomeadamente aos arrendamentos para fins habitacionais.

#### **20.º**

É certo existirem razões objectivas, alicerçadas em princípios e valores constitucionais, que justificam o tratamento de favor que o legislador confere às IPPS, já que tais instituições prosseguem fins de interesse público, de modo desinteressado.

#### **21.º**

De facto, o próprio preâmbulo do decreto-lei n.º 119/83 realça o papel fundamental que as mesmas desempenham, designadamente pelo apoio que prestam às famílias e comunidades, na resolução de diversas formas de carência, como é aliás do conhecimento geral.

#### **22.º**

E, de acordo com o disposto no art.º 8.º do respectivo Estatuto, aprovado por aquele decreto-lei, as IPSS adquirem automaticamente a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública.

#### **23.º**

Sendo certo ainda que, o regime do art.º 22.º do decreto-lei n.º 519-G2/79 só é aplicável aos arrendamentos de imóveis celebrados por aquelas instituições para o exercício das suas actividades; isto porque o legislador entendeu não ser legítima a invocação de considerações que se prendem com o interesse social quando as IPSS afectem o imóvel locado a fim não conexo com o exercício da sua actividade – designadamente, aplicando-o a determinada indústria, lojas de comércio, jogos de bingo, casas de chá, etc.

#### **24.º**

Mas, como sustenta o Conselheiro Messias Bento, em voto de vencido ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 50/88 (2ª secção, processo n.º 265/86) "se, por esse lado, a instituição do apontado regime de favor não é susceptível de levantar dúvidas de constitucionalidade, outro tanto já não sucede quando se considere que

um tal regime foi instituído à custa da imposição de um encargo especial aos senhorios.(...)"

#### **25.º**

E continua o referido Conselheiro, dizendo que "(...) Ao menos como regra, o legislador só deve impor um encargo especial a um determinado grupo de cidadãos para beneficiar especialmente um outro grupo, se esse for o único meio de que dispõe para poder dispensar a este grupo o tratamento de favor que pretende instituir."(...)

#### **26.º**

E acrescenta "(...) Esta é uma exigência do princípio da exigibilidade, que é uma das dimensões do princípio da proporcionalidade (em sentido amplo). Ora, este objectivo (o objectivo de evitar aumentos de rendas elevados, ou, vistas as coisas de outro ângulo, o objectivo de poupar as instituições privadas de solidariedade social a aumentos sensíveis das despesas de renda das suas instalações) é coisa que o legislador bem podia conseguir mediante a instituição de um esquema de subsídios, à semelhança, de resto, do que veio a fazer em matéria de arrendamento para habitação quanto aos inquilinos mais pobres (cfr. arts. 22.º e 24.º a 27.º da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro e decreto-lei n.º 68/86, de 27 de Março, alterado pela Lei n.º 21/86, de 31 de Julho.)"

#### **27.º**

E, se quanto aos arrendamentos de futuro i.é. celebrados após a entrada em vigor do DL n.º 519-G2/79, o senhorio celebrou o contrato consciente da aplicabilidade do regime nele previsto, já o mesmo não é verdadeiro quanto aos arrendamentos de pretérito – ou seja, celebrados antes de 1 de Janeiro de 1980.

#### **28.º**

Com efeito, no que toca a estes contratos, o legislador fez tábua rasa do sentido com que os contraentes se vincularam, sujeitando tais contratos a um estatuto diferente do previsto e introduzindo uma modificação substancial quanto ao sistema de actualização das rendas, o que constitui um aspecto fulcral daquele estatuto (no sentido de que a renda contratual e as condições da sua actualização constituem elementos substantivos e essenciais do regime do arrendamento, integrando o regime geral do contrato de arrendamento, vejam-se os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 246/90, de 11.07.90, BMJ, 399, 87, e n.º. 77/88, de 12.04.88, B.M.J., 376, 203).

#### **29.º**

Isto é, o legislador veio sujeitar os arrendamentos em causa a um regime jurídico totalmente diferente do que foi convencionado e a um estatuto que é desfavorável para os senhorios, maxime se confrontado com aquele regime a que continuaram sujeitos os arrendamentos idênticos celebrados com inquilinos que não sejam IPPS.

#### **30.º**

Assim, esta medida legislativa, atenta a sua imprevisibilidade, violou de forma manifesta os princípios da confiança e da segurança jurídica, ínsitos no princípio do estado de direito democrático (cfr. art.º 2.º da Constituição).

### **31.º**

Repare-se que o art.º 22.º do DL n.º 519-G2/79 não se limitou a alterar o regime dos arrendamentos nele previstos tendo alterado o próprio enquadramento legal desses arrendamentos e, conseqüentemente, as próprias perspectivas de evolução previsível do seu regime.

### **32.º**

Ou seja, passando esses arrendamentos de não habitacionais a habitacionais, são as próprias linhas mestras da evolução do seu regime legal que se alteram, os interesses e forças em conflito que passam a ser outros, desaparecendo totalmente as já de si escassas possibilidades de prever e influenciar minimamente a evolução desse regime legal.

### **33.º**

Não pode haver dúvidas de que se está aqui perante a violação mais radical possível dos princípios da confiança e da segurança jurídica.

