

suspensão do contrato, à edificação em prédio rústico, à denúncia do arrendamento para fim não habitacional e à actualização da renda.

Assim, não cabe ao Tribunal conhecer de invocadas inconstitucionalidades relativamente aos artigos 4.º, 5.º, 9.º, 10.º, 11.º, 26.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 157/06, de 8 de Agosto, por tais preceitos não terem sido, efectivamente desapplicados, face ao caso concreto em apreciação, no que se refere, agora, e, designadamente ao juízo de conformidade constitucional que vem solicitado a este Tribunal.

Relativamente aos restantes preceitos legais referidos, ou seja, os artigos 1.º, alínea a), 6.º, 7.º, 8.º, 24.º e 25.º, tendo em vista, conforme se assinalou, que o objecto do pedido se cinge à denúncia do contrato de arrendamento, com fundamento em demolição do locado, teremos de equacionar a questão atinente à “reserva de lei” consignada no artigo 165.º, n.º 1, alínea h) da Constituição.

4 — Desta forma, a questão a tratar, no que concerne à aludida “reserva de lei” traduz-se em indagar se a denúncia do contrato para demolição do local arrendado se integra no aludido regime geral do arrendamento, por contender com o seu regime substantivo, no atinente à extinção do contrato respectivo.

Se isto, assim, ocorre, se nos encontrarmos numa situação inclusiva do respectivo regime geral, então terá o Governo de se encontrar municiado da devida credencial parlamentar para poder alterar tal regime, nomeadamente se a situação legal objecto da intervenção legislativa for de considerar inovatória.

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*, 2.ª 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 habitante 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 factuldade 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 2088 de 3 de Julho de 1957 -, revogada pelo artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 152/06, não regulava tais matérias, nomeadamente pela forma que vem de ser referida, pelo que a intervenção legislativa, em análise, é, manifestamente, inovatória.

Já no que concerne ao artigo 1.º n.º 1 alínea a) do citado diploma legal, o mesmo reveste de carácter meramente enunciativo, limitando-se a explicitar que vem dar tradução ao comando contido no artigo 1103.º n.º 8 do Código Civil, pelo que irreleva qualquer aproximação de controlo constitucional.

No que se refere ao artigo 8.º, o mesmo apresenta nos seus números 1.º a 5.º, conteúdo meramente instrumental ou regulamentar, pelo que tais disposições não integram a reserva, contrariamente ao que ocorre com o n.º 6.

Não merece, assim, censura a desapplicação das normas legais constantes dos artigos 6.º, 7.º, 8.º n.º 6., 24.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 157/06, face à sua inconstitucionalidade orgânica, por violação do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea h), da Constituição.

O mesmo não sucede, pelo que vem de ser afirmado, no tocante ao artigo 1.º n.º 1 alínea a) e artigo 8.º n.º s 1 a 5.

III — Decisão

5 — Nestes termos, acordam em:

a) não conhecer do recurso, relativamente à invocada inconstitucionalidade dos artigos 4.º, 5.º, 9.º, 10.º, 11.º, 26.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 157/06, de 8 de Agosto;

b) negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, confirmar o juízo de inconstitucionalidade formulado na decisão recorrida, apenas, no tocante aos 6.º, 7.º, 8.º n.º 6., 24.º e 25.º do mesmo diploma legal.

Sem custas.

Lisboa, 24 de Março de 2009. — *José Borges Soeiro* — *Maria João Antunes* — *Gil Galvão* — *Carlos Pamplona de Oliveira* (com declaração) — *Rui Manuel Moura Ramos*.

Declaração de voto

No acórdão pondera-se que a disciplina do Decreto-Lei n.º 157/2006 se deve conter na «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 ou para a realização de obras de remodelação ou restauro profundos”.» Ora, a verdade é que, conforme resulta da alínea h) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, apenas o «regime geral» do arrendamento rural e urbano se inclui na reserva relativa de competência parlamentar, o que em meu entender deixa ao governo um espaço de liberdade de conformação legislativa na área restante que se não reduz às disposições de «conteúdo meramente instrumental ou regulamentar» conforme diz o aresto. Por essa razão, entendo, salvo o devido respeito, que os argumentos apresentados no acórdão não são totalmente convincentes de que as normas analisadas são constitucionalmente desconformes por razões orgânicas.

Carlos Pamplona de Oliveira.

201775807

Acórdão n.º 144/2009

Processo n.º 414/08

Acordam na 1ª Secção do Tribunal Constitucional

I — **Relatório.** — I — O senhor advogado *Alberto Eugénio da Conceição* recorreu para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 28/82 de 15 de Novembro (LTC), do acórdão proferido em 6 de Março de 2008 no Supremo Tribunal Administrativo pelo qual, concedendo-se provimento ao recurso jurisdicional interposto pela *Direcção da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores*, se julgou improcedente a acção de reconhecimento de direito intentada pelo ora recorrente no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra. Especifica:

“[...]”

As questões de constitucionalidade que se pretende ver apreciadas pelo Venerando Tribunal *ad quem* estão formuladas nas contra-alegações do recurso a que se reporta o duto acórdão recorrido,

exactamente nos termos que, para maior clareza e fidelidade, se passa a transcrever.

a. "... desconformidade das alterações introduzidas no Regulamento pela Portaria n.º 884/94 com o disposto no n.º 6 do artigo 115.º da Constituição, na versão introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, visto as normas que regem a CPAS deverem constar de decreto regulamentar, por se tratar de um regulamento independente."

