

PARECER JURÍDICO N.º 61 / CCDR-LVT / 2011

Validade • Válido

JURISTA

MARTA ALMEIDA TEIXEIRA

ASSUNTO COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

QUESTÃO

- *A autarquia pretende que a CCDR – LVT se pronuncie relativamente à possibilidade de existência de execução coerciva, sem recurso à ação judicial, dos despejos de habitações de sua propriedade atribuídas no regime de renda apoiada desta execução coerciva.*

(Competências e funcionamento dos órgãos autárquicos; Regulamentos Municipais)

PARECER

Em face da questão suscitada pela autarquia, tem de se determinar em primeiro lugar que tipo de contrato é o contrato de arrendamento com regime de renda apoiada, e em segundo lugar qual o regime jurídico que lhe é aplicável.

1. Que tipo de contrato é o contrato de arrendamento, com regime de renda apoiada, celebrado entre a autarquia e os particulares?

O regime da renda apoiada encontra-se previsto no [Decreto – Lei n.º 166/93, de 7 de Maio](#).

Diploma que, atento o seu preâmbulo, teve como objeto "... reformular e uniformizar os regimes de renda a que tais imóveis¹ estão sujeitos, de modo que, desejavelmente, a todas as habitações destinadas a arrendamento de cariz social, quer tenham sido adquiridas ou construídas pelo Estado, seus organismos autónomos ou institutos públicos, quer pelas autarquias locais ou pelas instituições particulares de solidariedade social, desde que com o apoio financeiro do Estado, se aplique um só regime – o regime da renda apoiada -, conforme dispõe o artigo 82.º do Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pelo diploma acima citado².

Tal regime baseia-se na existência de um preço técnico, determinado objectivamente, tendo em conta o valor real do fogo, e de uma taxa de esforço determinada em função do rendimento do agregado familiar."

Para que o referido objetivo fosse atingido, o legislador determinou uma série de normas (*ex vide* art. 2.º, n.ºs 1 e 5 do art. 6.º, art. 9.º, n.ºs 2 e 3 do art. 10.º) que incidem, diretamente, sobre a relação jurídica constituída entre as entidades locadoras e o arrendatário e que acabam por revelar o tipo de contrato que está em causa.

Atento o teor destas normas, tem sido entendido pela jurisprudência³ que o regime constante do Decreto – Lei 166/93, de 7 de Maio, não é um regime de direito privado, designadamente, pelos seguintes motivos:

- a. O regime da renda apoiada, porque baseado na determinação dos valores de um preço técnico e de uma taxa de esforço (cfr. art. 2.º, n.º 1), não é fixado por acordo das partes;
- b. O valor da renda não está dependente do acordo das partes mas resulta apenas da taxa de esforço (cfr. art. 2.º n.º 2);
- c. A entidade locadora pode, a todo o tempo, solicitar aos arrendatários quaisquer documentos e esclarecimentos necessários para a instrução e ou atualização dos respetivos processos, fixando-lhes para o efeito um prazo de resposta não inferior a 30 dias (art. 9.º, n.º 2);
- d. O incumprimento injustificado pelo arrendatário das obrigações referidas dá lugar ao pagamento por inteiro do respetivo preço técnico (art. 9.º, n.º 3);
- e. Nos casos de sublocação da habitação arrendada, a entidade locadora pode determinar a transferência do arrendatário e respetivo agregado para habitação de tipologia adequada dentro da mesma localidade (art. 10.º, n.º 2);
- f. O incumprimento pelo arrendatário, no prazo de 90 dias, da determinação referida no número anterior dá lugar ao pagamento por inteiro do respetivo preço técnico (art. 10.º, n.º 3).

¹ Referindo-se aos imóveis sujeitos ao regime de arrendamento social.

² O Decreto – Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro.

³ A título exemplificativo referem-se os seguintes Acórdãos: Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 18 de Maio de 2006, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 1 de Junho, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 8 de Junho de 2006, Acórdão da Relação de Lisboa, de 7 de Outubro de 2010, Acórdão da Relação de Lisboa de 9 de Dezembro de 2010.

PARECER JURÍDICO N.º 61 / CCDD-LVT / 2011

Verifica-se, assim, em face destas disposições, que as prerrogativas que a entidade locadora detém, nos contratos de arrendamento de regime de renda apoiada, não são equivalentes às que os particulares, enquanto senhorios, têm num qualquer contrato de arrendamento.

