

Constituição face à pandemia – a jurisdição civil

Jurisprudência constitucional recente – Direito Civil e Processo Civil

JOÃO PEDRO BAPTISTA

Juiz de Direito

Assessor do Tribunal Constitucional

I. Introdução

O presente texto tem por base a exposição oral que apresentei no passado dia 15 de Junho de 2020, através de meios telemáticos, na acção de formação contínua “Constituição face à pandemia – a jurisdição civil; Jurisprudência constitucional recente – Direito Civil e Processo Civil”.

A legislação de cariz temporário criada por ocasião da situação de pandemia que nos assola, de forma mais intensa, desde Março de 2020 e que ainda perdura, pela sua extensão e conteúdo, suscita inúmeras dificuldades interpretativas e aplicativas. As suas implicações no ordenamento jurídico como um todo e nos equilíbrios das situações jurídicas já constituídas ou que se vieram a constituir e desenvolver no seu âmbito de vigência suscitam inúmeras dúvidas, designadamente no plano da constitucionalidade.

Porém, é ainda cedo para se poder aquilatar, com um grau de certeza razoável, a dimensão e a natureza exacta dos problemas que podem vir a ser colocados aos Tribunais, emergentes das soluções que os novos instrumentos legislativos consagram ou dos efeitos – expressamente visados ou puramente incidentais – a que darão causa. Só com o passar do tempo e com o desenvolvimento normal da litigância processual esse panorama poderá ser perspectivado de uma forma mais completa.

Neste contexto e à luz destas considerações, procurei focar-me em quatro aspectos concretos que foram objecto de tratamento legislativo no âmbito do que poderemos, por facilidade de expressão, designar por “legislação covid” e que se podem reflectir na jurisdição civil. São elas: i. questões atinentes à citação em processo civil; ii. a problemática das leis interpretativas; iii. questões de prescrição e caducidade e iv. arrendamento urbano.

A propósito de cada uma delas farei um sumário enquadramento jurídico à luz da “legislação covid”, sinalizando os problemas com possível ressonância constitucional e dando conta de alguma jurisprudência do Tribunal Constitucional que possa ser relevante para a análise e ponderação de questões passíveis de problematização nesse conspecto. A abordagem será esquemática e não sistemática, sem a pretensão de esgotar as questões mas apenas de as apontar e a deixar alguns tópicos para a consulta da jurisprudência indicada.

Importa, todavia, salientar dois aspectos que não podem deixar de ser tomados em consideração nas considerações que se seguem.

O primeiro prende-se com a circunstância de o *estado de emergência*, previsto no artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa, nunca ter sido decretado na história da nossa III República (o estado de sítio foi decretado em 1975, durante dez dias e apenas na região militar de Lisboa) e, por isso, inexistir qualquer jurisprudência constitucional ao mesmo atinente. Nessa medida, deve sublinhar-se de forma vincada que toda a jurisprudência constitucional existente e que será citada *infra* se reporta a uma situação de regularidade constitucional, pelo que a transposição dos juízos e ponderações em que assenta para a avaliação da “legislação covid” não pode obnubilar este aspecto nem fazer-se sem os maiores cuidados.

O segundo aspecto relaciona-se com a proximidade temporal desta minha reflexão, que apenas permite uma análise muito perfunctória das temáticas. Seja porque a produção

legislativa sofre uma mutação constante, tornando particularmente espinhosa a própria tarefa de determinação de quais as soluções legais em vigor a cada momento, seja porque só a prática permitirá desvelar quais as dificuldades que a sua aplicação gerará e quais os efeitos que terá nas relações jurídicas.

II. Questões atinentes à citação em processo civil

O regime da citação em processo civil constitui uma das matérias que mais tem ocupado o Tribunal Constitucional no âmbito da jurisdição civil. Assim é porquanto a garantia proporcionada pelo artigo 20.º da Constituição implica não apenas a atribuição aos interessados legítimos do direito de acção, destinado à efectivação de todas as situações jurídicas susceptíveis de tutela judiciária e jurisdicional, mas também a garantia de que o processo se reveste de uma conformação equitativa. A citação constitui, neste conspecto, um momento crucial do processo em que esta segunda vertente mais pode ser afectada pela modelação legal.

A Lei n.º 10/2020, de 18 de Abril (rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 17/2020, de 20 de Abril) introduziu, no seu artigo 2.º, um regime excepcional para as formalidades da citação e da notificação postal no âmbito da pandemia da doença covid-19.

De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º, a modificação ao regime geral prende-se essencialmente com a dispensa de recolha da assinatura na entrega de correio registado, a qual é substituída pela *«identificação verbal e recolha do número do cartão de cidadão, ou de qualquer outro meio idóneo de identificação, mediante a respetiva apresentação e aposição da data em que a recolha foi efetuada»* (n.º 2).

Porém, em caso de *«recusa de apresentação e fornecimento dos dados referidos no número anterior, o distribuidor do serviço postal lavra nota do incidente na carta ou aviso de receção e devolve-o à entidade remetente»* (n.º 3), valendo tal certificação como citação ou notificação, conforme o caso (n.º 4, rectificado).

No que concerne à data em que se considera feita a citação ou notificação, o n.º 5 dispõe que, sem prejuízo dos casos de recusa de identificação, ela coincide com aquela *«em que for recolhido o número de cartão de cidadão, ou de qualquer outro meio legal de identificação»*.

O n.º 6 alarga este regime, *mutatis mutandis*, às citações e notificações que sejam realizadas por contacto pessoal.

A interpretação deste preceito pode suscitar algumas dúvidas.

A primeira prende-se com a sua articulação com os regimes da citação e notificação previstos paradigmaticamente no Código de Processo Civil. Tudo aponta para que este novo regime apenas *derogue* temporariamente as soluções do Código de Processo Civil, designadamente dos artigos 228.º, 230.º, 231.º e 233.º, na parte em sejam expressamente contrárias a este novo regime, o qual, porém, não regula de forma exaustiva os procedimentos a adoptar.

Assim, por exemplo, nada parece impedir que a citação possa ser feita em *«qualquer pessoa que se encontre na sua residência ou local de trabalho e que declare encontrar-se em condições de a entregar prontamente ao citando»*, nos termos do n.º 2 do artigo 228.º do Código de Processo Civil e com as advertências do n.º 4 e seguida do envio de carta nos termos do artigo 233.º do mesmo código. Nesse caso, ao prazo de defesa desencadeado pela citação acrescerá a dilação prevista no artigo 245.º, n.º 1, alínea *a*), do aludido código (sobre a imposição constitucional desta dilação, cf. o Acórdão n.º 20/2010¹, que decidiu *«Não julgar inconstitucional a norma constante do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de Setembro, na parte*

¹ Disponível em www.tribunalconstitucional.pt, sítio a que doravante se reportarão todas as subsequentes citações de arestos do Tribunal Constitucional sem expressa menção de fonte.

em que determina a não aplicação da dilação prevista no artigo 252.º-A, n.º 1 alínea a), do Código de Processo Civil, no caso de citação feita a pessoa diversa do réu»).

As dificuldades surgem nos casos de recusa de identificação do citando, previstas no n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2020. Note-se que essa recusa de identificação se traduz na *«recusa de apresentação e fornecimento dos dados referidos no número anterior»*, isto é, da *«recolha do número do cartão de cidadão, ou de qualquer outro meio idóneo de identificação, mediante a respetiva apresentação»*. Tal recusa pode tornar impossível ao distribuidor postal aferir, com um mínimo de segurança, a identidade da pessoa que tem perante si, pois que não tem acesso a nenhum documento de identificação. Nesta situação, o distribuidor postal objectivamente não tem como saber se o seu interlocutor é o citando ou se é terceira pessoa (pois que este se pode recusar a declinar a sua identidade), o que prejudica a possibilidade de citação em terceira pessoa, nos termos aludidos da 2.ª parte do n.º 2 do artigo 228.º do Código de Processo Civil, e torna bastante problemática a solução prevista no n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2020, que considera feita a citação ou notificação com a lavratura da nota do incidente. Perante uma recusa de identificação, o distribuidor postal apenas pode dar conta de ter contactado com um indivíduo cuja identidade desconhece e que este se recusou a identificar.