E já antes se havia alegado (início de fls. 6 das contra-alegações): "É clara a desconformidade constitucional da norma revogatória (da Portaria n.º 884/94), na medida em que subtrai ao regulamento a única via ali expressa de fazer justiça a carreiras contributivas inferiores a 15 anos, em obediência ao comando constitucional do artigo 63.º n.º 4, seja directamente seja por analogia" (fls. 6 e 7).

b. "Aliás, o regulamento em causa também é desconforme com os preceitos constitucionais do n.º 4 do artigo 63.º e do n.º 5 do citado artigo 115.º, nomeadamente, além das disposições do artigo 13.º, com as do artigo 17.º, na dimensão destas últimas em que, ao indexar o valor das reformas, não respeita todo o tempo de trabalho que, por imperativo constitucional, tem de aproveitar ao cálculo da pensão. Tratou-se de estabelecer uma disciplina excepcional com força de lei e contrária à Lei Fundamental, através de fonte secundária, que é um regulamento e, mais, um regulamento formalmente inconstitucional" (fls. 7 das contra-alegações).

(o inciso constitucional que hoje contém os preceitos acima invocados é o artigo 112.º)

c. "... uma opção normativa ou interpretativa, nos termos da qual apenas releva o tempo de trabalho se superior a 15 anos, para efeitos de atribuição da pensão de velhice aos advogados, atenta manifestamente contra o princípio constitucional da igualdade, consagrado no artigo 13.º, na medida em que, como a jurisprudência mostra à saciedade, para os trabalhadores em geral vigora indiscutivelmente o direito de aproveitamento integral daquele tempo apoiado nas contribuições cobradas. É clara a discriminação em sede de profissão" (fls. 13 das contra-alegações).

d. "De qualquer forma, é de presumir que, de harmonia com os princípios da justiça e da igualdade, houve a intuição de que a pensão calculada nos termos dos artigos 10.º n.º 4 e 20.º constitui um mínimo de referência para os cálculos daquela a que o ora recorrido tem direito. De outro modo até seriam contrariados aqueles princípios, pois se instituiria uma situação de clara discriminação injustificada do ora recorrido em relação aos advogados que ou se reformaram na vigência plena do Regulamento aprovado em 1983 ou viram a sua inscrição cancelada" (fls. 10).

[...]"

O recurso foi admitido no Tribunal recorrido.

No Tribunal Constitucional o recorrente foi convidado a precisar o exacto sentido da interpretação normativa cuja conformidade constitucional questiona, tendo respondido nos seguintes termos:

[...]

1 — As normas dos artigos 10.º n.º 4 e 13.º n.º 1 alínea a), editadas, à margem dos constitucionais requisitos de forma, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, com o sentido de que, ignorando o princípio universal de conservação de direitos adquiridos e em formação, excluem o direito, para efeitos de pensão de velhice, ao aproveitamento de todo o tempo de trabalho tal como reflectido na carreira contributiva, a subscritores da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores que, no período de vigência comum ao preceito constitucional do artigo 63.º n.º 4, por um lado, e ao Regulamento da mesma Caixa tal como aprovado pela Portaria n.º 487/83, de 27 de Abril, por outro, já estavam habilitados com o prazo de garantia fixado neste Regulamento.

2 — A norma do artigo 17.º n.º 1, de evidente correlação estreita com as do número antecedente, na redacção veiculada, à revelia dos requisitos formais aplicáveis, pelo n.º 1 da mencionada Portaria n.º 884/94, com o sentido de que, ao estabelecer valores mínimos para as pensões de velhice, exclui do direito ao aproveitamento integral do tempo de trabalho subscritores da aludida Caixa que, no período de vigência comum ao preceito constitucional do artigo 63.º n.º 4 e ao Regulamento da dita Caixa tal como aprovado pela Portaria n.º 487/83, já satisfaziam o prazo de garantia estabelecido no artigo 13.º n.º 1 alínea a) deste e, consequentemente, estavam ao abrigo do princípio de conservação de direitos adquiridos e em formação.

3 — A norma do n.º 2.º da Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, carente de legitimidade constitucional para o efeito, no segmento em que revoga as normas insitas nos n.º 1 e 2 do artigo 19.º e n.º 1 e 3 do artigo 20.º do Regulamento da Caixa tal como aprovado pela Portaria n.º 487/83, de 27 de Abril, com o sentido de que (1) quanto às normas do artigo 19.º e no que respeita a subscritores da Caixa que

já tinham completado o prazo de garantia de 10 anos do artigo 13.º n.º 1 alínea a) do citado Regulamento (no período de vigência comum ao preceito constitucional do artigo 63.º n.º 4 e ao referido Regulamento), ignorando o princípio de conservação de direitos adquiridos e em formação, exclui, via eliminação do direito a pensão reduzida, o direito ao aproveitamento integral do tempo de trabalho; (2) quanto às referidas normas do artigo 20.º, com o sentido de que, com a aniquilação do mecanismo, aliás satisfatório, aí previsto para a concretização do direito ao aproveitamento integral do tempo de trabalho, este direito fundamental é indevidamente postergado, com manifesto retrocesso da protecção constitucionalmente consagrada no que respeita aos mesmos subscritores.