De facto, o regime jurídico da renda apoiada atribuí às entidades locadoras, ou seja, ao Estado, aos seus organismos autónomos e institutos públicos, às Regiões Autónomas, aos Municípios e às instituições particulares de solidariedade social com comparticipações a fundo perdido concedidas pelo Estado, verdadeiros poderes de autoridade unilaterais.

A estes poderes de autoridade correspondem os correlativos deveres especiais, com carácter de imposição, para os arrendatários.

Ora, estes poderes de autoridade e estes deveres especiais não se coadunam com a lógica de equilíbrio e de paridade que tende a existir no núcleo de obrigações, prestações e direitos a que cada um dos particulares se encontra adstrito, num contrato de arrendamento.

Pelo que, em nosso entender, as normas *supra* referidas têm, efetivamente, um conteúdo administrativo, decorrente de imperativos de ordem pública, que se justificam atento o cariz social prosseguido pelas entidades locadoras – a cooperação na oferta de habitação a custos suportáveis para os agregados familiares mais vulneráveis economicamente.

Daqui decorre que, as relações jurídicas decorrentes destes contratos de arrendamento são relações jurídicas de direito administrativo, porque formadas, no âmbito, não de um qualquer contrato de arrendamento, mas de um contrato de arrendamento de um fogo para habitação social com características específicas de eminente interesse social (ex vide Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 18 de Maio de 2006).

Nestes termos, em nosso entender os contratos de arrendamento com regime de renda apoiada, celebrados entre a autarquia e os particulares, são contratos administrativos.

2. Qual o regime jurídico aplicável ao contrato de arrendamento, com regime de renda apoiada, celebrado entre a autarquia e os particulares?

Vejamos então que diplomas, para além do Decreto – Lei 166/93, de 7 de Maio, são aplicáveis a estes contratos.

O Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo [Decreto – Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro](#), exclui expressamente do seu âmbito de aplicação os contratos de arrendamento (cfr. art. 4.º, n.º 2, alínea c), do CCP), logo as disposições deste diploma não lhe são aplicáveis.

Poder-se-ia, ainda, pensar que os contratos de arrendamento, celebrados entre as autarquias e os particulares, se encontrariam regulados no [Decreto – Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto](#), que aprovou o regime jurídico da gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos (art. 1.º).

Mas, efetivamente, o legislador optou por não regulamentar, neste diploma legal, a gestão dos bens imóveis do domínio privado das autarquias locais.

Existe, contudo, uma norma legal, o art. 126.º, que dispõe sobre o arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias, que se transcreve:

“Artigo 126.º

Arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais

1 - Ao arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais aplica-se a lei civil, salvo o disposto no número seguinte.

2 - As autarquias locais podem denunciar os contratos de arrendamento antes do termo do prazo ou da sua renovação, sem dependência de acção judicial, quando os prédios se destinem à instalação e ao funcionamento dos seus serviços, o que confere ao arrendatário o direito a uma indemnização correspondente a uma renda por cada mês de antecipação relativamente ao termo previsto para o contrato, com o limite de 12 rendas e, bem assim, a uma compensação por benfeitorias previamente autorizadas e não amortizadas que tenham provocado um aumento do seu valor locativo.

3 - No caso referido no número anterior, o arrendatário desocupa o prédio no prazo de 120 dias a contar da notificação da denúncia pelo senhorio, sob pena de despejo imediato, sem dependência de acção judicial, a determinar pelo órgão municipal competente.

4 - O disposto no artigo anterior aplica-se igualmente aos contratos de arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais.”

PARECER JURÍDICO N.º 61 / CCDR-LVT / 2011

Atento o teor desta norma legal, conclui-se que, aos contratos de arrendamento em regime de renda apoiada, salvo as exceções previstas nos seus n.ºs 2, 3 e 4, é aplicável a lei civil, no caso do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU).

A propósito do regime jurídico do arrendamento urbano, cumpre mencionar que, já o art. 82.º, do [Decreto – Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro](#), que aprovou o Regime de Arrendamento Urbano (RAU), estabelecia o seguinte:

"Artigo 82º

Renda apoiada

1 - No regime de renda apoiada, o montante das rendas é subsidiado, vigorando, ainda, regras específicas quanto à sua determinação e actualização.