### **34.º**

Acresce que, como sustenta o Conselheiro Messias Bento, no citado voto de vencido, "(...) ainda quando deva entender-se que o art.º 22.º do decreto-lei n.º 519-G2/79, na sua dimensão retroactiva, não viola o princípio da confiança que vai implicado na ideia de estado de direito, (o que se discorda) ainda então, sempre haverá de concluir-se que, tendo tal norma atingido apenas certa categoria de senhorios de entre os que haviam celebrado contratos de arrendamento para fins não habitacionais (...), veio ela tratar esses senhorios de forma discriminatória. (...)

### **35.º**

"(...) Efectivamente, a situação de desfavor em que a norma colocou esses senhorios assenta numa categoria meramente subjectiva – a qualidade de senhorio daquelas instituições. (...) A diferenciação de tratamento estabelecida pelo art.º 22.º citado, vista do lado dos senhorios, apresenta-se, por isso, sem fundamento material bastante. É uma diferenciação irrazoável, arbitrária, que afronta o princípio da igualdade consagrado no art.º 13.º da Constituição."

### **36.º**

Isto é, existe no referido art.º 22.º violação do princípio da igualdade porque a lei estabelece um tratamento diferenciado injustificado, enquanto viola os princípios da proporcionalidade e da justiça.

### **37.º**

É que, se o princípio constitucional da igualdade não proíbe que a lei estabeleça distinções, já proíbe o arbítrio e a discriminação, ou seja as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, sem qualquer justificação razoável,

segundo critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes, bem como as diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjectivas.

#### **38.º**

De modo que, se a diferenciação estabelecida a favor das IPSS se pode fundar em valores que enformam a ordem jurídica constitucional, prosseguindo um fim legítimo e meritório, já a imposição, para esse fim, de especial encargo aos senhorios, com manifesto prejuízo destes, constitui uma medida não aceitável, porquanto os fins visados pelo legislador poderiam ser prosseguidos por outros meios menos onerosos, que não implicassem a imposição de especial encargo a uma categoria de senhorios, v.g. a atribuição de subsídios.

#### **39.º**

Com efeito, no caso vertente, de um justificado e razoável tratamento diferenciado dos inquilinos não decorre necessariamente um tratamento diferenciado dos respectivos senhorios (neste sentido, ver também o já citado voto de vencido do Conselheiro Messias Bento).

#### **40.º**

A este propósito Gomes Canotilho e Vital Moreira (In "Constituição da República Portuguesa Anotada", 3ª edição, em anotação ao art.º 13.º n.º 2), referem que "A constituição indica ela mesma um conjunto de factores de discriminação ilegítimos (n.º 2). Aí se contam os mais frequentes e historicamente os mais significativos dos elementos fundadores de diferenças de tratamento jurídico. Mas esse elenco não tem obviamente carácter exaustivo, sendo puramente enunciativo. São igualmente ilícitas as diferenciações de tratamento jurídico fundadas em outros motivos, sempre que eles se apresentem contrários à dignidade humana, incompatíveis com o princípio do estado de direito democrático, ou simplesmente arbitrários ou impertinentes. O que se exige é que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas sob o ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da solidariedade."

#### **41.º**

Acresce que, o princípio da igualdade perante os encargos públicos constitui uma particular manifestação do princípio da igualdade e postula uma proporcionada repartição dos encargos públicos entre os cidadãos, implicando o reconhecimento de uma indemnização ou compensação ao indivíduo ou grupo de indivíduos a quem seja imposto um sacrifício especial, justificado por razões de interesse público.

#### **42.º**

No caso vertente, está em causa, não a repartição de encargos públicos em sentido próprio, mas antes a concessão de um tratamento de favor a instituições que prosseguem as suas atribuições em benefício da comunidade, e de reconhecida utilidade pública, e conseqüente imposição de um encargo especial a um determinado grupo de cidadãos.

#### **43.º**

Pelo que, existem razões de analogia que apontam para a formulação neste caso de conclusões idênticas às que decorrem da aplicação daqueles princípios, uma vez que existe em ambos os casos uma situação de onerosidade forçada.

**44.º**

Assim, a desigualdade existente deve, no caso, ser superada pela eliminação dos deveres ou encargos de quem com eles foi discriminatoriamente onerado.

**45.º**

Pelo que, pelas razões anteriormente expostas, o art.º 22.º do decreto-lei n.º 519-G2/79 de 29/11 viola de forma manifesta os princípios da confiança e da segurança jurídica, ínsitos no princípio do estado de direito democrático e vertidos no art.º 2.º da Constituição, bem como afronta o princípio da igualdade consagrado no art.º 13.º da Constituição.

**46.º**

Acresce ainda que, ao optar pela lesão dos direitos patrimoniais dos senhorios em vez do recurso à subsidiação das IPSS inquilinas, o legislador não respeitou os princípios de proporcionalidade e necessidade que devem reger, segundo o art.º 18.º, n.º 2, da Constituição, as restrições de direitos, liberdades e garantias.

**47.º**

Os direitos patrimoniais, previstos no art.º 62.º da Constituição, sob a epígrafe genérica de direito de propriedade, beneficiam, segunda a unanimidade da doutrina e da jurisprudência, do regime do art.º 18.º da Constituição, *ex vi* art.º 17.º.

---

**Termos em que se requer ao Tribunal Constitucional que declare com força obrigatória geral a inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 22.º do decreto-lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro, por violação dos art.º 2.º, 13.º e 18.º, n.º 2, da Constituição.**

---

**O Provedor de Justiça**

**(José Menéres Pimentel)**