Em razão do sentido assinalado para cada norma impugnada, o recorrente pretende ainda a apreciação da constitucionalidade formal das mesmas, posto que foram editadas em diploma — a Portaria 884/94 — que indica como lei habilitante o Decreto-Lei n.º 163/83, de 27 de Abril, e este, tal como foi alegado no Tribunal recorrido, porque se limita a atribuir as competências objectiva e subjectiva, impunha a emissão das normas em causa sob a forma de decreto regulamentar. Para mais, a Portaria em questão invoca preceito legal inexistente — o n.º 3 do artigo 26.º do diploma habilitante, o qual, aliás, já tinha caducado à data da emissão da Portaria n.º 884/94 de 1 de Outubro, por ter sido expressamente revogado pelo artigo 78.º do Decreto-lei n.º 328/93, de 25 de Setembro.

[...]"

Prosseguindo o recurso os seus trâmites, alegou o recorrente, concluindo:

[...]

1 — O artigo 63.º n.º 4 da Constituição consagra o direito, universal, ao aproveitamento de todo o tempo de trabalho para efeitos da protecção na velhice consubstanciada na pensão de reforma. O artigo 13.º n.º 1 alínea a) do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, na redacção introduzida com a Portaria n.º 884/94 de 1 de Outubro, na interpretação constitucionalmente ilegítima que lhe empresta a Caixa, veda o aproveitamento do tempo de trabalho inferior a 15 anos em manifesta discriminação violadora do artigo 13.º da Lei Fundamental e do referido artigo 63.º n.º 4, posto que discrimina, no universo dos destinatários deste comando, os subscritores da Caixa. Enfermam da mesma desconformidade os preceitos regulamentares dos artigos 10.º n.º 4 e 17.º n.º 1, na actual redacção, porquanto confortam e desenvolvem a referida discriminação.

2 — Também afronta o citado artigo 13.º, quer à luz do princípio de conservação dos direitos adquiridos e em formação, tal como esclarecido na Lei de Bases da Segurança Social de 14 de Agosto de 1984, quer à do comando de sujeição a esta Lei da referida Caixa, discriminar negativamente, uma vez cumprido o prazo de garantia estabelecido na versão original daquele Regulamento, entre os subscritores que completaram os 70 anos no período de vigência comum ao comando do artigo 63.º n.º 4, editado pela Lei Constitucional n.º 1/1989, por um lado, e ao Regulamento da Caixa na mesma versão, por outro, e aqueles dos subscritores que aguardavam apenas a completação daquele requisito etário. A interpretação legítima, à luz daqueles incisos constitucionais, é a que assegura a igualdade de tratamento a todos os que satisfazem o prazo de garantia.

3 — A norma do citado artigo 63.º n.º 4 estabelece o imperativo de que todo o tempo de trabalho releve, nos termos da lei, para o cálculo da pensão de velhice, independentemente de qualquer problema de contagem emergente do facto de o trabalhador ter estado integrado em diversos sistemas ou subsistemas de Segurança Social, ou de outra causa, isto é, coloque-se ou não um problema de intercomunicabilidade de sistemas ou regimes de segurança social pública. Aliás, o artigo 111.º do Regulamento prevê expressamente, aceitando-a, a acumulação de benefícios com outros regimes de Segurança Social. É neste sentido que devem ser lidos os preceitos acima arguidos de desconformidade à Constituição.

4 — A alteração introduzida no aludido artigo 13.º n.º 1 alínea a), bem como nos artigos 10.º n.º 4 e 17.º n.º 1, é convergente com a revogação, operada no n.º 2 da Portaria 884/94, dos artigos 19.º e 20.º da versão inicial do Regulamento; de tal convergência resulta a eliminação do dispositivo, insito naqueles artigos, o qual, na prática, assegurou, durante o período de vigência comum à versão original do Regulamento e ao preceito resultante da Lei Constitucional n.º 1/1989, a pensão de velhice aos subscritores que tinham carreira contributiva inferior à necessária para usufruir da pensão máxima, isto é, garantiu o aproveitamento de todo o tempo de trabalho nos termos da lei. Portanto, a norma revogatória é desconforme ao preceito constitucional do artigo 63.º n.º 4. Viola-o, posto que lhe retira a eficácia jurídica no que toca aos subscritores da Caixa, assim criando uma arbitrária situação de desigualdade flagrante quer face ao universo dos destina-

tários do direito do artigo 63.º n.º 4 quer entre os subscritores da Caixa que completaram o prazo de garantia no período acima referenciado, como explicitado nas alegações antecedentes.

5 — De facto, a mencionada norma revogatória contraria o dever do Estado de se abster de atentar contra a realização ao direito de aproveitamento integral do tempo de trabalho proporcionada pelos dois preceitos regulamentares revogados, constituindo uma clara e injustificável instância de infracção do princípio da proibição de retrocesso social.