Note-se, particularmente nos casos de citação, que não existe qualquer garantia de que o citando realmente reside na morada indicada, a qual é normalmente indicada pela parte contrária (sobre este aspecto, cf. o Acórdão n.º 222/2017), afigurando-se que a presunção de citação e/ou notificação agora consagrada pode contender com o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva, consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa, designadamente na vertente da proibição da indefesa e do direito ao contraditório.

Não só pela relevância decisiva que o papel do distribuidor postal tem neste procedimento (e o Tribunal Constitucional já sublinhou no Acórdão n.º 222/2017, ainda que a propósito do regime do DL n.º 269/98, de 1 de Setembro, que não é despicienda a circunstância de a certificação do depósito ser hoje feita por um distribuidor do serviço postal que, como se referiu no Acórdão n.º 287/2003 *«não pode considerar-se um funcionário público provido de fé pública»*, fornecendo, por isso, menos garantias de fiabilidade quanto à informação por ele prestada), como porque a possibilidade de recurso subsequente à citação por contacto pessoal parece afastada pelo n.º 4 do artigo 2.º ou, mesmo que venha a ser empregada, sofrerá da mesma fragilidade por via do n.º 6 do artigo 2.º.

Nos últimos tempos, o labor jurisprudencial do Tribunal Constitucional relacionado com citações e notificações no âmbito do processo civil foi principalmente desencadeado pelo regime aprovado pelo DL n.º 269/98, de 10 de Dezembro.

A este propósito, um dos parâmetros de validade constitucional mais relevantes é o da *proibição da indefesa*, o qual se contém no princípio mais vasto de acesso ao direito e aos tribunais, constante do artigo 20.º da lei fundamental, e que consiste *«na privação ou limitação do direito de defesa do particular perante órgãos judiciais, junto dos quais se discutem questões que lhes dizem respeito. A violação do direito à tutela judicial efectiva, sob o ponto de vista da limitação do direito de defesa, verificar-se-á sobretudo quando a não observância de normas processuais ou de princípios gerais de processo acarreta a impossibilidade de o particular exercer o seu direito de alegar, daí resultando prejuízos efectivos para os seus interesses»* (Acórdão n.º 62/2010).

Uma das preocupações manifestadas pelo Tribunal é a de perceber se determinado regime legal oferece garantias suficientes de que o conteúdo da citação chega ao efectivo conhecimento do destinatário, pois que tal garantia constitui um correlato indispensável a um modelo vincadamente preclusivo dos fundamentos de oposição em sede executiva,

como era, *in casu*, o regime da execução baseada em requerimento de injunção ao qual tivesse sido aposta fórmula executória.

Outro dos aspectos relevantes para aferir da solvabilidade constitucional de determinado regime de citação prende-se com a existência de um regime legal que não torne impossível ou excessivamente difícil a ilisão da presunção de conhecimento em que assentam os casos de presunção de citação ou notificação (Acórdão n.º 108/2019), como será o caso previsto no artigo 2.º, n.º 4, da Lei n.º 10/2020.

Poderá ser relevante citar aqui o Acórdão n.º 353/2008, que não julgou inconstitucional «a norma dos n.ºs 4 e 5 do artigo 239.º do Código de Processo Civil, interpretada no sentido de considerar citado o réu - no caso da citação por contacto pessoal do solicitador de execução - no momento em que ele se recusa a assinar a certidão e a receber o duplicado da petição inicial, e não apenas a partir do momento em que a secretaria judicial o notifica de que o duplicado que recusou aí se encontra à sua disposição». Depois de reafirmar que na concreta modelação do processo, o legislador tem uma ampla margem de liberdade na construção das soluções que adopta, o Tribunal faz também notar que o mesmo legislador está constitucionalmente vinculado a garantir o direito a ser ouvido perante o tribunal onde se discutem questões que lhe dizem respeito, do qual a citação constitui concretização e que se traduz, essencialmente, na comunicação ao interessado de que corre contra ele um processo num determinado tribunal e na informação sobre os meios que pode usar em sua defesa. Decisivo para o juízo do Tribunal foi a circunstância de a norma que impõe que no contacto ocorrido com o citando, o solicitador de execução lhe transmita pessoalmente a identificação do tribunal onde corre o processo, o prazo dentro do qual pode oferecer a defesa, as cominações em que incorria no caso de revelia, e lhe entregava o duplicado da petição e cópia dos documentos que a acompanham e que, para além disso, comunicava ao interessado "que fica citado para a acção". Neste quadro, entendeu o Tribunal não ser desrazoável que a norma assumia que o citando, a quem pessoalmente se dirige o solicitador de execução, mas que se recusa a assinar a certidão e a receber o duplicado está, ainda assim, em condições de poder exercer eficazmente a sua defesa.

Esta doutrina pode ser relevante num quadro legal em que, aparentemente – e de forma divergente com o regime do Código de Processo Civil, em que à frustração da citação por via postal se segue a citação por contacto pessoal, nos termos do artigo 231.º do Código de Processo Civil –, a recusa de assinatura do aviso de recepção ou o recebimento da carta (que é diferente de recusar a apresentação de documento de identificação), nos termos do artigo 228.º, n.º 6, do Código de Processo Civil, não implica, *ipso facto*, a concretização da citação, mas sim a passagem ao regime de citação por agente de execução ou funcionário judicial, do artigo 231.º.

A propósito ainda da presunção de citação do réu, outra decisão que se afigura relevante é a do Acórdão n.º 538/2005, que decidiu não julgar inconstitucionais as «normas constantes dos artigos dos artigos 233.º n.º 2 alínea a) e n.º 4, 236.º n.ºs. 1 e 2, 238.º-A n.º 1, e 241.º, todos do Código de Processo Civil (redacção do Decreto-Lei n.º 38/2003 de 8 de Março), no sentido de que para presumir-se pessoalmente citado o réu, por carta registada com aviso de recepção, é dispensada a prova de que o citando teve conhecimento pessoal de que a carta de citação havia sido entregue a outrem». O Tribunal entendeu que, se nos casos de citação com carta registada com aviso de recepção assinado por outrem, se exigisse prova do conhecimento pessoal pelo citado, tal inutilizaria a citação pelo correio, passando a correr *contra* o autor o risco de se não provar aquele conhecimento, considerando que tal regime não afecta de forma inadmissível o direito de defesa do réu, tendo em atenção as formalidades exigidas para que o tribunal o possa considerar regularmente citado em caso de revelia e os meios que a lei põe à disposição do réu para, sendo caso disso, reagir contra essa apreciação e anular tudo o que foi processado

desde a citação indevidamente realizada, ou anular a própria sentença se entretanto já tiver transitado em julgado.

III. As leis interpretativas

Embora se trate de matéria transversal a todas as jurisdições, a temática da validade e efeitos das leis interpretativas pode constituir um dos focos de litigiosidade no plano cível, dado o regime de produção de efeitos previsto no artigo 13.º, n.º 1, do Código Civil: *«A lei interpretativa integra-se na lei interpretada, ficando salvos, porém, os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transacção, ainda que não homologada, ou por actos de análoga natureza»*.

No âmbito da legislação covid e com relevância para a jurisdição civil, são essencialmente duas as disposições editadas e qualificadas pelo legislador como leis interpretativas: o artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril, que modificou a Lei n.º 1-A/2020 e o artigo 4.º da Lei n.º 14/2020, de 9 de Maio, que procedeu à terceira alteração da citada Lei n.º 1-A/2020.

O aludido artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020 dispõe que *«O artigo 10.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, deve ser interpretado no sentido de ser considerada a data de 9 de março de 2020, prevista no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, para o início da produção de efeitos dos seus artigos 14.º a 16.º, como a data de início de produção de efeitos das disposições do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março»*.

