

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 114/98 — Processo n.º 529/97

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

I

1 — O procurador-geral-adjunto no Tribunal Constitucional, como representante do Ministério Público, veio requerer, ao abrigo dos artigos 281.º, n.º 3, da Constituição e 82.º da Lei do Tribunal Constitucional, que este Tribunal apreciasse e declarasse, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 1 do artigo 36.º do Regime do Arrendamento Urbano (abreviadamente RAU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, ao abrigo de autorização legislativa outorgada pela Lei n.º 42/90, de 10 de Agosto.

Invocou que tal norma fora explicitamente julgada inconstitucional, por violação da alínea *g*) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição da República, na versão vigente à data da edição daquele Decreto-Lei n.º 321-B/90, nos Acórdãos tirados pela 1.ª Secção do Tribunal Constitucional n.ºs 33/96, 258/97 e 363/97, estando apenas publicado o primeiro desses arestos no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 102, de 2 de Maio de 1996.

2 — Notificado o Primeiro-Ministro nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional, limitou-se ele a oferecer o merecimento dos autos (cf. ofício a fl. 35 e resposta a fl. 36 dos autos).

3 — Por não haver motivos que a tal obstem, passa a conhecer-se do objecto do pedido.

II

4 — Dispõe o n.º 1 do artigo 36.º do RAU, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro:

«Quando o senhorio rejeite o montante indicado, nos termos do artigo 35.º, n.º 3, o arrendatário pode, nos 15 dias subsequentes à recepção da comunicação de rejeição, requerer a fixação definitiva do aumento devido a uma comissão especial, cuja composição e forma de funcionamento são definidas por portaria conjunta dos Ministros das Finanças, da Justiça e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.»

Este artigo do RAU aparece na subsecção III da secção V, subordinada à epígrafe «Da actualização das rendas». O artigo 30.º estabelece o princípio de que a actualização das rendas, no arrendamento urbano, «é permitida nos casos previstos na lei e pela forma nela regulada» (redacção do Decreto-Lei n.º 278/93, de 10 de Agosto), prevendo o n.º 1 do artigo subsequente os casos de actualização: actualização anual, em função de coeficientes aprovados pelo Governo ou por convenção das partes, e actualização noutras ocasiões, «em função de obras de conservação extraordinária ou beneficiação, realizadas pelo senhorio, nos termos dos artigos 38.º e seguintes, salvo quando possam ser exigidas a terceiros».

Relativamente às actualizações anuais que não sejam convencionadas pelas partes, o RAU prevê a seguinte tramitação: publicados pelo Governo os coeficientes de actualização, o senhorio interessado na actualização

anual da renda «deve comunicar por escrito ao arrendatário, com a antecedência mínima de 30 dias, o novo montante e o coeficiente e demais factores relevantes utilizados no cálculo» (artigo 33.º, n.º 1). O inquilino pode aceitar essa renda, quando não discorde nos termos do artigo 35.º e no prazo nele fixado, ou pode impugná-la, discordando da respectiva fixação. Neste último caso, o inquilino deve comunicar por escrito ao senhorio, no prazo de 15 dias contados da recepção da comunicação do aumento, a recusa da aceitação da nova renda, devendo referir o montante da actualização que considere correcto. O senhorio, por seu turno, pode rejeitar o montante indicado pelo inquilino ou aceitá-lo, expressa ou tacitamente. No caso de o senhorio rejeitar o montante indicado pelo inquilino resta a este último o recurso a uma comissão arbitral «especial» para a fixação definitiva da actualização, se não se conformar com a posição do senhorio. Para tal dispõe do prazo de 15 dias «subsequentes à recepção da comunicação da rejeição». A Portaria n.º 381/91, de 3 de Maio, regula a composição e a forma de funcionamento dessa comissão especial. De harmonia com o n.º 2 do artigo 36.º do RAU, à comissão especial «aplica-se o regime previsto na legislação processual civil para o tribunal arbitral necessário» (remete-se, assim, para o disposto nos artigos 1525.º e seguintes do Código de Processo Civil). O n.º 3 do mesmo artigo 36.º do RAU dispõe que a renda anterior se mantém até à decisão final, sem prejuízo do disposto no artigo subsequente {neste artigo estabelece-se um regime de actualização gradual: «nos meses subsequentes à decisão final, deve proceder-se aos eventuais acertos relativos às rendas vencidas, acrescidas de 1,5% do valor global desses acertos por cada mês completo entretanto decorrido», fazendo-se o «pagamento dos acertos e respectivos acréscimos [...] em prestações mensais, cujo montante não deve exceder metade da renda mensal actualizada»}.