6 — A novação operada com a Portaria n.º 884/94 apresenta-se como habilitada pelo Decreto-lei n.º 163/83, de 27 de Abril, o qual se limita a conferir competência objectiva e subjectiva para regulamentar a gestão da Caixa; careciam, em consequência, as regras editadas, de constar de decreto regulamentar. Constam de Portaria, pelo que esta padece, designadamente no seu n.º 1, com as normas do artigo 10.º n.º 4, 13.º n.º 1 alínea a) 17.º n.º 1; e, no seu n.º 2, com o segmento revogatório dos artigos 19.º e 20.º de inconstitucionalidade formal por violação do artigo 112.º n.º 6 da Constituição, o que as invalida.

Termos em que deve ser declarada: a inconstitucionalidade formal das normas dos artigos 10.º n.º 4, 13.º n.º 1, alínea a) e 17.º n.º 1 do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores com a redacção editada pelo n.º 1 da Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, bem como da norma revogatória do n.º 2 do mesmo diploma, no segmento em que revoga os artigos 19.º e 20.º, com a consequente repristinação de todas as referidas normas alteradas e revogadas; ou, se assim se não entender, a inconstitucionalidade material das normas dos artigos 10.º n.º 4, 13.º n.º 1 alínea a) e 17.º n.º 1 acima referidas, bem como da norma revogatória do n.º 2 da Portaria no segmento identificado, tal como arguido.

[...]

A recorrida *Direcção da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores* apresentou a sua contra-alegação.

II — **Fundamentação.** — 3 — O recorrente requer, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional, que seja apreciada a conformidade constitucional das normas dos artigos 10.º n.º 4, 13.º n.º 1, alínea a) e 17.º n.º 1 do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, na redacção dada pelo n.º 1 da Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, bem como da norma revogatória do n.º 2 do mesmo diploma, no segmento em que revoga os artigos 19.º e 20.º do referido Regulamento; em seu entender, tais normas enfermam de inconstitucionalidade formal e material.

O recurso previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional tem natureza normativa, visando apreciar a conformidade constitucional de normas efectivamente aplicadas como *ratio decidendi* na decisão recorrida. Nestes processos, a apreciação da questão de inconstitucionalidade está condicionada a uma efectiva aplicação da norma impugnada; importa, assim, apurar quais as normas que foram aplicadas na decisão recorrida, pois só estas poderão ser objecto do presente recurso.

No acórdão recorrido considerou-se que "(...) à luz da primeira versão do regulamento da CPAS, o aqui recorrido [ora recorrente] ainda poderia vir a obter o direito à «pensão reduzida» a que se referia o artigo 19.º, n.º 1, dado que ele, à data do cancelamento, já tinha «mais de 10 anos de inscrições na Caixa» (artigo 10.º, n.º 3). Mas só lhe seria possível requerer essa pensão quando lhe coubesse «o direito à pensão por inteiro se se mantivesse como beneficiário» (artigo 19.º, n.º 2), isto é, quando completasse 70 anos de idade (artigo 13.º, n.º 1, alínea a), na redacção original)." Entendeu-se, ainda, que a "nova redacção do regulamento, trazida pela Portaria n.º 884/94, eliminou os artigos que previam aquela pensão reduzida. Mas manteve ainda a possibilidade de o beneficiário com inscrição cancelada obter uma pensão de reforma — desde que não tivesse optado por receber o resgate e contasse «mais de 15 anos de inscrição na Caixa» (artigo 10.º, n.º 4). E, como é óbvio, a isto acrescia o requisito da idade, pelo que esse direito à pensão estava dependente de o beneficiário já haver completado os 65 anos referidos no artigo 13.º, n.º 1, alínea a)."

Tendo-se concluído que "até à emergência da Portaria n.º 884/94, o autor e ora recorrido [aqui recorrente], apesar de ter a sua inscrição na CPAS cancelada, já perfizera o previsto prazo de garantia e só dependia da formação do requisito da idade (completar 70 anos) para poder requerer uma pensão reduzida. Com o novo regime jurídico, vigente a partir de Outubro de 1994, o autor viu-se despojado «ex abrupto» do prazo de garantia vencido, não tendo sequer a hipótese de se inscrever na CPAS de modo a completá-lo. Ou seja: o primeiro regime permitia que o aqui recorrido adquirisse o direito à reforma e o segundo regime veio recusar-lhe absolutamente tal direito."

Como resulta do teor do acórdão, designadamente nos trechos agora transcritos, a decisão recorrida pronunciou-se apenas sobre o reconhecimento do direito à pensão de reforma reduzida por motivo de cancelamento da inscrição e no sentido de que o novo regime jurídico

decorrente da Portaria n.º 884/94, que se considerou aplicável, veio retirar ao ora recorrente a possibilidade de adquirir esse direito, que o regime anterior lhe concederia, sem se emitir qualquer pronúncia acerca do valor da pensão. Ou seja, na decisão recorrida não foi aplicado o n.º 1 do artigo 17.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, aprovado pela Portaria n.º 487/83, de 27 de Abril, na redacção dada pelo n.º 1.º da Portaria n.º 884/94 de 1 de Outubro, que dispõe sobre o *valor* mínimo da pensão de reforma.