A relevância desta disposição é fundamental na determinação do âmbito de vigência temporal das diversas medidas aprovadas inicialmente pelo DL n.º 10-A/2020, de 13 de Março e depois *ratificadas* pela Lei n.º 1-A/2020, designadamente as que operaram a suspensão dos prazos processual em curso e as que introduziram causas de suspensão nos prazos de prescrição e caducidade em curso.

Recorde-se que, embora tenha entrado em vigor no dia 20 de Março de 2020 (cf. artigo 11.º da Lei n.º 1-A/2020), a produção de efeitos da Lei n.º 1-A/2020, designadamente dos seus artigos 7.º (suspensão de prazos) e 8.º (medidas de protecção dos arrendatários) foi, por via do seu artigo 10.º, indexada à data da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março.

Ora, o artigo 37.º deste DL n.º 10-A/2020 estabelecia uma regra diferenciada para a sua produção de efeitos. Como regra geral seria o dia 12 de Março de 2020, data da sua aprovação em Conselho de Ministros; porém, o disposto nos artigos 14.º a 16.º produziria efeitos desde 9 de Março de 2020, e o disposto no capítulo VIII (Medidas de protecção social na doença e na parentalidade), produziria efeitos a 3 de Março de 2020.

Ou seja, no que concerne a suspensão de prazos e a medidas de protecção dos arrendatários, o resultado destas remissões parece apontar para o dia 12 de Março, isto é, a regra geral, pois que a matéria regulada nos artigos 14.º a 16.º do DL n.º 10-A/2020 se reportava a justo impedimento, justificação de faltas e adiamento de diligências processuais e procedimentais; encerramento de instalações e atendibilidade de documentos expirados.

Contudo, o artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020 vem impor uma interpretação autêntica, no sentido de ser considerada a data de 9 de Março de 2020 como data de início de produção de efeitos das disposições do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março. Interpretação esta que, com se vê, dificilmente resultaria de uma aproximação mais literal aos dispositivos interpretados.

Note-se ainda uma dificuldade adicional: por via da aplicação da norma sobre produção de efeitos da própria Lei n.º 4-A/2020 – o seu artigo 6.º, n.º 2 – a qual, naturalmente, também é válida para a norma interpretativa ínsita no artigo 5.º, o próprio efeito retroactivo da interpretação autêntica fixada ao artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 é quase integralmente

consumido, pois a sua vigência, na versão agora alterada, é retrotraída a 9 de Março de 2020, com excepção das normas aplicáveis aos processos urgentes e no disposto no seu n.º 12 (actos realizados exclusivamente por via electrónica no âmbito das atribuições do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P.), que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da Lei n.º 4-A/2020, isto é, 7 de Abril.

Não é difícil antecipar os problemas que esta “dupla retroactividade” pode vir a suscitar, especialmente quando tenham sido praticados actos judiciais definidores de posições jurídicas processuais ou materiais, ainda não transitados em julgado, nos intervalos temporais posteriores à edição da Lei n.º 1-A/2020 mas anteriores à entrada em vigor da Lei n.º 4-A/2020, ocorrida em 7 de Abril de 2020.

A este propósito, poderá ser relevante ter presentes os vectores principais da jurisprudência constitucional sobre leis interpretativas.

Note-se, todavia, que muita da produção jurisprudencial atinente a esta temática se reportou a normas com efeitos noutras jurisdições, mormente na fiscal, onde delicados problemas de proibição constitucional de retroactividade vigoram (cf. artigo 103.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa). Sem embargo, parte substancial das valorações efectuadas pelo Tribunal Constitucional poderá ser adequadamente convocada para a análise das espécies normativas aqui em apreciação. Assim, passarei rapidamente em revista algumas decisões que se afiguram pertinentes.

No que concerne à competência para a respectiva edição, o Tribunal Constitucional tem entendido, de forma estável, que, constituindo a interpretação autêntica – isto é, a fixação obrigatória (para todos os operadores jurídicos) do sentido de uma norma, feita pelo “legislador” – algo que integra o próprio exercício da função normativa, e portanto, tratando-se de leis em sentido formal, da função legislativa, só tem legitimidade para tal interpretação – ou seja, para impor a injunção nesta contida – o próprio autor da norma interpretada, isto é, o órgão que detém competência para, *ab initio*, produzi-la. O que significa que, tratando-se de normas que versem sobre matéria da competência reservada da Assembleia da República, só esta, ou o Governo por ela autorizado, podem interpretá-las autenticamente. Isto porque a interpretação autêntica «*é algo que integra o próprio exercício da função normativa*». Neste sentido, cf. os Acórdãos 32/1987, 59/1987 e 458/1995.

Sublinhe-se que, para além da competência do órgão, as próprias formalidades do processo legislativo que fossem impostas para a edição da lei interpretanda têm de ser cumpridas na edição da lei interpretativa (audições obrigatórias, por exemplo). Neste sentido, cf. Acórdão n.º 535/2014.

Sobre o próprio conceito de norma interpretativa, também podemos encontrar jurisprudência relevante do Tribunal Constitucional.

Se se reconhece que, em caso de interpretação autêntica, existe inevitavelmente *inovação*, uma vez que o legislador pretende ultrapassar, em regra, divergências interpretativas, fixando, em qualquer caso, um sentido normativo que deve valer desde o início da vigência da norma interpretada (Acórdão n.º 374/1992), pode distinguir-se entre a norma interpretativa *por natureza*, que seria aquela que intervém para decidir uma questão de direito, cuja solução é controvertida, consagrando-se um entendimento a que a jurisprudência pelos seus meios poderia ter chegado através do recurso ao cânone interpretativo comum; e a norma interpretativa *por imperativo legal*, na qual o legislador não se cinge, ao interpretar a lei, à vontade nela objectivada, antes impondo de forma inovatória um entendimento que ela anteriormente não comportava. Nesse caso, ela deverá ser tratada como uma lei inovadora, lei diversa da antiga, que a revoga e substitui, mas sem efeito retroactivo (cf. Acórdão n.º 94/1987).

Aliás, o efeito de integração da lei interpretativa na lei interpretanda, formando com ela um todo de sentido prescritivo, quando se possa afirmar que o sentido interpretativo revelado pela norma interpretativa já se encontrava presente no espírito da norma interpretada (ainda que imperfeito ou duvidoso), sendo passível de ser extraído do próprio “*sentido possível das palavras*” anteriormente contidas na lei interpretada, é que justifica o seu efeito retroactivo (cf. Acórdão n.º 216/2015).

Neste sentido, afigura-se que o Tribunal Constitucional poderá syndicar a própria natureza da lei que o legislador qualifique como “interpretativa”, aferindo se a mesma efectivamente constitui a consagração obrigatória de um entendimento com que os destinatários já poderia contar antes da intervenção legislativa interpretativa, ou se, ao invés, o seu carácter é efectivamente inovador, o que se repercutirá necessariamente no juízo sobre a conformidade constitucional da sua eficácia retroactiva.

A este propósito, tenha-se presente que, com exclusão dos casos expressamente consagrados na Constituição, ao legislador ordinário não está vedada a possibilidade de editar leis com eficácia retroactiva, sejam ou não apresentadas como leis interpretativas. A jurisprudência do Tribunal Constitucional vai uniformemente no sentido de que de nenhum princípio ou norma constitucional se pode extrair a proibição genérica da retroactividade das leis. A sua admissibilidade estará sempre dependente da verificação, *in casu*, de que tais normas, na sua aplicação retroactiva, não ferem de forma inadmissível ou intolerável, a certeza e confiança na ordem jurídica dos cidadãos por elas afectados; ou que não traem, de forma arbitrária e injustificada, as expectativas juridicamente tuteladas e criadas na esfera jurídica dos cidadãos ao abrigo das disposições vigentes à data da ocorrência dos factos que as geraram (Acórdão n.º 1006/1996).