5 — No Acórdão n.º 33/86 dá-se conta da divisão dos comentadores do RAU sobre as consequências de o inquilino não recorrer à comissão especial prevista no artigo 36.º deste mesmo Regime. Por exemplo, Pais de Sousa (*Anotações do Regime de Arrendamento Urbano — RAU*, 4.ª ed., p. 125) considera que o recurso à comissão especial não é o único meio processual à disposição do arrendatário que discorde da posição intransigente do senhorio, podendo o mesmo socorrer-se da faculdade de efectuar o depósito liberatório a que se refere o artigo 64.º, n.º 1, alínea *a*), do RAU e, depois, ir propor uma acção declaratória para definir o montante do aumento ou, mesmo, tomar uma posição ainda mais arriscada e onerosa: depositar apenas a renda que considera ser devida e aguardar que o senhorio venha propor a competente acção de despejo por falta de pagamento da renda que considera como devida e aí discutir se na fixação do aumento houve erro nos factos relevantes ou na aplicação da lei, podendo até acontecer simultaneamente as duas coisas. A esta posição adere M. Januário Costa Gomes (*Arrendamentos para Habitação*, Coimbra, 1994, p. 132; veja-se a 2.ª edição, publicada em 1996, pp. 134-137, onde se dá já notícia do Acórdão n.º 33/96 do Tribunal Constitucional). Em posição antagónica, Aragão Seia sustenta que o inquilino que não tenha exercido em tempo a faculdade de recurso à comissão especial fica sujeito à renda indicada pelo senhorio, uma vez que se consideram cessadas as conversações impostas por lei ao senhorio e arrendatário, prevalecendo a fixação proposta em primeiro lugar, dado

que a não anuência daquele quanto à contraproposta do inquilino não foi objecto de recurso. Para este comentador tem de entender-se que, «se o senhorio não se pode furtar ao 'recurso' para a comissão especial a requerimento do arrendatário, também este tem de sofrer as consequências de a ela não recorrer, vindo precluir o seu direito de discordar da alteração da renda exigida» (*Arrendamento Urbano — Anotado e Comentado*, Coimbra, 1995, p. 191; veja-se a 3.ª edição da obra, 1997, pp. 220-221). Antunes Varela considera «óbvia» a resposta dada por Aragão Seia à pergunta sobre qual a consequência que advirá da circunstância de o arrendatário não recorrer para esta comissão especial *ad hoc* da rejeição, pelo senhorio, da sua contra-indicação (Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, II, 4.ª ed., revista e actualizada, Coimbra, 1997, pp. 549-550).

6 — Independentemente da posição que se haja de tomar sobre a melhor interpretação dos artigos 35.º e 36.º do RAU, importa assentar em que, como se escreveu no Acórdão n.º 33/96, «a lei veio estabelecer um meio processual específico, consistente na possibilidade de recurso a uma comissão especial (meio que, no mínimo, será decerto o normalmente utilizado) para se obter uma decisão definitiva sobre a questão da actualização normal da renda quando existam divergências entre o arrendatário e o senhorio quanto a tal aspecto do regime de arrendamento urbano» (n.º 8). De facto, a divergência entre os dois pontos de vista cinge-se à questão da *obligatoriedade* e da *exclusividade de competência dessas comissões especiais*, não sobre a própria natureza do recurso e da comissão prevista para dele conhecer.