Assim, atenta a natureza instrumental do recurso de inconstitucionalidade, a análise do Tribunal incidirá apenas nas normas dos artigos 10.º n.º 4 e 13.º n.º 1, alínea a) do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, aprovado pela Portaria n.º 487/83, de 27 de Abril, na redacção dada pelo n.º 1.º da Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, e da norma do n.º 2.º da Portaria n.º 884/94 de 1 de Outubro, no segmento em que revoga os artigos 19.º e 20.º do referido Regulamento.

Vejamos, então.

4 — Diz, no que agora interessa, a Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro:

“[...]

Mais de 10 anos volvidos sobre a publicação da Portaria n.º 487/83, de 27 de Abril, torna-se necessário rever algumas das soluções então consagradas, a fim de introduzir no Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores algumas disposições e alterar outras, de acordo com o que resulta da experiência colhida e das transformações sociais verificadas.

Foi ouvida a Ordem dos Advogados e a Câmara dos Solicitadores.

Assim, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 163/83, de 27 de Abril:

Manda o Governo, pelos Ministros da Justiça e do Emprego e da Segurança Social, o seguinte:

1.º — Os artigos 4.º, 5.º, 7.º, 10.º, 11.º, 13.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 35.º, 59.º, 60.º, 61.º, 72.º, 73.º, 91.º, 92.º, 109.º e 110.º da Portaria n.º 487/83, de 27 de Abril, passam a ter a seguinte redacção:

[...]

Artigo 10.º

Cancelamento da inscrição

1 —
2 —
3 — Cancelada a inscrição, pode, a todo o tempo, o beneficiário requerer o resgate das contribuições pagas, excepto das destinadas à acção de assistência e da percentagem afecta a despesas de administração, deduzidas dos benefícios recebidos.

4 — O beneficiário com mais de 15 anos de inscrição na Caixa, se não tiver recebido o resgate, tem direito ao valor das pensões e subsídios.

[...]

Artigo 13.º

Direito à reforma

1 — O direito à reforma é reconhecido:

a) Aos beneficiários que tenham completado 65 anos de idade e tenham, pelo menos, 15 anos de inscrição;

b)

[...]

2.º — São revogados o n.º 3 do artigo 17.º e os artigos 19.º, 20.º, 21.º, 22.º, 28.º, 37.º, 38.º, 39.º e 40.º.

3.º — São aditados, no lugar correspondente, os artigos 5.º-A, 115.º-A, 115.º-B, 115.º-C, 115.º-D e 115.º-E:

[...].”

Resulta do texto da Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, que a mesma foi emitida “ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 163/83, de 27 de Abril”, diploma que, no que ora interessa, dispõe:

“[...]

O Governo decreta, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o seguinte:

Artigo único. O artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de Janeiro, passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 26.º

1 —
2 —

3 — O regime de segurança social dos advogados e solicitadores será gerido pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, cujo regulamento será aprovado por portaria dos Ministros da Justiça e dos Assuntos Sociais.”

O referido Decreto-Lei n.º 8/82 aprovou o regime de segurança social dos trabalhadores independentes, estabelecendo, no seu artigo 26.º, no que aos advogados e solicitadores diz respeito, o seguinte:

“Artigo 26.º

(Caixas privativas de profissionais liberais)

[...]

3 — Os advogados e solicitadores poderão inscrever-se no regime estabelecido neste diploma se, tendo menos de 55 anos, o requererem no prazo de 1 ano a contar da data de entrada em vigor do presente diploma ou do início do exercício da respectiva actividade.

4 — O uso da opção prevista no número anterior não desvincula os profissionais da inscrição obrigatória na respectiva caixa privativa.

5 — O regime estabelecido neste diploma aplicar-se-á aos advogados e solicitadores a partir da plena integração no sistema de segurança social da instituição de previdência social referida no número anterior.

6 — O diploma de integração no sistema de segurança social da instituição de previdência social referida no n.º 4 poderá determinar a sua transformação em instituição destinada a assegurar modalidades de prestações de segurança social complementares das estabelecidas no artigo 11.º.”

Do que se deixa exposto, apura-se que a norma ao abrigo da qual a Portaria n.º 884/94 de 1 de Outubro foi emitida não podia ser, como se refere no seu texto, o “n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 163/83 de 27 de Abril”, desde logo porque este decreto-lei tem um único artigo, mas sim o n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82 de 18 de Janeiro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 163/83, de 27 de Abril.

Deve ainda assinalar-se que foi ao abrigo desta norma que foi aprovada, pela Portaria n.º 487/83 de 27 de Abril, a versão inicial do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores. Contudo, o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82 de 18 de Janeiro voltou a ser alterado pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 431/83 de 13 de Dezembro, passando a ter a seguinte redacção:

“Artigo 26.º

(Caixas privativas de profissões liberais)

[...]

5 — Os advogados e solicitadores poderão inscrever-se no regime estabelecido neste diploma se, tendo menos de 55 anos, o requererem no prazo de 1 ano a contar da data de entrada em vigor do presente diploma ou do início do exercício da respectiva actividade.”