2 - Ficam sujeitos ao regime referido no número anterior os prédios construídos ou adquiridos para arrendamento habitacional pelo Estado e seus organismos autónomos, institutos públicos e autarquias locais e pelas instituições particulares de solidariedade social com o apoio financeiro do Estado.

3 - O regime de renda apoiada fica sujeito a legislação própria, aprovada pelo Governo."

Ora, o Regime de Arrendamento Urbano foi revogado pela [Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro](#), que aprovou o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU).

A referida revogação não afetou, contudo, as matérias constantes nos arts. 26.º e 28.º da Lei 6/2006, de 27 de Fevereiro, que preveem um regime transitório, respetivamente, para os contratos habitacionais celebrados na vigência do Regime do Arrendamento Urbano e contratos não habitacionais celebrados depois do [Decreto-Lei n.º 257/95, de 30 de Setembro](#) e para os contratos habitacionais celebrados antes da vigência do RAU e contratos não habitacionais celebrados antes do Decreto-Lei n.º 257/95, de 30 de Setembro.

Sendo certo que, ao abrigo do art. 61.º, da Lei 6/2006, de 27 de Fevereiro, até à publicação de novo regime, mantém-se em vigor o regime da renda apoiada, previsto no n.º 1, do art. 77.º e no art. 82.º do RAU.

Nestes termos, podemos concluir que, ao arrendamento de bens imóveis do domínio privado da autarquia, no presente caso, aos contratos de arrendamento com regime de renda apoiada, é aplicável no NRAU⁴, sem prejuízo do regime transitório (arts. 26.º e 28.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro) e das exceções previstas nos n.ºs 2, 3 e 4 do art. 126.º, do Decreto – Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

Atento o disposto no NRAU, o senhorio pode opor-se à renovação automática do contrato de arrendamento, através de uma comunicação ao arrendatário com uma antecedência não inferior a um ano do termo do contrato (cfr. art. 1097.º do [Código Civil](#)⁵).

No caso de o locado não estar desocupado na data prevista, o senhorio, para efeitos de despejo, tem de intentar contra o arrendatário uma ação executiva para entrega de coisa certa (ex vide art. 15.º, da Lei 6/2006, de 27 de Fevereiro)⁶.

Ora, o que a Câmara Municipal pretende saber é se pode recorrer a um "desejo administrativo" para efetivar a entrega de um imóvel municipal, anteriormente ocupado ao abrigo de um contrato de arrendamento em regime de renda apoiada, na sequência da comunicação, ao respetivo arrendatário, da oposição à renovação, não tendo para o efeito de intentar qualquer ação executiva para entrega de coisa certa.

Como vimos, a autarquia pode comunicar ao arrendatário, com uma antecedência não inferior a um ano do termo do contrato, a sua oposição à renovação do mesmo, com base no disposto no art. 1097.º do Código Civil.

Poderá esta comunicação ser considerada um ato administrativo?

Nos termos e para os efeitos do art. 120.º do [Código de Procedimento Administrativo](#), consideram-se actos administrativos "...as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta."

⁴ Conforme já mencionado, atento o prescrito no art. 61.º, da Lei 6/2006, de 27 de Fevereiro, até à publicação de novo regime, mantém-se em vigor o regime da renda apoiada, previsto no n.º 1, do art. 77.º e no art. 82.º do RAU.

⁵ *Artigo 1097.º*

Oposição à renovação deduzida pelo senhorio

O senhorio pode impedir a renovação automática mediante comunicação ao arrendatário com uma antecedência não inferior a um ano do termo do contrato."

⁶ Sendo certo que, o arrendatário/executado pode, nos termos e para os efeitos dos arts. 930.º-C do Código de Processo Civil, requerer o diferimento da desocupação, por razões sociais imperiosas, que será decidido de acordo com o prudente arbítrio do tribunal.

PARECER JURÍDICO N.º 61 / CCDR-LVT / 2011

Como vimos, a possibilidade de a autarquia poder comunicar a oposição à renovação do contrato de arrendamento no regime de renda apoiada, fundamenta-se, não numa norma de direito público mas, sim, numa norma de direito privado, o art. 1097.º do Código Civil.

Pelo que, esta comunicação de oposição à renovação não é, em nosso entender, um acto administrativo.