Ora — e tal como se demonstrou no n.º 9 deste Acórdão n.º 33/96 —, a comissão especial prevista no preceito atrás transcrito (n.º 1 do artigo 36.º do RAU) tem a natureza de um tribunal arbitral:

«Gomes Canotilho e Vital Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., p. 808) resumem assim as características dos tribunais arbitrais, conceito este que deve ser entendido como o 'decorrente da tradição jurídica vigente no direito infraconstitucional':

- a) São normalmente formados *ad hoc* para o julgamento de determinado litígio, esgotando-se nessa tarefa, podendo, porém, existir tribunais arbitrais permanentes a que podem ser deferidos os litígios emergentes de determinado tipo de relações jurídicas;
- b) São formados por iniciativa das partes ou por iniciativa de instituições representativas dos eventuais litigantes (associações comerciais, etc.);
- c) Não têm competência própria, julgando litígios que, na falta deles, são da competência normal de outros tribunais;
- d) Os juízes (árbitros) são leigos escolhidos segundo certas regras estabelecidas na lei.

Delineados, assim, os traços essenciais dos tribunais arbitrais, importa agora avançar no sentido de responder à questão acima colocada: a comissão especial, criada pelo n.º 1 do artigo 36.º [do RAU, aprovado pelo] Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro [...] pode considerar-se um 'tribunal arbitral'?

A resposta parece não poder deixar de ser afirmativa.

Com efeito, de acordo com o atrás exposto, a CE [comissão especial] intervém quando surge uma con-

trovêrsia entre o senhorio e o arrendatário relativamente à actualização anual da renda, derivada da recusa pelo arrendatário da nova renda, com fundamento em erros nos factos relevantes ou na aplicação da lei.

Trata-se, portanto, de resolver uma 'questão de direito' surgida no desenvolvimento de uma relação jurídica de locação, devendo a decisão a proferir estabelecer a 'fixação definitiva' do aumento de renda, ou seja, regular o diferendo por forma definitiva e de acordo com o direito aplicável ao caso.

Por outro lado, a CE tem uma constituição tripartida: um representante do senhorio e um representante do inquilino, presidindo um elemento nomeado pelo chefe da repartição de finanças da área do prédio arrendado, estando estabelecidas na legislação as regras de funcionamento, que contemplam a forma como o pedido de intervenção deve ser deduzido, não sendo a pretensão aceite se tal condicionalismo não for respeitado, a notificação e resposta do senhorio, a sanção para a sua falta, o prazo para a decisão e notificação às partes (cf. Portaria n.º 381/91, de 3 de Maio). Seguro é, além disso, que a Comissão deve decidir com inteira 'independência', não estando sujeita às 'instruções' de ninguém.

Acresce que o recurso a esta CE é directamente previsto pela lei, competindo ao arrendatário desencadear a sua intervenção e sendo a respectiva decisão, quer para ele quer para o senhorio, quanto à forma de actualização anual da renda, uma decisão 'final'.

Assim, ainda que criada para resolver 'questões de direito' simples, que têm a ver com meros erros nos factos relevantes ou na aplicação da lei relativa aos factores de actualização anual de rendas do regime de renda livre e de renda condicionada, a comissão especial (CE), ao decidir tais questões, pratica actos materialmente jurisdicionais próprios de um tribunal. A própria lei criadora de tal comissão não se afasta de tal entendimento, uma vez que determina que lhe seja aplicável a legislação prevista, em processo civil, para o tribunal arbitral necessário.»

Esta visão das coisas foi aceite pelos subsequentes Acórdãos n.ºs 258/97 e 363/97.

7 — Não tem agora o Tribunal Constitucional de definir se a comissão especial a que se refere o n.º 1 do artigo 36.º do RAU tem a natureza de tribunal arbitral necessário (como parece apontar o n.º 2 do mesmo artigo) ou, antes, de tribunal arbitral voluntário.