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 221/84, de 4 de Julho, pretendeu corrigir o “lapso” cometido no Decreto-Lei n.º 431/83, que “reproduziu no n.º 5 do novo artigo 26.º o n.º 3 do mesmo artigo na redacção do Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de Janeiro, quando se pretendia reproduzir o n.º 3 do mesmo artigo na redacção que lhe fora dada pelo Decreto-Lei n.º 163/83, de 27 de Abril”. Assim, por força do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 221/84, que produziu efeitos “a partir da data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 163/83, de 27 de Abril, revogado pelo Decreto-Lei n.º 431/83, de 13 de Dezembro” (cf. artigo 2.º), o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de Janeiro, passou a ter a seguinte redacção, no que aos advogados e solicitadores diz respeito:

“Artigo 26.º

[...]

5 — O regime de segurança social dos advogados e solicitadores é gerido pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, nos termos do regulamento aprovado por portaria dos Ministros da Justiça e do Trabalho e Segurança Social.

6 — Os advogados e solicitadores poderão inscrever-se no regime estabelecido neste diploma se, tendo menos de 55 anos, o requererem no prazo de 1 ano a contar da data de entrada em vigor do presente diploma ou do início do exercício da respectiva actividade.”

Apura-se, assim, que a Portaria n.º 884/94, publicada em 1 de Outubro de 1994, não podia fazer apelo ao n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de Janeiro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 163/83, de 27 de Abril, pois essa norma fora já revogada pelo Decreto-Lei n.º 431/83 de 13 de Dezembro. Quando muito, podia ter feito menção ao

n.º 5 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82 de 18 de Janeiro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 221/84, de 4 de Julho.

Apura-se ainda que, em data anterior à publicação da Portaria n.º 884/94, o Decreto-Lei n.º 8/82 de 18 de Janeiro foi revogado pelo artigo 78.º do Decreto-Lei n.º 328/93 de 25 de Setembro que aprovou o novo regime geral de segurança social dos trabalhadores independentes e que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1994.

5 — Para sustentar a inconstitucionalidade formal das normas sindicadas, por violação do n.º 6 do artigo 112.º da Constituição, o recorrente alega que a “novação” operada com a Portaria n.º 884/94 se apresenta habilitada pelo Decreto-lei n.º 163/83 de 27 de Abril, que se limita a conferir competência objectiva e subjectiva para regulamentar a gestão da Caixa. Por essa razão, as regras editadas na sua sequência, inscrevendo-se em regulamento independente, deveriam de constar de *decreto regulamentar*.

Saliente-se, antes de mais, que quanto às normas relativas a formas e a competências vale o princípio *tempus regit actum*, o qual determina que o parâmetro de aferição da constitucionalidade orgânico-formal de uma certa norma é aquele que vigorava ao tempo da sua formação.

Como se diz no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 56/95, de 9 de Fevereiro de 1995 (*Diário da República*, 2.ª série, de 28 de Abril de 1995) “A regularidade formal dos actos normativos, com efeito, rege-se sempre pelas normas constitucionais que estiverem em vigor à data da respectiva formação e que lhes digam respeito. E outro tanto se diz quanto às regras de competência que igualmente digam respeito à formação dos actos.”

Na versão vigente em 1 de Outubro de 1994 (data da publicação da Portaria n.º 884/94), dispunha o n.º 6 do artigo 115.º da Constituição — decorrente da Lei Constitucional n.º 1/82 — que “Os regulamentos do Governo revestem a forma de decreto regulamentar quando tal seja determinado pela lei que regulamentam, bem como no caso de regulamentos independentes”, estabelecendo o seu n.º 7 que “Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão”. Tais normas correspondem hoje aos n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º da Constituição.

O Tribunal Constitucional tem entendido que *regulamento independente* é aquele em que a lei se limita a definir a competência objectiva, isto é, a matéria sobre que pode incidir o regulamento, e a competência subjectiva, ou seja, a entidade competente para emitir o regulamento (neste sentido, Acórdãos n.ºs 1184/96 e 289/2004 publicados, respectivamente, no *Diário da República*, 2.ª série, de 12 de Fevereiro de 1997 e de 26 de Maio de 2004).

Deste modo, para se poder determinar se estamos em presença de um regulamento independente, como tal sujeito à forma de decreto regulamentar por força do n.º 6 do artigo 115.º da Constituição (actual n.º 6 do artigo 112.º), tem de conhecer-se a lei ao abrigo da qual o regulamento foi aprovado, a sua lei habilitante, cuja indicação deve constar em menção expressa.

Tem-se entendido, seguindo o que defendem Gomes Canotilho e Vital Moreira, na *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição, 1993, pág. 516, que esta exigência de indicação da lei habilitante tem como objectivo, por um lado, disciplinar o uso do poder regulamentar, obrigando o Governo e a Administração a controlarem, em cada caso, tal competência e, por outro lado, garantir a segurança e a transparência jurídicas, dando a conhecer aos destinatários o *fundamento* do poder regulamentar.

Tal como se diz no Acórdão n.º 375/94 (disponível para consulta em www.tribunalconstitucional.pt): “Ao impor o dever de citação da lei habilitante, o que a Constituição pretende é garantir que a subordinação do regulamento à lei (e, assim, a precedência da lei relativamente a toda a actividade administrativa) seja explícita (ostensiva)”. Sobre esta questão diz-nos, ainda, o Acórdão n.º 268/88 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 21 de Dezembro de 1988):

“(…) abrangidos pela regra bidireccional do n.º 7 do artigo 115.º da CRP estão todos os regulamentos, nomeadamente os que provenham do Governo (...). Todos esses regulamentos, de um ou de outro modo, estão umbilicalmente ligados a uma lei, à lei que necessariamente precede cada um deles, e que, por força do n.º 7 do artigo 115.º da Constituição tem de ser obrigatoriamente citada no próprio regulamento.

