

Projeto de Lei n.º 171/XIV(1ª(PCP) - Cria um regime autónomo de arrendamento para as atividades económicas, associativas e culturais

Data de admissão: 19 de dezembro de 2020

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Rafael Silva (DAPLEN); Leonor Calvão Borges (DILP); Helena Medeiros (BIB); Cátia Duarte (DAC)

Data: 28.01.2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O Projeto de Lei n.º 171/XIV/1.^a visa a criação de um regime autónomo de arrendamento para as atividades económicas, associativas e culturais, face ao arrendamento habitacional.

Considerando a relevância das empresas de micro, pequena e média dimensão para a economia portuguesa no geral e, em especial, para a vida das populações, carecem as mesmas de políticas que sejam concretizáveis e transversais a vários setores.

Reconhecendo-se as melhorias verificadas na conjuntura económica atual, nomeadamente pelo aumento da procura interna, que se fizeram refletir no melhoramento das condições do tecido empresarial, subsistem, no entanto, riscos e problemas, especialmente no respeitante ao arrendamento dos imóveis.

Neste âmbito destacam-se dois tipos de problemas a solucionar, a instabilidade no exercício das atividades económicas e a massificação dos despejos, o que, por sua vez, contribui para a descaracterização das localidades onde as empresas se inserem.

Resultando o primeiro problema da duração limitada dos contratos de arrendamento, fixada pelo Novo Regime de Arrendamento urbano (NRAU) de 2012, associada à possibilidade de atualização do valor das rendas sem o devido balizamento e o segundo problema da conjugação do forte crescimento do turismo com práticas de especulação imobiliária.

Pretende-se com esta iniciativa dar estabilidade ao arrendamento não habitacional, medida indispensável ao bom funcionamento e desempenho das atividades

económicas, promovendo e reforçando ainda a confiança necessária à realização de investimentos na indústria e comércio.

Propondo-se para tal a criação de um regime que, ao contrário do arrendamento para fins habitacionais que visa a concretização do direito fundamental à habitação, fomente a *regulamentação do bom funcionamento da sociedade nos seus aspetos económico, cultural e associativo*.

O regime da locação, estabelecido no Código Civil, não sofre alterações e, ressalvadas as normas especiais ou contrárias, aplica-se aos arrendamentos que se pretendem regular com esta iniciativa.

No respeitante à duração dos contratos de arrendamento não habitacional, é estabelecido que, no silêncio das partes, tenham os mesmos a duração mínima de cinco anos, sendo esse também o período mínimo da sua renovação automática, prevendo-se o afastamento desta última por vontade das partes.

A denúncia unilateral do contrato de arrendamento, pelo locador, não pode consubstanciar a redução do período mínimo de duração de cinco anos da sua vigência, podendo ser justificado com a realização de demolições e inexistindo justificação, exige-se o aviso prévio de três anos.

Confere-se ao arrendatário o direito a indemnização, caso arrende o locado por período superior a cinco anos, nos casos de extinção do contrato por oposição à renovação ou denúncia pelo locador bem como o direito à preferência, na compra e venda ou dação em cumprimento do locado arrendado por período superior a um ano.

Estipula-se, por fim, a sucessão *mortis causa* do arrendamento, a favor dos sucessores que continuem a exercer, no locado, atividade idêntica à exercida pelo *de cujus*, bem como a favor de trabalhadores que nele exerçam a atividade similar há pelo menos três anos.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A [Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro](#), que aprova o «Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)» ([aqui](#) na sua versão consolidada) revogou o Regime do Arrendamento Urbano (RAU), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro](#), com todas as alterações subsequentes. As remissões legais ou contratuais para o RAU consideram-se feitas para os lugares equivalentes do NRAU, com as adaptações necessárias. Contrariamente ao que sucedia com o anterior regime, em que se previam quatro tipos de arrendamento urbano (para habitação, para comércio ou indústria, para o exercício de profissões liberais e para outros fins não habitacionais), o NRAU prevê a divisão dos mesmos apenas em “arrendamentos para fins habitacionais” e “arrendamentos para fins não habitacionais”, substituindo os tipos contratuais previstos no RAU (arrendamentos sujeitos ao regime geral e sujeitos ao regime de duração limitada) por dois novos tipos contratuais: os “arrendamentos de prazo certo” e os “arrendamentos de duração indeterminada” (artigo 1094.º), fixando limites aos mesmos.