De facto, quer se trate de tribunal arbitral necessário — e desde que se aceite a legitimidade constitucional de uma jurisdição arbitral necessária, questão que não importa abordar nesta sede — quer se trate de um mero tribunal arbitral voluntário, a verdade é que a sua criação e competência estão, em qualquer caso, submetidas à reserva relativa de competência da Assembleia da República [alínea q) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição, na versão em vigor à data da aprovação e publicação do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro; esta norma encontra-se hoje na alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, versão decorrente da quarta revisão constitucional, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro]. É o que resulta da jurisprudência firme do Tribunal Constitucional (além dos acórdãos citados no pedido que se aprecia, vejam-se os anteriores Acórdãos n.ºs 230/86, 32/87 e 86/87, publicados o primeiro e o terceiro nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 8.º vol., pp. 115 e segs., e

9.º vol., pp. 583 e segs., respectivamente, e o segundo no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 81, de 7 de Abril de 1987). Segundo a formulação do referido Acórdão n.º 86/87, cabe na reserva relativa da Assembleia da República competência para editar normas «que, v. g., distribuam a competência contenciosa entre as diferentes ordens de jurisdição estaduais, limitem genericamente o respectivo âmbito material de competência ou ainda estabeleçam o tipo de conexão que há-de interceder entre os tribunais de Estado e os tribunais arbitrais» (trata-se de formulações retiradas de declarações de voto juntas ao Acórdão n.º 230/86).

Como se demonstrou no Acórdão n.º 33/96, a lei de autorização legislativa não concedeu autorização ao Governo para proceder à criação destas comissões especiais (cf. as várias alíneas do artigo 2.º da lei), não podendo ver-se na referência contida no artigo 3.º da Lei n.º 42/90 (possibilidade de introdução de modificações em «todas as fontes que complementam o Código Civil e a Lei n.º 46/89, de 20 de Setembro») uma autorização legislativa para recriar as antigas «comissões de avaliação do inquilinato», reguladas pelo Decreto n.º 37 021, de 21 de Agosto de 1948, alterado pelo Decreto n.º 37 784, de 14 de Março de 1950, e pelos Decretos Regulamentares n.ºs 1/86, de 2 de Janeiro, e 1/89, de 7 de Janeiro, sendo decisivo notar que a natureza arbitral das comissões especiais novas é indiscutível, tal como decorre das competências que lhes são atribuídas, sendo «bem diversas as realidades subjacentes a ambas as comissões».

Por isso se concluiu no citado Acórdão n.º 33/96:

«E mostrado ficou atrás que esta CE, com os poderes referidos — próprios de um tribunal, no caso de um tribunal arbitral (não importando apurar para a economia da decisão a proferir se é voluntário ou necessário) —, veio interferir com a repartição da compe-

tência contenciosa entre os diferentes tribunais, uma vez que veio retirar aos tribunais judiciais uma determinada parcela do respectivo âmbito material de competência, atribuindo-a a tal Comissão.

Assim sendo, e não dispondo o Governo de autorização legislativa que previsse, por forma inequívoca, a criação da comissão especial, a norma do artigo 36.º, n.º 1, do RAU, que a criou, violou a competência legislativa reservada da Assembleia da República, tal como consta do artigo 168.º, n.º 1, alínea *q*), da Constituição, pois contém norma que o Governo apenas podia elaborar mediante a respectiva autorização parlamentar, pelo que está afectada de inconstitucionalidade orgânica.»

É este juízo de inconstitucionalidade que de novo se reitera.

III

8 — Nestes termos e pelas razões expostas, decide o Tribunal Constitucional declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma do n.º 1 do artigo 36.º do Regime do Arrendamento Urbano (RAU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, por violação da alínea *q*) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição, na versão introduzida pela segunda revisão constitucional, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 30 de Julho.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1998. — *Armindo Ribeiro Mendes — Bravo Serra — Luís Nunes de Almeida — Fernando Alves Correia — José de Sousa e Brito — Alberto Tavares da Costa — Guilherme da Fonseca — Messias Bento — Maria Fernanda Palma — Maria da Assunção Esteves — Vítor Nunes de Almeida — José Manuel Cardoso da Costa.*