Mesmo que assim não se entenda, sempre se dirá, de acordo com o disposto no n.º 2, do art. 149.º do Código de Procedimento Administrativo, só *"O cumprimento das obrigações e o respeito pelas limitações que derivam de um acto administrativo podem ser impostos coercivamente pela Administração sem recurso prévio aos tribunais, desde que a imposição seja feita pelas formas e nos termos previstos no presente Código ou admitidos por lei."* (sublinhado nosso)

Tendo em consideração a norma *supra* transcrita e o que acima fica exposto, podemos concluir que, mesmo que se considere – que não é o nosso caso – que a comunicação, por parte da autarquia, de oposição à renovação automática do contrato de arrendamento em regime de renda apoiada é um ato administrativo, não estavam, ainda assim, reunidos todos os pressupostos para que a mesma pudesse ser imposta coercivamente sem recurso prévio aos tribunais.

Atento tudo o que fica dito, entendemos que a desocupação (despejo) do imóvel não pode ser coercivamente imposta pela autarquia, sem recurso à correspondente ação judicial.

O que significa que, a autarquia terá de adotar os mecanismos legais previstos no NRAU para efeitos de despejo do imóvel.

Cumprе mencionar que, independentemente da posição jurídica que se adote relativamente há questão colocada pela autarquia, tem sempre de se ter em consideração, tal como consta no parecer da Câmara Municipal, o princípio constitucional de inviolabilidade de domicílio, previsto no art. 34.º da [Constituição da República Portuguesa](#).

Já que, atento este princípio constitucional, só se pode entrar no domicílio dos cidadãos contra a sua vontade, depois de a entrada ser autorizada e ordenada pela autoridade judicial competente.

O que significa que, mesmo que a Câmara pudesse proceder à execução coerciva, sem recurso à ação judicial – o que reafirmamos, não é nosso entendimento –, no caso de o arrendatário não permitir a entrada no seu domicílio, a autarquia teria de obter, da autoridade judicial competente, uma autorização para entrar no seu domicílio, sob pena de violação do princípio constitucional de inviolabilidade de domicílio.

CONCLUSÃO

1. As normas do Decreto – Lei n.º 166/93, de 7 de Maio, ao atribuir verdadeiros poderes de autoridade às entidades locadoras, têm, efetivamente, um conteúdo administrativo, decorrente de imperativos de ordem pública, que se justificam atento o cariz social prosseguido pelas entidades locadoras.
2. Pelo que, em nosso entender, os contratos de arrendamento com regime de renda apoiada, celebrados entre a autarquia e os particulares, são contratos administrativos.
3. Aos contratos de arrendamento em regime de renda apoiada aplica-se, assim, para além do disposto no Decreto – Lei n.º 166/93, de 7 de Maio, o previsto no Novo Regime de Arrendamento Urbano, sem prejuízo do regime transitório (arts. 26.º e 28.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro) e das exceções previstas nos n.ºs 2, 3 e 4 do art. 126.º, do Decreto – Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.
4. Nos termos do art. 1097.º do Código Civil, o senhorio pode opor-se à renovação automática do contrato de arrendamento, através de uma comunicação ao arrendatário com uma antecedência não inferior a um ano do termo do contrato.
5. Comunicação esta, porque decorrente de uma norma de direito privado, não pode ser qualificada como ato administrativo, não sendo, por isso, exequível coercivamente, sem recurso prévio aos tribunais.
6. O que significa que, a autarquia terá de adotar os mecanismos legais previstos no NRAU para efeitos de despejo do imóvel.
7. Ademais, independentemente da posição jurídica que se adote relativamente há questão colocada pela autarquia, tem sempre de se ter em consideração o princípio constitucional de inviolabilidade de domicílio, que determina que a entrada no domicílio dos cidadãos contra a sua vontade só pode ocorrer depois de ser ordenada pela autoridade judicial competente.

PARECER JURÍDICO N.º 61 / CCDR-LVT / 2011

LEGISLAÇÃO

- Decreto – Lei n.º 166/93, de 7 de Maio
- Decreto – Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro
- Decreto – Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto
- Decreto – Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro
- Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro
- Decreto-Lei n.º 257/95, de 30 de Setembro
- Código Civil
- Código de Procedimento Administrativo
- Constituição da República Portuguesa