Porém, mais recentemente – embora a propósito de normas com incidência fiscal – o Tribunal Constitucional tem ponderado uma abordagem mais restritiva da natureza das normas interpretativas. Assim, no Acórdão n.º 395/2017, confronta-se o conceito tradicional de norma autenticamente interpretativa (*«normas que, perante a ambiguidade da lei interpretada e a incerteza quanto à sua aplicação, impõem ao intérprete um dos seus sentidos possíveis ou uma das posições compreendidas nos quadros da controvérsia» que se estabelecem a respeito da sua interpretação*), sendo que *«a retroatividade decorre do facto de se ficcionar que essa imposição de sentido resultava já da lei interpretada»*, com a circunstância de tal raciocínio impor a conclusão de que também que as decisões judiciais que se baseiam na interpretação e aplicação dessas leis seriam retroactivas, *«porque implicam igualmente a adoção, no momento presente, de um dos sentidos possíveis da lei»*. Alternativamente, o Tribunal ponderou então que, *«ao passo que a interpretação judicial tem por fundamento a autoridade jurisdicional dos tribunais — ou seja, a idoneidade destes para «dizerem o direito» ou «descobrirem o direito», nomeadamente o direito vertido nas leis —, a interpretação legislativa baseia-se na autoridade política do legislador, o mesmo é dizer, no facto de caber ao poder legislativo determinar o que é mais justo, conveniente ou oportuno para a comunidade. Quando um tribunal interpreta uma lei, nomeadamente uma lei ambígua, num certo sentido, o fundamento da decisão é a correção jurídica desse juízo; o tribunal afirma que determinado sentido é o sentido verdadeiro e originário da lei, de tal modo que as posições jurídicas — os direitos, os poderes, os deveres ou os ónus — por ele implicadas já se encontravam definidas no momento em que a lei entrou em vigor»*, para concluir que *«as interpretações do legislador são por natureza constitutivas, porque o juízo que lhes subjaz é de ordem essencialmente política, ao passo que as interpretações dos tribunais são por natureza declarativas, porque se baseiam exclusivamente na sua competência jurídica. E daí segue-se que, por definição, as leis interpretativas, mas já não as interpretações judiciais, são retroativas»* e que *«os destinatários das leis têm a expectativa legítima de que estas sejam objeto de uma interpretação jurídica, porque é nesses exatos termos — enquanto sujeitos de direito — que aquelas se lhes dirigem. Ao consagrarem um sentido por razões de ordem política — constitutivas e não declarativas de direito —, as leis interpretativas frustram essa*

expectativa legítima dos cidadãos na juridicidade, adversariabilidade e justiciabilidade da sua relação com a lei».

Este entendimento, porém, não se encontra estabilizado, como se pode verificar pela desenvolvida declaração de voto aposta ao Acórdão n.º 49/2020, onde se defende que *«a lei formalmente interpretativa, que contém disposições não virtualmente contidas na lei interpretada, é substancialmente retroativa, na medida em que os destinatários da lei interpretada tinham como seguro o regime que lei interpretativa modificou com a introdução de novo critério jurídico; já a lei materialmente interpretativa, que impõe um dos sentidos comportados pela lei interpretada, só aparentemente é retroativa, na medida em que os interessados não podiam (ou não deviam) contar com qualquer um dos sentidos imputados à lei interpretada».*

Ainda a propósito da interpretação das leis – embora já fora da temática das leis interpretativas – e porque a legislação covid irá exigir, pela sua complexidade, técnica legislativa por vezes pouco apurada e assinalável rapidez de mutação, especiais cuidados na tarefa hermenêutica que Tribunais e destinatários em geral do Direito terão de efectuar, gostaria de deixar nota de um recentíssimo aresto do Tribunal Constitucional – Acórdão n.º 182/2020 – onde, também por ocasião de matéria tributária, se apreciou de forma desenvolvida a temática da admissibilidade constitucional da interpretação *correctiva* da lei. Sem embargo de as conclusões finais alcançadas no aresto não poderem ser desligadas da concreta norma em apreciação, o tratamento teórico e dogmático realizado poderá ser transposto para situações que se apresentem na jurisdição civil.

IV. Questões de prescrição e caducidade

Uma das medidas tomadas pelo legislador no presente contexto *pandémico* foi a suspensão dos prazos de prescrição e caducidade que se encontrassem em curso.

A medida constava do artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020: *«3 – A situação excepcional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos»* e *«4 – O disposto no número anterior prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excepcional».*

Esta suspensão generalizada vigorou entre o dia 9 de Março de 2020 (*vide* o *supra* exposto sobre os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril) até à entrada em vigor da Lei n.º 16/2020, de 29 de Maio, isto é, por 86 dias. Com efeito, com este diploma procedeu-se à revogação do artigo 7.º, o qual foi substituído por duas novas normas relativas a prescrição e caducidade: o artigo 6.º, que dispõe que *«Sem prejuízo do disposto no artigo 5.º, os prazos de prescrição e caducidade que deixem de estar suspensos por força das alterações introduzidas pela presente lei são alargados pelo período de tempo em que vigorou a sua suspensão»* e o artigo 6.º-A, aditado à Lei n.º 1-A/2020, cujo respectivo n.º 6 estatui que ficam suspensos no decurso do período de vigência do regime excepcional e transitório:

- a) O prazo de apresentação do devedor à insolvência, previsto no n.º 1 do artigo 18.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março;
- b) Os actos a realizar em sede de processo executivo ou de insolvência relacionados com a concretização de diligências de entrega judicial da casa de morada de família;
- c) As acções de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria ou por outra razão social imperiosa;

- d) Os prazos de prescrição e de caducidade relativos aos processos e procedimentos referidos nas alíneas anteriores;
- e) Os prazos de prescrição e de caducidade relativos aos processos cujas diligências não possam ser feitas nos termos da alínea *b)* do n.º 2, da alínea *b)* do n.º 3 ou do n.º 7.

Ainda com relevância no âmbito dos prazos de caducidade para o exercício de direitos, cumpre dar nota do artigo 3.º da Lei n.º 24-A/2020, de 29 de Maio, que adita um artigo 18.º-A ao DL n.º 10-A/2020, de 13 de Março, nos termos do qual se prorrogam até 30 de Junho de 2020 os prazos para exercício de direitos do consumidor cujo término se tenha verificado entre os dias 18 de Março de 2020 e 31 de Maio de 2020.

Para além da problemática emergente de estas suspensões de prazos serem afectadas pela retroacção da lei interpretativa e da norma sobre produção de efeitos, uma dificuldade interpretativa adicional é levantada pelo teor da parte final do n.º 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, depois recuperado pelo artigo 6.º da Lei n.º 16/2020.

O problema é o seguinte: em ambos os dispositivos se determina um *alargamento* dos prazos de prescrição e caducidade «*pelo período de tempo em que vigorou a sua suspensão*» (artigo 6.º).

Como se sabe, a suspensão do prazo de prescrição ou de caducidade implica, em termos materiais e práticos, o seu *alargamento* pelo período correspondente ao da suspensão, pois que a respectiva contagem apenas é retomada quando cessar o facto suspensivo.

Esse *alargamento* é, pois, o efeito normal da criação deste novo facto suspensivo da prescrição e caducidade criado pela Lei n.º 1-A/2020. Suspensão essa que, como se viu e sem prejuízo dos casos contemplados no artigo 6.º-A, aditado pela Lei n.º 16/2020, ocorreu entre 9 de Março e 2 de Junho de 2020.