O papel dessa lei precedente — di-lo o n.º 7 do artigo 115.º — não é sempre o mesmo.

umas vezes, a lei a referir é aquela que o regulamento visa regulamentar. Será esse o caso dos regulamentos de execução *stricto sensu* ou dos regulamentos complementares.

Outras vezes, a lei a indicar é a que define a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão. De facto, no exercício do poder regulamentar têm de ser respeitados diversos parâmetros, e assim é que «cada autoridade ou órgão só pode elaborar os regulamentos

para cuja feitura a lei lhe confira competência, não podendo invadir a de outras autoridades ou órgãos (competência subjectiva)» e nessa «feitura deverá visar-se o fim determinante da atribuição do poder regulamentar (competência objectiva)» — Afonso Rodrigues Queirós, «Teoria dos regulamentos», Revista de Direito e Estudos Sociais, ano XXVII, n.ºs 1-2-3-4, p. 19. [...]».

O princípio da precedência da lei que se encontra consagrado no n.º 7 do artigo 112.º da Constituição (n.º 7 do artigo 115.º na versão considerada) impõe “(1) a precedência da lei relativamente a toda a actividade regulamentar; (2) o dever de citação da lei habilitante por parte de todos os regulamentos” sendo aplicável “a todas as espécies de regulamentos, incluindo os chamados regulamentos independentes (cf. artigo 112.º/7 e 8 [artigo 112.º/6 e 7]), ou seja, aqueles cuja lei se limita a definir a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão.” (Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, Coimbra [2003], pág. 837).

São, assim, inconstitucionais tanto os regulamentos carecidos da necessária habilitação legal como aqueles que não a indiquem expressamente. Os regulamentos emitidos sem prévio acto legislativo habilitante são inconstitucionais por violação do princípio da precedência da lei, insito no n.º 7 do artigo 112.º da Constituição, n.º 7 do artigo 115.º na versão considerada (neste sentido, Acórdão n.º 184/89, *Diário da República*, 1.ª série, de 9 de Março de 1989); os que não o indiquem expressamente são formalmente inconstitucionais por violação do disposto na mesma norma constitucional (neste sentido, entre muitos outros, o Acórdão n.º 666/06, *Diário da República*, 1.ª série, de 4 de Janeiro de 2007).

A Portaria n.º 884/94 indica como norma habilitante o “n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 163/83 de 27 de Abril”, norma esta que, todavia, não existe: o Decreto-Lei n.º 163/83 tinha um único artigo que conferiu nova redacção ao n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82 de 18 de Janeiro. Acresce que o n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82, na redacção que lhe foi conferida pelo citado artigo único, já não estava em vigor, pois fora entretanto alterado pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 431/83, de 13 de Dezembro.

Admitindo que a Portaria em apreço queria referir-se ao n.º 5 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82, na sua última redacção, dada pelo Decreto-Lei n.º 221/84 de 4 de Julho, o certo é que não pode deixar de notar-se que o Decreto-Lei n.º 8/82 fora já *expressamente* revogado pelo artigo 78.º alínea a) do Decreto-Lei n.º 328/93 de 25 de Setembro, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1994.

Deve, assim, concluir-se que a Portaria n.º 884/94 de 1 de Outubro indica como norma habilitante um preceito legal inexistente.

São, pois, inconstitucionais as normas impugnadas da Portaria n.º 884/94, por violação do princípio da precedência da lei, consagrado no n.º 7 do artigo 115.º da Constituição na versão então em vigor (actual n.º 7 do artigo 112.º).

III — **Decisão.** — 6 — Nos termos e pelos fundamentos expostos, decide-se:

a) Julgar inconstitucionais as normas dos artigos 10.º n.º 4 e 13.º n.º 1, alínea a) do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, aprovado pela Portaria n.º 487/83, de 27 de Abril, na redacção dada pelo n.º 1.º da Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, e a norma do n.º 2.º da Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, no segmento em que revoga os artigos 19.º e 20.º do referido Regulamento, por violação do princípio da precedência da lei, consagrado no n.º 7 do artigo 115.º da Constituição, na versão decorrente da Lei Constitucional n.º 1/82 (actual n.º 7 do artigo 112.º);

b) conceder provimento ao recurso e determinar a reforma da decisão recorrida de acordo com o presente juízo de inconstitucionalidade;

Lisboa, 24 de Março de 2009. — *Carlos Pamplona de Oliveira* — *Gil Galvão* — *José Borges Soeiro* — *Maria João Antunes* — *Rui Manuel Moura Ramos*.

201781128

Acórdão n.º 145/2009

Processo n.º 558/08

Acordam na 1.ª secção do Tribunal Constitucional
I — Relatório

1 — Nos presentes autos, vindos do 1.º Juízo Cível da Comarca de Lisboa, em que são recorrentes o Ministério Público e o Município de Lisboa e é recorrida IMOEF — Sociedade Mobiliária, S. A., foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), da decisão daquele Juízo de 17 de Abril de 2008.