Por considerar que as alterações ao NRAU aprovadas em 2012 e 2014 não contemplavam “quaisquer dispositivos que visem assegurar a proteção do comércio local tradicional quando este reveste características marcantes e traços identificadores da vivência histórica e cultural das cidades”, como referido na exposição de motivos, foi apresentado na anterior legislatura o [Projeto de Lei n.º 155/XIII/1.ª \(PS\)](#) – sobre o regime de classificação e proteção de lojas e entidades com interesse histórico e cultural, que deu origem à [Lei n.º 42/2017, de 14 de junho](#), que aprova o Regime de reconhecimento e proteção de estabelecimentos e entidades de interesse histórico e cultural ou social local (terceira alteração à [Lei n.º 6/2006](#), de 27 de fevereiro, que aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano, e quarta alteração ao [Decreto-Lei n.º 157/2006](#), de 8 de agosto, que aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados), acautelando o arrendamento de interesse histórico e cultural ou social, entendendo por tal, nos termos do artigo 3.º, os “estabelecimentos de interesse histórico e cultural ou social local», as lojas com história ou os estabelecimentos de comércio tradicional, restauração ou bebidas, abertos ao público, que, pela sua atividade e património material ou imaterial, constituam uma referência viva na atividade económica, cultural ou social local”.

No sentido do acompanhamento da evolução do arrendamento urbano em Portugal, considera-se de interesse a leitura do preâmbulo do [Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro](#), na medida em que apresenta a sua evolução legislativa desde as regras presentes no Código Civil de Seabra de 1867, passando pela [Lei n.º 46/85, de 20 de setembro](#), até ao texto elaborado em 1990, no contexto da preparação deste decreto-lei.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente sobre matéria idêntica ou conexa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura foi apresentada, pelo mesmo proponente, a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica ou conexa:

- [Projeto de Lei n.º 1203/XIII/4.ª \(PCP\)](#) – cria um regime autónomo de arrendamento para as atividades económicas, associativas e culturais.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o

poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por dez Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa (sem prejuízo de uma análise mais detalhada no decurso do processo legislativo parlamentar, entre o regime proposto e as normas do Código Civil e do NRAU ¹⁾).

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 18 de dezembro de 2019. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª) a 19 de dezembro, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, nesse mesmo dia, anunciado em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Cria um regime autónomo de arrendamento para as atividades económicas, associativas e culturais» - traduz sinteticamente o seu

¹ No artigo 2.º constam regras de aplicação (ou não) deste regime, do NRAU ou do Código Civil a determinados contratos, sendo desejável concretizar o máximo possível expressões como «em tudo o que não for contrariado ou especialmente regulado pela presente lei».

objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário ², embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Segundo as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração» ³, e o presente projeto de lei altera o [NRAU](#), aprovado pela [Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro](#) ⁴, revogando os artigos 50.º a 54.º e 58.º.

Da mesma forma, o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estatui que os «diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida», identificando os «diplomas que procederam a essas alterações». No entanto, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal.

Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa do título, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, «leis» ou «regimes gerais», «regimes jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Consequentemente, coloca-se à consideração da Comissão a seguinte sugestão de redação do título: «Aprova o regime autónomo de arrendamento para as atividades económicas, associativas e culturais, alterando o Novo Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro»

O autor não promoveu a republicação da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro. No entanto, esta lei já sofreu seis alterações até à data, sem que tenha sido republicada – para tal

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

³ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

⁴ Alterada pelas Leis n.ºs 31/2012, de 14 de agosto, 79/2014, de 19 de dezembro, 42/2017, de 14 de agosto, 43/2017, de 14 de agosto, 12/2019 e 13/2019, ambas de 12 de fevereiro.

pode ter contribuído o facto de o capítulo I do título I (artigos 2.º a 8.º) conter alterações legislativas.