Mas, se assim é, o que pretendeu o legislador dizer quando consignou no n.º 4, *in fine*, do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 e subsequentemente no artigo 6.º da Lei n.º 16/2020, que «*os prazos de prescrição e caducidade que deixem de estar suspensos por força das alterações introduzidas pela presente lei são alargados pelo período de tempo em que vigorou a sua suspensão*»? Aparentemente, este *alargamento* não pode coincidir com o próprio efeito material da suspensão decretada, pois que isso se traduziria numa tautologia e numa imprecisão técnica, na medida em que a suspensão dos prazos de prescrição e caducidade não é, rigorosamente, um alargamento do prazo, senão antes uma modelação da sua forma de contagem, modificadora da sua sujeição ao regime-regra da continuidade. Assim, parece que o legislador terá querido que, para além da suspensão da contagem entre 9 de Março de 2020 e 2 de Junho de 2020, os prazos em si sejam efectivamente alargados em mais 86 dias. Ou seja, por hipótese, um prazo de prescrição de 5 anos será alargado em 86 dias, o que significa que passará a ser um prazo de prescrição de 5 anos e 86 dias.

De qualquer forma, a questão parece muito pouco clara, até pela forma como o legislador decidiu fazer cessar a suspensão dos prazos. Ao invés de declarar formalmente a data em que a suspensão deixaria de vigorar, como se previa no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, que estipulava que «*O regime previsto no presente artigo cessa em data a definir por decreto-lei, no qual se declara o termo da situação excepcional*», optou por pura e simplesmente revogar o artigo 7.º e aditar um artigo 6.º-A à mesma Lei n.º 1-A/2020 (sendo certo que a própria Lei n.º 16/2020 produz efeitos à data da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março), o que suscita dúvidas sobre a “consolidação” dos efeitos produzidos antes da revogação (sobre este tema, cf. o texto de Miguel Teixeira de Sousa, disponível em <https://blogippc.blogspot.com/2020/05/nova-alteracao-l-1-a2020-de-193.html>, acesso em 04-07-2020).

Outra das dificuldades interpretativas que este regime de suspensão generalizada convoca é a da determinação do seu âmbito de aplicação.

Quanto à prescrição, estamos apenas a falar da chamada prescrição extintiva, isto é, a inexigibilidade do cumprimento da prestação (artigo 304.º do Código Civil), ou também se aplica à prescrição presuntiva e à prescrição aquisitiva, esta por via do disposto no artigo 1292.º do Código Civil? A lei não esclarece, sendo certo que não traça qualquer distinção.

No que concerne ao âmbito temporal, a suspensão decretada pela legislação covid aplica-se de imediato a todo e qualquer prazo de prescrição e caducidade que esteja em curso, independentemente de estar ou não perto do fim? A dúvida coloca-se em virtude do regime do artigo 321.º, n.º 1, do Código Civil, que determina que «*A prescrição suspende-se durante o tempo em que o titular estiver impedido de fazer valer o seu direito, por motivo de força maior, no decurso dos últimos três meses do prazo*». Ao passo que neste preceito se pressupõe a prova da existência de um concreto motivo de força maior que impeça o titular de fazer valer o seu direito, o artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 consistiria numa espécie de presunção inilidível de existência generalizada de caso de força maior, geradora da suspensão dos prazos. Perante a analogia das situações e a *ratio* do regime previsto no artigo 321.º, n.º 1, do Código Civil, Miguel Teixeira de Sousa e Delgado de Carvalho propuseram que a suspensão dos prazos de prescrição e caducidade decretada no artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 apenas valesse para aqueles que, em 9 de Março de 2020 estivessem nos seus últimos três meses ou que os atingissem durante a situação de excepção: «*O legislador certamente não podia pretender que, para todo e qualquer prazo de prescrição ou de caducidade, se viesse a acrescentar (quicá daqui a 10 ou 15 anos) a duração da situação excepcional. Quem precisa de protecção é quem, neste momento, tem um prazo de prescrição ou de caducidade a terminar, não aquele contra quem corre um prazo de prescrição ou de caducidade que vai terminar daqui a 2, 7, ou 12 anos. Assim, não se deve retirar do art. 7.º, n.ºs 3 e 4, L 1-A/2020 que a qualquer prazo de prescrição ou de caducidade que se encontre estabelecido no CC ou em qualquer outro diploma e que se encontre a correr se passa a somar automaticamente a duração da situação excepcional*» (Miguel Teixeira de Sousa, J. H. Delgado de Carvalho, *As medidas excepcionais e temporárias estabelecidas pela L 1-A/2020, de 19/3 (repercussões na jurisdição civil)*, p. 5, disponível em <https://drive.google.com/file/d/18uig2uGf7BCZEMC2zcHBM8EhJCZYow0V/view>, acesso em 04-07-2020).

Não obstante esta proposta interpretativa parecer bastante razoável no plano dos princípios, parece dificilmente conciliável com a *letra da lei* e com a circunstância de o n.º 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 estabelecer a imperatividade deste regime excepcional.

A jurisprudência constitucional sobre matéria de prescrição e caducidade no âmbito da jurisdição civil é relativamente escassa.

Vejamos alguns arestos que se podem revestir de interesse para o enquadramento jusconstitucional das questões suscitadas em torno da prescrição e caducidade.

No Acórdão n.º 771/2014, o Tribunal Constitucional decidiu não julgar inconstitucional a «*norma extraída do artigo 303.º do Código Civil (CC), quando interpretada no sentido de que a prescrição “só poderá ser eficaz se, para tanto, for invocada por aquele a quem aproveita, em articulado próprio, apresentado apenas dentro do prazo e em sede de contestação ou oposição à execução e subscrito por advogado ou defensor oficiosos*». Para o efeito, sublinhou-se entendimento pacífico que a fixação de prazos para o exercício de um direito, através dos meios processuais legalmente previstos, não configura, por si só, uma restrição ao direito fundamental de acesso à Justiça, apenas representando um “*mero condicionamento*” desse mesmo direito. Tal não significa, porém, que as opções legislativas nesta matéria sejam absolutamente refractárias ao controlo da proporcionalidade, designadamente quando esse “*condicionamento*” se revelar desadequado, desnecessário ou manifestamente excessivo. Neste

sentido, o Tribunal esclareceu, citando o Acórdão n.º 247/2020, que «*A violação só existirá se o prazo, por desadequado e desproporcionado, dificultasse gravemente o exercício concreto do direito, uma vez que, em tal caso, estar-se-ia perante uma restrição a esse direito e não em face de um simples condicionamento ao exercício do mesmo. [...]»*».

Outra das normas que mais vezes foi sujeita ao crivo da conformidade constitucional foi a do artigo 323.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, atinente à interrupção da prescrição por efeito da citação ou notificação, ainda quando esta não se concretize por motivo imputável ao autor, tendo geralmente o Tribunal Constitucional concluído pela não inconstitucionalidade.

Veja-se o caso apreciado no Acórdão n.º 67/2014, com contornos factuais pouco comuns. Nesse aresto decidiu-se não julgar inconstitucional a «*norma do n.º 2 do artigo 323.º do Código Civil, na interpretação segundo a qual, numa ação executiva, se a citação se não fizer dentro de cinco dias depois de ter sido requerida, por causa não imputável ao exequente, tem-se a prescrição por interrompida logo que decorram os cinco dias, mesmo que a citação venha a ter lugar mais de vinte anos após a verificação dos factos*».

Estava em causa a questão de saber se a interpretação do artigo 323.º, n.º 2, do Código Civil, sufragada no aresto recorrido, causava uma situação de insegurança jurídica de tal forma intensa, que implicasse violação dos princípios da segurança e da confiança jurídica, consagrados no artigo 2.º da Constituição, tendo a resposta alcançada sido negativa. O Tribunal salientou a dupla dimensão objectiva e subjectiva da prescrição. A primeira filiada em fundamentos de ordem geral, atinentes à segurança jurídica: «*A proibição estabelecida na lei e a solução prescrita para a sua violação (nulidade do negócio) explicam-se pelas razões de interesse e ordem pública (interna) que estão na base do instituto da prescrição, destinado a tutelar a certeza do direito e a segurança do comércio jurídico*». A segunda visando tutelar o interesse do devedor, constituindo uma posição privada cuja invocação está na disponibilidade do devedor, o que justifica que não seja conhecida oficiosamente pelo Tribunal.