2 — O tribunal recorrido decidiu não aplicar, porque ferido de inconstitucionalidade orgânica, o artigo 95.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 555/99,

de 16 de Dezembro; declarar o Tribunal incompetente — em razão da matéria — para conhecer da providência requerida pelo Município de Lisboa; e, em consequência, absolver a requerida, IMOEF — Sociedade Mobiliária, S. A., da instância.

É a seguinte a fundamentação da decisão:

«De harmonia com o preceituado no artigo 95.º/1 do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, os funcionários municipais incumbidos da fiscalização de obras podem realizar inspecções aos locais sujeitos a fiscalização. Nos termos do n.º 2 da citada norma, tal não dispensa a obtenção de prévio mandado judicial para a entrada no domicílio de qualquer pessoa sem o seu consentimento. «O mandado previsto no número anterior é concedido pelo juiz da comarca respectiva a pedido do presidente da câmara municipal e segue os termos do procedimento cautelar comum».

A pretensão do Requerente deste procedimento cautelar consubstancia-se na emissão de *mandado judicial*, para permitir que a Câmara Municipal de Lisboa exerça as suas atribuições de fiscalização de obras, uma vez que esta alega que — para tal — existe a necessidade de entrar no prédio dos autos, que é propriedade privada.

A actividade camarária referida, inserida na regulação do urbanismo, integra-se na ordenação geral da vida colectiva, com vista a assegurar um nível aceitável de qualidade de vida no território, mesmo que sem meios de coerção. Estes poderes são poderes administrativos das autarquias locais, ao abrigo dos quais estas praticam actos administrativos — actos jurídicos unilaterais, para produzir efeitos jurídicos numa situação individual, no caso concreto (acórdão n.º 579/95 do Tribunal Constitucional, citado no acórdão n.º 229/2007, do Tribunal Constitucional, publicado no *Diário da República*, II, n.º 99, de 23 de Maio de 2007).

São da competência dos Tribunais judiciais apenas as matérias que a lei não atribua a outra ordem jurisdicional (artigo 66.º do Código de Processo Civil e artigo 18.º/1 da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais).

Da análise da lei de autorização legislativa — Lei n.º 110/99, de 3 de Agosto — resulta que é concedida ao Governo, pelo Parlamento, autorização para prever, em matéria de garantias dos particulares, a possibilidade de recurso a intimação judicial para a prática de acto legalmente devido [artigo 2.º, alínea t)]; e ainda para cometer competências em razão da matéria e do território aos tribunais judiciais para conhecer das acções, bem como disciplinar a sua tramitação, em que se requeira autorização judicial para a promoção directa da execução das obras de urbanização, nos casos em que as mesmas não sejam realizadas pelos loteadores, nem pelas câmaras municipais [alínea x)].

Na alínea x) não vem contemplada a hipótese dos autos, uma vez que vem contemplada a atribuição de competência para conhecer de acções, e ainda porque se refere directamente a promoção da execução das obras de urbanização, quando estas não sejam executadas pelos loteadores, nem pelas autarquias.

Na situação da citada alínea t) são referidas as garantias dos particulares, e outorga-se ao Governo competência para prever a possibilidade de recurso a intimação judicial para a prática de acto legalmente devido. Ainda que a situação em apreço possa ser assimilada à do n.º 3 do artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, a garantia a que se refere a autorização legislativa está plasmada no n.º 2 do artigo 95.º citado — a necessidade de mandado judicial —, sendo certo que o conteúdo do n.º 3, embora reportado à garantia dos particulares, exorbita este domínio, porque confere a competência material para concessão do referido mandado.

A hipótese aqui configurada não pode ser olhada como uma situação do Direito privado, tendo que ver com a prossecução do interesse público e a eventual necessidade do sacrifício de determinados interesses particulares, em nome do bem comum. As competências a que se refere o n.º 1 do artigo 95.º citado são, assim, claro exercício de poderes públicos (função administrativa integrante do poder autárquico).

Verificado este pressuposto, e sendo os actos em questão actos de gestão pública, concluir-se-á com algum grau de certeza que o salto lógico dado pelo n.º 3 do artigo 95.º do diploma citado não está contemplado pela autorização legislativa, sendo a solução encontrada nessa norma divergente da que resulta dos critérios gerais (da contraposição gestão privada — gestão pública), o que intensifica a necessidade de autorização expressa para legislar.

Diz o requerente que não se discute neste acto a legalidade do acto administrativo, mas apenas o meio de efectivação da fiscalização das «obras ilegais». Entendemos que tem razão, neste aspecto, mas haverá que ponderar as consequências práticas e jurídicas da posição do requerente.

Assim, remetendo o n.º 3 do artigo 95.º do diploma em apreço para o procedimento cautelar comum, os Tribunais judiciais seriam também os competentes para a acção (definitiva), nos termos do artigo 383.º/1 do Código de Processo Civil, que aqui só poderia ser vista como o recurso contencioso da decisão administrativa final. Ora esta «acção definitiva» pertenceria claramente à jurisdição administrativa, nunca aos Tribunais comuns.