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, deve «proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor», pelo que se coloca à consideração da Comissão a pertinência de, em caso de aprovação, elaborar um projeto de republicação da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro (sem o respetivo anexo, no qual se republicou o capítulo IV do título II do livro II do Código Civil), em eventual fase de especialidade.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 17.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPAÑA

Em Espanha, a matéria em apreço é regulada pela [Ley 29/1994, de 24 de noviembre](#) (consolidada) *de Arrendamientos Urbanos de 1994* (LAU), que prevê duas modalidades de contratos de arrendamento. O primeiro (artigo 2.º) referente a habitação familiar e o segundo designado como “contrato para uso distinto de vivenda” (artigo 3.º), para contratos celebrados para exercer uma atividade industrial, comercial, profissional, recreativa, assistencial, cultural ou docente.

No preâmbulo deste diploma afirma-se que, na regulação de arrendamentos para uso não habitacional, a lei opta por deixar ao livre acordo entre as partes todos os elementos do contrato, configurando uma regulamentação complementar do acordo livre que também permite um amplo recurso ao regime do Código Civil (n.º 3.º do artigo 4.º). Nesse sentido, a regulamentação destes deve levar em conta a sujeição às disposições obrigatórias dos Títulos I e IV da lei e do disposto nas Seções 4, 5 e 6 do Artigo 4, referente à formalização do arrendamento, bem como pelo Título III.

No que respeita à formalização do contrato de arrendamento, o artigo 37.º estabelece que as partes podem acordar os termos do mesmo, devendo constar a identidade das partes contratantes, a identificação da exploração, a duração acordada, a renda inicial do contrato e as outras cláusulas acordadas livremente pelas partes. Nestes casos, não há indicação de um prazo mínimo, que será aquele que as partes acordarem, mas é obrigatória a exigência e prestação de fiança no valor de duas mensalidades da renda, de acordo com o n.º 1 do artigo 36.º.

Caso não esteja prevista no contrato nenhuma cláusula relativa à sua renovação, aplicam-se as disposições do [Código Civil](#).

A renda é determinada pelas partes (artigo 17.º), obedecendo a sua revisão ao estipulado, de forma geral, para os arrendamentos habitacionais. A regulação do subarrendamento (artigo 32.º) refere que a entidade ou profissional o podem fazer sem o consentimento do senhorio, que tem direito a um aumento no valor de 10% da renda em vigor no caso de um subarrendamento parcial e 20% se o subarrendamento for total, devendo o mesmo ser comunicado ao senhorio no prazo de um mês após a sua realização.

Em caso de cessão do contrato, sempre que o arrendatário tenha exercido uma atividade comercial com venda ao público nos últimos cinco anos, haverá direito a uma

indemnização por parte do senhorio, sempre que o arrendatário tenha manifestado, com quatro meses de antecedência em relação ao fim do contrato, a vontade de renovar o mesmo por mais cinco anos.

No *website* da [Comunidade Valenciana](#) encontra-se disponível mais informação sobre a matéria.

FRANÇA

Em França, as disposições relativas à regulamentação do arrendamento comercial encontram-se previstas no [Code du Commerce](#), artigos [L145-4](#), [L145-8 à L145-12](#), [L145-14 à L145-30](#), [R145-38](#) e [L622-13 à L622-16](#) e ainda no [Code Civil](#), artigo [1742](#).

O arrendamento comercial é, nos termos da lei, definido como o contrato pelo qual uma pessoa arrenda as instalações a um comerciante, industrial ou artesão, para que o comerciante possa exercer uma atividade comercial. Esse estatuto especial dá acesso a certos direitos, tais como o direito de renovar o contrato ou a indemnização em caso de despejo (artigo L145-14).

De forma geral, os arrendamentos comerciais devem cumprir o seguinte:

- A celebração de um arrendamento comercial só é possível se as instalações estiverem atribuídas administrativamente ao exercício de uma atividade comercial ou artesanal;
- O contrato de arrendamento comercial não está sujeito a nenhuma forma específica, mas deve ser registado por escrito;
- Um estado dos riscos naturais e tecnológicos deve ser anexado ao contrato de arrendamento;
- A distribuição de encargos, impostos, taxas e encargos entre o inquilino e o proprietário deve ser incluída no contrato de arrendamento;
- O contrato de arrendamento é celebrado por um período mínimo de 9 anos, a menos que seja um arrendamento sazonal, não podendo ser celebrado por um período indefinido;

- O valor da renda inicial não é regulamentado e é livremente determinado pelas partes do contrato;
- No caso de um espaço vago, uma cláusula do contrato de arrendamento comercial pode prever o pagamento de uma taxa de entrada, chamada "door-to-door", ao proprietário;
- O arrendamento pode prever o pagamento pelo inquilino de um montante, livremente determinado pelas partes, para garantir ao proprietário o cumprimento dos termos do contrato.