Ponderando, o Tribunal Constitucional entendeu que a norma em apreço se insere num conjunto de normas legais que visam precisamente garantir a segurança nas relações jurídicas e que, evidenciada a intenção de exercer o direito através da interposição de acção judicial em que o crédito sujeito à prescrição é reclamado, deixa de estar nas mãos do titular do direito o controlo referente à sua efectivação. Nessa medida, não é desrazoável que o credor não tenha de sofrer o ónus de a citação não se concretizar por sobrecarga dos tribunais ou por razões atinentes ao próprio devedor. Assim, concluiu que a norma em causa não põe em causa o princípio da segurança jurídica. A este propósito, o Tribunal Constitucional sublinhou a necessidade de este regime obedecer a uma «*disciplina clara e rigorosa*».

Já antes, no Acórdão n.º 339/2003, em que estava em causa uma situação equivalente, mas em que o credor (*in casu*, de créditos laborais) apenas requirera a citação com três dias de antecedência sobre a data da prescrição, o Tribunal salientou que «*a Constituição não consagra no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), um direito à não prescrição dos créditos laborais. O direito constitucional à retribuição do trabalho, conforme se salientou no aresto recorrido, tem de se conciliar com outros valores constitucionalmente relevantes, como o da segurança e certeza das relações jurídicas, que justifica a extinção dos créditos laborais por prescrição, assente no desinteresse manifestado pelo trabalhador na sua cobrança durante um dilatado período de tempo, que se inicia apenas após a cessação da situação de subordinação jurídica típica do vínculo laboral*».

Relativamente a prazos de caducidade, podemos salientar o Acórdão n.º 8/2012, que decidiu não julgar inconstitucional «*a norma contida na alínea b) do n.º 2 do artigo 146.º do CIRE, quando interpretada no sentido segundo o qual o prazo de caducidade da ação de verificação ulterior*

de créditos, aí fixado, é sempre de um ano a partir da data do trânsito em julgado da sentença de declaração de insolvência, independentemente da data em que o credor comum dela tenha efetivo conhecimento».

Entendeu-se que as normas de direito ordinário que estabelecem prazos para a propositura de acções em tribunal não infringem qualquer norma ou princípio constitucional, na medida em que apenas revelam escolhas legítimas do legislador quanto aos vários modos pelos quais podem ser prosseguidos os diferentes valores que a Constituição inscreve, em última análise, no seu artigo 20.º. Mais se acrescentou que, ao fixar na lei de processo prazos de caducidade de acções, o legislador harmoniza de forma cóngrua diferentes exigências constitucionais: por um lado, as decorrentes do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional (artigo 20.º, nº 1); por outro, as decorrentes do princípio de segurança jurídica que justifica a protecção constitucional do caso julgado (artigo 2.º e artigo 20.º, nº 4). Porém, esta harmonia deixa de se verificar sempre que se demonstrar que, ao fixar um certo prazo de caducidade de uma acção, o legislador ordinário ofendeu uma posição jurídica subjectiva constitucionalmente tutelada, diminuindo, de modo juridicamente censurável, as possibilidades de exercício de um direito que a Constituição consagra.

Ainda a propósito de prazos de caducidade do direito de acção, quando reportado a créditos laborais, cumpre salientar o Acórdão n.º 328/2018 (rectificado pelo Acórdão n.º 447/2018), onde se decidiu julgar julgou inconstitucional, *«a norma contida no artigo 2.º, n.º 8, do Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril, na interpretação segundo a qual o prazo de um ano para requerer o pagamento dos créditos laborais, certificados com a declaração de insolvência, cominado naquele preceito legal é de caducidade e insuscetível de qualquer interrupção ou suspensão»*, juízo reiterado designadamente nos Acórdãos n.ºs 583/2018, 251/2019 e 270/2019.

Depois de analisar exaustivamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) sobre a interpretação e aplicação da Directiva 80/987/CEE do Conselho de 20 de outubro de 1980, relativa à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador e da Directiva 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativa à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, que substituiu aquela, o Tribunal delimitou claramente os termos da problemática convocada pela norma: *«Não estamos – deve sublinhar-se – perante a questão, sucessivamente apreciada pela jurisprudência europeia, de saber se o legislador pode fixar prazos mais ou menos alargados para o exercício do direito ao acionamento do FGS, sob pena de caducidade ou prescrição: ninguém aqui discute a existência de prazos nem o prazo em concreto estabelecido na norma referenciada na decisão. O que está em causa é saber se, na contagem desse prazo, é possível incluir um período temporal (que, como vimos, pode ser assinalável) especificamente determinado e tendente à criação de um pressuposto essencial do direito ao acionamento do FGS (o período entre o pedido de declaração da insolvência e a sua efetiva declaração pelo tribunal competente), cujos termos escapam por completo ao controlo do trabalhador-credor, de tal forma que o mero decurso do tempo nessa fase processual provoque a extinção do direito. Assim se cria uma evidente antinomia: o trabalhador-credor de um empregador insolvente que queira ver tutelado o direito à prestação pelo FGS vê-se obrigado a pedir a declaração de insolvência e, a partir desse momento, as vicissitudes próprias do processo que fez nascer com essa finalidade, comprometem o exercício desse mesmo direito, sem que um comportamento alternativo lhe seja exigível – rectius, possa por ele ser adotado – no sentido de evitar essa preclusão»*.

De vincar que o Tribunal entendeu não relevar, de forma directa, a qualificação do prazo como de *caducidade* ou de *prescrição*, que é do âmbito fundamentalmente doutrinário, mas antes a circunstância de a contagem do prazo em causa ocorrer sem qualquer suspensão ou interrupção, potenciando um efeito de valor contrário ao próprio direito.

Salientou também não ser irrelevante a pouca clareza do regime legal, cuja nota de incerteza compromete seriamente a efectividade da tutela que corresponde ao mecanismo

do FGS, a ponto de os destinatários da norma não disporem, consistentemente, da possibilidade de, agindo com normal diligência, anteverem com suficiente segurança o comportamento que devem adoptar para formular atempadamente a sua pretensão, o que contende com as exigências mínimas de certeza decorrentes do princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição).

V. Questões de arrendamento urbano

A matéria do arrendamento urbano desdobra-se numa multiplicidade de questões insusceptível de ser aqui apreciada de forma exaustiva. Focar-me-ei em alguns aspectos das alterações introduzidas pela legislação covid que me parecem relevantes e que podem vir a suscitar dúvidas de constitucionalidade.

Uma das intervenções legislativas tomadas em contexto de crise de saúde pública foi corporizada pela Lei n.º 4-C/2020, de 6 de Abril, que estabeleceu um regime excepcional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, no âmbito da pandemia covid-19.

Em suma, no que concerne ao arrendamento habitacional, o artigo 4.º deste diploma consagrou a possibilidade de uma moratória no pagamento da renda em benefício do arrendatário. Este fica autorizado, no que concerne às rendas vencidas nos meses em que vigore o *estado de emergência* e no primeiro mês subsequente (note-se, todavia, que o artigo 14.º desta lei fixa como termo inicial da sua aplicação as rendas vencidas a partir de 1 de Abril de 2020; logo, este regime vigorará para as rendas vencidas entre 1 de Abril e 2 de Junho de 2020), a não proceder ao seu pagamento na data do respectivo vencimento, sem que ao locador seja facultada a possibilidade de resolução do contrato com fundamento nesse não pagamento, desde que o arrendatário efectue o seu pagamento em duodécimos, no prazo de 12 meses contados do termo do aludido mês subsequente à cessação do estado de emergência, juntamente com a renda de cada mês.

Esta faculdade está aberta a todos os arrendatários que tenham quebras de rendimentos enquadráveis nos parâmetros traçados no artigo 3.º.

Prevê-se ainda, no artigo 5.º, um mecanismo de apoio financeiro tanto para arrendatários habitacionais, como para locadores habitacionais, através de mútuos sem juros concedidos pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Aos primeiros para auxílio no pagamento das rendas, aos segundos para compensar o não recebimento das rendas devidas no período previsto no artigo 4.º.

De salientar que, para além do arrendamento urbano, o disposto nesta lei valerá, com as devidas adaptações, para outras formas contratuais de exploração de imóveis – artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 4-C/2020. Será o caso, porventura, do direito real de habitação periódica, do direito real de habitação duradoura, a locação financeira de imóveis, entre outros.

O aproveitamento desta moratória no âmbito dos arrendamentos habitacionais não é automático, pois que o artigo 6.º consagra um dever de informação a prestar pelo arrendatário que dele se pretenda prevalecer. O cumprimento desse dever de informação passa por informar o locatário dessa intenção e de juntar a documentação comprovativa da situação que confere direito à moratória, nos termos do artigo 3.º e da Portaria n.º 91/2020, de 14 de Abril.

A propósito deste dever de informação e dos efeitos preclusivos que lhe possam estar associados, fará sentido convocar o Acórdão n.º 277/2016, que julgou inconstitucional a «*norma extraída dos artigos 30.º, 31.º e 32.º do Novo Regime do Arrendamento*

Urbano, aprovado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, segundo a qual «os inquilinos que não enviem os documentos comprovativos dos regimes de exceção que invoquem (seja quanto aos rendimentos, seja quanto à idade ou ao grau de deficiência) ficam automaticamente impedidos de beneficiar das referidas circunstâncias, mesmo que não tenham sido previamente alertados pelos senhorios para a necessidade de juntar os referidos documentos e das consequências da sua não junção», por violação do princípio da proporcionalidade, insito no princípio do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2.º da Constituição».

Aqui se dá conta de que a proibição do excesso (ou a proporcionalidade em sentido amplo) tem vindo a ser reconhecido como *princípio geral de limitação do poder público*, pertinente para sindicar actuações públicas que interfiram, por exemplo, com direitos económicos, sociais e culturais e que, apesar de vigorar, na definição da tramitação do processo civil, uma ampla discricionariedade legislativa que permite ao legislador ordinário, por razões de conveniência, oportunidade e celeridade, fazer incidir ónus processuais sobre as partes e prever quais as cominações ou preclusões que resultam do seu incumprimento, isso não significa que as soluções adoptadas sejam imunes a um controlo de constitucionalidade. Controlo que verifique, nomeadamente, se esses ónus são funcionalmente adequados aos fins do processo, ou se as cominações ou preclusões que decorram do seu incumprimento se revelam totalmente desproporcionadas perante a gravidade e relevância da falta, ou ainda, se de uma forma inovatória e surpreendente, face ao texto legal em vigor, são impostas às partes exigências formais que elas não podiam razoavelmente antecipar, sendo o desculpável incumprimento sancionado em termos irremediáveis e definitivos.

Já no que concerne ao arrendamento não habitacional, regulado nos artigos 7.º e seguintes deste diploma, o artigo 8.º, subsequentemente alterado pela Lei n.º 17/2020, de 29 de Maio, estabelece um regime de diferimento do pagamento das rendas vencidas nos meses em que vigore o estado de emergência e no primeiro mês subsequente, para os 12 meses posteriores ao término desse período, em prestações mensais não inferiores a um duodécimo do montante total, pagas juntamente com a renda do mês em causa, sendo que, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, a falta de pagamento das rendas que se vençam nos meses em que vigore o estado de emergência e no primeiro mês subsequente, nos termos do artigo anterior, não pode ser invocada como fundamento de resolução, denúncia ou outra forma de extinção de contratos, nem como fundamento de obrigação de desocupação de imóveis.

De notar, todavia, que, nos termos do artigo 7.º, o universo de estabelecimentos a que se aplica este regime é apenas o daqueles que tenham as respectivas actividades suspensas por força de determinação legislativa ou administrativa, mesmo quando mantenham a prestação de actividades de comércio electrónico, ou a prestação de serviços à distância ou através de plataforma electrónica.

Porém, ao invés do que sucede no caso do arrendamento urbano habitacional, não se prevê nenhum mecanismo compensatório do locador que deixe de perceber as rendas nos períodos em que elas normalmente se vençam o que, creio, pode vir a suscitar dúvidas de constitucionalidade no âmbito do princípio da igualdade. Com efeito, não parece existir nenhuma razão fundada para presumir que o locador de imóveis destinados a uso não habitacional não pode ser afectado de forma severa nos seus meios de sobrevivência pela não percepção das rendas em apreço. A natureza ou o destino do imóvel arrendado não se afigura ser um indício epistemicamente válido para revelar a maior capacidade económica do respectivo locador e que, por isso, justifique a diferença de tratamento face ao locador de imóvel para arrendamento habitacional.

Paralelamente a este regime de moratória no pagamento de rendas, estabeleceu-se também um regime de suspensão generalizada da cessação dos contratos de arrendamento, seja pela suspensão dos processos atinentes, seja pela suspensão dos efeitos das cessações operadas extrajudicialmente.

Assim, o artigo 7.º, n.º 10, da Lei n.º 1-A/2020, na sua redacção originária, prescreveu a suspensão (não automática, dado que dependente da verificação de uma condição) das *«ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria»*, acrescentando-se depois, com a Lei n.º 4-A/2020, outra concretização do conceito de “situação de fragilidade”, qual seja, o de “outra razão social imperiosa”, a apurar no caso concreto pelo Tribunal. Com a Lei n.º 16/2020 e a revogação do artigo 7.º, idêntica norma passou a constar do artigo 6.º-A, n.º 6, alínea c).

No que concerne à suspensão dos efeitos das cessações operadas extrajudicialmente, a mesma resultou do artigo 8.º da Lei n.º 1-A/2020, alterada pela Lei n.º 4-A/2020 e pela Lei n.º 14/2020, de 9 de Maio, sendo que este último diploma aditou o artigo 8.º-A à Lei n.º 1-A/2020, estabelecendo que *«O encerramento de instalações e estabelecimentos ao abrigo de disposição legal ou medida administrativa aprovada no âmbito da pandemia provocada pela doença COVID-19 não pode ser invocado como fundamento de resolução, denúncia ou outra forma de extinção de contratos de arrendamento não habitacional ou de outras formas contratuais de exploração de imóveis, nem como fundamento de obrigação de desocupação de imóveis em que os mesmos se encontrem instalados»*.

De sublinhar que, no “meio” da protecção do arrendatário, o legislador integrou a suspensão da *«execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado»*, matéria que se afigura estranha ao arrendamento urbano – artigos 8.º, alínea b), da Lei n.º 1-A/2020, na sua redacção original, passando depois a alínea e), com a alteração introduzida pela Lei n.º 16/2020.

Pode questionar-se se estas medidas de protecção aos arrendatários, seja pela suspensão dos procedimentos judiciais em curso que visem, por qualquer forma, concretizar a cessação dos contratos ou obter o despejo e devolução dos locados, seja pela negação de eficácia às formas extrajudiciais de fazer cessar tais contratos, constitui um desequilíbrio intolerável para os locadores, susceptível de colocar em causa a conformidade constitucional de tais soluções.

Não é possível dar uma resposta genérica a tal questão, a qual implica a análise de normas concretas. O máximo que, nesta fase, se pode fazer é salientar algumas linhas jurisprudenciais susceptíveis de iluminar um futuro enquadramento das questões concretas que se venham a colocar.