O [website Service Públic](#) francês fornece mais informação sobre a matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da 6.ª Comissão promoveu, nos termos regimentais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

A ANMP reconheceu, no seu parecer, que a reforma operada pela NRAU, em 2012, teve consequências nefastas para o arrendamento não habitacional, especialmente ao nível das economias locais, tendo "*implicado o fecho de estabelecimentos comerciais emblemáticos radicados há décadas nos centros das cidades*", o que, por sua vez, impõe um escrutínio constante das dinâmicas de mercado deste tipo de arrendamento que permita um levantamento dos principais problemas a solucionar.

Não obstante as preocupações expressas, é entendimento da ANMP que devem ser tidas em consideração as últimas alterações legislativas introduzidas ao regime da NRAU (2012), nomeadamente pela [Lei n.º 12/2019, de 12 de fevereiro](#), a qual proíbe e pune o assédio no arrendamento, procedendo à quinta alteração ao Novo Regime do Arrendamento Urbano e ainda pela [Lei n.º 13/2019, de 12 de fevereiro](#), que introduz medidas destinadas a corrigir situações de desequilíbrio entre arrendatários e

senhorios, a reforçar a segurança e a estabilidade do arrendamento urbano e a proteger arrendatários em situação de especial fragilidade.

Aconselha a ANMP que se conceda, quanto às alterações legislativas supramencionadas, um período de maturação, necessário à devida avaliação dos efeitos que eventualmente se venham a produzir quanto à matéria do arrendamento não habitacional, para que então se possa “*refletir sobre os melhoramentos que o regime venha, eventualmente, a demandar*”.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valorização neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valorização.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento bibliográfico

FURTADO, Jorge Pinto – **Comentário ao Regime do Arrendamento Urbano**. Coimbra : Almedina, 2019. 978 p. ISBN 978-972-40-8123-6. Cota: 12.06.2 – 495/2019.

Resumo: «O regime legal do Arrendamento Urbano vem sendo sucessivamente torturado com repetidas alterações. Sendo elas, embora, geralmente menores e de tendência, obrigam no entanto a uma cuidada atualização, integração e análise, que se levam a cabo nesta obra, a qual não se queda pela mera enunciação passiva do postulado legal, mas antes se alargou à respetiva apreciação crítica, essencial a um comentário, naturalmente pessoal. Com recurso frequente ao Direito comparado, à jurisprudência e à doutrina, intenta-se proporcionar aqui um conhecimento aprofundado e fecundo do tema, concitando o leitor a formular, a cada passo, o seu próprio juízo esclarecido, seja ele de concordância ou de discordância das ideias apresentadas».

No âmbito da Subsecção VIII – Disposições especiais para arrendamento para fins não habitacionais – o autor analisa também os arrendamentos para fins associativos, cultural, recreativo, político ou outro que considera abrangidos pelos artigos nº 1108 a 1113 do Código Civil.

PITÃO, José António de França ; PITÃO, Gustavo França - **Arrendamento urbano anotado de acordo com as Leis nºs 42/2017 e 43/2017, de 14 de Junho e de jurisprudência, legislação complementar, minutas**. Lisboa : Quid Juris, 2017. 544 p. ISBN 978-972-724-775-2. Cota: 12.06.2 – 34/2018.

Resumo: «Uma obra atualizada, de acordo com as leis n.ºs 42/2017 e 43/2017, de 14 de junho. Todos os preceitos do NRAU são anotados, assim como os preceitos do Código Civil referentes ao arrendamento urbano, com indicação da sua evolução histórica, remissões, anotações e indicação de jurisprudência».

O autor transcreve, também, os diplomas complementares mais relevantes para a utilização efetiva e prática do código do arrendamento.