Higina Castelo, num artigo muito recente (*O arrendamento urbano nas leis temporárias de 2020*, in RMP, número especial COVID-19, 2020, p. 339 e 340) chama a atenção para que as normas que permitem a suspensão das acções de despejo e procedimentos judiciais análogos podem contender com o direito de tutela jurisdicional efectiva, consagrado no artigo 20.º, n.º 4, da Constituição e que, à luz do artigo 19.º, n.º 1, da mesma Lei Fundamental, conjugado com a Lei n.º 44/1986, de 30 de Setembro (alterada pela LO n.º 1/2011, de 30 de Novembro e pela LO n.º 1/2012, de 11 de Maio), cujo respectivo artigo 22.º dispõe que *«Com salvaguarda do que sobre esta matéria constar da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência quanto aos direitos, liberdades e garantias cujo exercício tiver sido suspenso ou restringido, nos termos da Constituição e da presente lei, os tribunais comuns mantêm-se, na vigência daqueles estados, no pleno exercício das suas competências e funções»*, a questão pode levantar dificuldades, dado que os Decretos do Presidente da República que decretaram e renovaram o estado de emergência não dão cobertura a tal “restrição” no acesso aos Tribunais.

De forma mais geral e no que concerne ao equilíbrio e ao balanceamento entre o direito à habitação, em que se estriba a protecção constitucional concedida aos arrendatários – artigo 65.º, n.º 1, da Constituição – e o direito de propriedade reportado ao imóvel dado de arrendamento – artigo 62.º, n.º 1, da Lei Fundamental – a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem concedido uma clara primazia ao primeiro.

Desde o início que o *direito à habitação*, ou seja, o direito a ter uma morada condigna, como direito fundamental de natureza social, situado no Capítulo II (direitos e deveres sociais) do Título III (direitos e deveres económicos, sociais e culturais) da Constituição, tem sido considerado um *direito a prestações*, implicando determinadas *ações* ou *prestações* do Estado, as quais são indicadas nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da Constituição. Está-se perante um direito cujo conteúdo não pode ser determinado ao nível das opções constitucionais, antes pressupõe uma tarefa de concretização e de mediação do legislador ordinário, e cuja efectividade está dependente da chamada “reserva do possível” – Acórdão n.º 130/1992.

E se é verdade que o Tribunal reconhece que *«o direito à habitação tem, assim, o Estado – e, igualmente, as regiões autónomas e os municípios – como único sujeito passivo – e nunca, ao menos em princípio, os proprietários de habitações ou os senhores»* (Acórdão n.º 130/1992), também sublinha, ainda hoje, que a exigência colocada pelo direito fundamental à habitação, enquanto imperativo jurídico-constitucional de tutela, *«é apenas a de que a ordem jurídica ofereça, no seu conjunto, isto é, através da soma articulada de todos os seus instrumentos, uma protecção suficientemente eficiente do direito à habitação do arrendatário»* (Acórdão n.º 269/2019).

Ainda na mesma linha, refere-se no Acórdão n.º 101/1992 que não pode aceitar-se como constitucionalmente exigível que a realização do direito à habitação esteja dependente de limitações intoleráveis e desproporcionadas de direitos de terceiros (que não o Estado), direitos esses, porventura também constitucionalmente consagrados, como sucede, aliás, com o direito de propriedade privada e que, por isso, normas como a aí em apreciação (norma do n.º 1 do artigo 1111.º do Código Civil, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 328/81), relativas aos limites à transmissibilidade *mortis causa* do arrendamento, não feriam a Constituição: *«Na verdade, não existe qualquer exigência constitucional impondo à lei ordinária o dever de consagrar uma transmissão sucessiva e ilimitada da posição jurídica de arrendatário mortis causa, sendo manifesto que a norma do artigo 65.º da Constituição não obriga a semelhante entendimento, mesmo quando se entenda que o direito à habitação deve prevalecer sobre o direito de uso e disposição da propriedade privada»*.

Note-se que, no confronto entre o direito à habitação e o direito de propriedade, na vertente de direito de uso e disposição sobre imóveis arrendados, o Tribunal tendeu a conferir prevalência à primeira. Veja-se o Acórdão n.º 543/2001, onde se afirmou ser inteiramente razoável que o legislador – colocado perante um conflito de direitos: de um lado, o direito à habitação do senhorio, fundado num direito real próprio (um direito de propriedade, de compropriedade ou usufruto); e, do outro lado, o direito à habitação do inquilino (ou um seu direito similar), fundado num contrato de arrendamento, cujo objecto é, justamente, o imóvel que pertence ao senhorio –, e não podendo dar satisfação a ambos os direitos, (...) que sacrifique o direito do inquilino ao direito à habitação do senhorio.

Naturalmente que este tipo de entendimentos está umbilicalmente dependente da natureza e termos do que se considera ser a protecção constitucional da propriedade privada (sobre a questão, no plano da jurisprudência constitucional, pode ler-se com grande proveito, Ana Luísa Pinto, “O direito de propriedade na jurisprudência constitucional portuguesa – conteúdo e caracterização”, in Maria João Antunes (org.), *Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra editora, Coimbra, 2014, p. 13 ss).

A questão seria merecedora de uma abordagem dedicada; contudo, não sendo este o momento para o fazer, deixarei aqui apenas algumas referências jurisprudenciais mais directamente relacionadas com a temática do arrendamento urbano.

No Acórdão n.º 127/2013 dá-se conta do entendimento sedimentado no Tribunal Constitucional da não identificação entre o conceito civilístico de propriedade e o correspondente conceito constitucional: a garantia constitucional da propriedade protege os direitos patrimoniais privados e não apenas os direitos reais tutelados pela lei civil, ou o direito real máximo. Nessa análise do direito de propriedade reconhece-se uma dupla natureza da garantia reconhecida no artigo 62.º, que contém na sua estrutura tanto uma dimensão institucional-objectiva, quanto uma dimensão de direito subjectivo. A primeira traduzindo-se essencialmente em injunções dirigidas ao legislador ordinário, proscrevendo a possibilidade de aniquilar ou afectar o núcleo essencial do instituto infraconstitucional da “propriedade” e impondo-lhe a conformação do instituto tendo em conta a necessidade de o harmonizar com os princípios decorrentes do sistema constitucional no seu conjunto. De realçar, a propósito do arrendamento, o entendimento de que este é um modo de o locador *fruir* os bens de que é proprietário. Fruição essa que, dentro das faculdades ínsitas ao direito de propriedade, é aquela mais carecida de determinação concreta e mais passível de limitações (Acórdão n.º 127/2013).

Na linha desta última asserção, veja-se o Acórdão n.º 263/2000, onde se entende que *«a circunstância de o arrendamento se prolongar ilimitadamente – salvo outros casos de denúncia ou resolução – não interfere com o núcleo essencial do direito de propriedade dos senhorios, que continuam a extrair do imóvel o proveito económico que corresponde a uma forma típica de exploração desse tipo de bens»*, sendo, aliás, particularmente elucidativa a afirmação de que *«aos interesses dos cidadãos em verem garantido o seu direito à habitação não é alheia a vinculação dos particulares, chamados, com o seu direito de propriedade, a cumprir a função social decorrente daquele direito à habitação, a par com as incumbências que o Estado deve prosseguir»*.

Ainda a propósito da função social do direito de propriedade, cite-se o Acórdão n.º 143/2007, onde se argumenta que as excepções ao princípio da caducidade do arrendamento por morte do arrendatário encontram justificação na função social da propriedade, conjugada com o próprio direito à habitação do artigo 65.º, mas também nos artigos 67.º e 69.º, que versam sobre o direito que a família e as crianças têm a protecção da sociedade e do Estado.

Sobre a protecção constitucional da estabilidade habitacional do arrendatário vejamos os Acórdãos n.ºs 420/2000, 122/2004 e 201/2007.

Para terminar, deixo nota do recentíssimo Acórdão n.º 299/2020, tirado no âmbito da fiscalização abstracta da constitucionalidade, onde se apreciou e declarou a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 8 do artigo 1091.º do Código Civil, na redação dada pela Lei n.º 64/2018, de 29 de Outubro, por violação do n.º 1 do artigo 62.º, em conjugação com o n.º 2 do artigo 18.º, da Constituição, e que contém importantes subsídios para o entendimento actual do Tribunal sobre a conciliação do direito de propriedade privada e do direito à habitação, em contexto de arrendamento urbano.

Lisboa, 10 de Julho de 2020