

### **Proposta de Lei n.º 18/XIV/1ª (Governo)**

**Estabelece um regime excecional e temporário de caducidade e da oposição à renovação dos contratos de arrendamento habitacionais e não habitacionais, atendendo à pandemia da doença COVID-19**

Data de admissão: 24 de março de 2019

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**

**Elaborado por:** Rafael Silva (DAPLEN), Nuno Amorim (DILP) e Cátia Duarte (DAC).

**Data:** 26 de março de 2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A Proposta de Lei nº18/XIV/1ª, pretende estabelecer um regime excecional e temporário de suspensão da caducidade e oposição à renovação dos contratos de arrendamento habitacionais e não habitacionais.

A iniciativa de criação deste regime excecional e delimitado no tempo colhe fundamento no atual contexto de emergência de saúde pública decorrente da doença COVID-19 e que justificou o estado de emergência decretado em Portugal, no dia 18 de março de 2020, pelo Decreto do Presidente da República nº 14-A/2020, de 18 de março.

O estado de emergência nacional enquadra-se, aliás, no contexto internacional de pandemia da doença COVID-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde, dia 11 de março de 2020, o qual exige medidas de natureza excecional, temporária e urgente de forma a controlar e prevenir a propagação desta doença e providenciar pelo seu tratamento.

Considerando que determinadas medidas excecionais são restritivas de direitos e liberdades, nomeadamente do direito à liberdade de circulação de pessoas, pretende-se, paralelamente, conferir um grau de estabilidade acrescido à vida das pessoas afetadas por tais restrições, em especial, garantindo-se o seu direito à habitação.

Deste modo, entende o Governo que face à *“limitação imposta à liberdade de circulação das pessoas”*, é crucial garantir a estabilidade das suas vidas através da *“manutenção em vigor dos contratos de arrendamento celebrados, em pleno período de limitação ao direito de circulação das pessoas”*, até 30 de junho de 2020.

A proposta, constituída por três artigos, tem por objeto a criação de um regime excecional quanto aos arrendamentos para fins habitacionais e não habitacionais e prevê a suspensão temporária dos efeitos de apenas duas das formas de cessação de contratos de arrendamento, a caducidade e a oposição à renovação.

No respeitante à suspensão da caducidade, abrange esta os contratos e respetivas renovações, podendo ser afastada por vontade do arrendatário, caso este não se oponha à cessação do contrato de arrendamento.

A suspensão dos efeitos da oposição à renovação de contratos de arrendamento é prevista apenas quanto à oposição deduzida pelo senhorio, nada se mencionando quanto à oposição à renovação da iniciativa do arrendatário.

O limite temporal desta iniciativa é referente ao dia 30 de junho de 2020 e o início da produção dos seus efeitos retroage ao dia 13 de março de 2020.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [artigo 62.º](#) n.º 1 da [Constituição](#) consagra o direito de propriedade privada, postulando que «a todos é garantido o direito à propriedade privada (...) nos termos da Constituição». Para Gomes Canotilho e Vital Moreira o alcance da norma constitucional é maior do que à partida pode parecer, uma vez que se «trata de sublinhar que o direito de propriedade não é garantido em termos absolutos, mas sim dentro dos limites e com as restrições previstas e definidas noutras lugares da Constituição (e na lei, quando a Constituição para ela remeter ou quando se trate de revelar limitações constitucionalmente implícitas)»<sup>1</sup>. Também para Jorge Miranda e Rui Medeiros «a garantia da propriedade privada, tal como resulta do artigo 62.º, não significa, de modo algum, que o legislador constitucional português consagre este direito fundamental em termos absolutos. (...) A afirmação de que o direito de propriedade privada é garantido “nos termos da Constituição” revela bem o carácter inegavelmente relativo do direito fundamental de propriedade», sendo «neste contexto que se insere a chamada função social da propriedade, como conceito síntese dos múltiplos limites estruturais que aquela comporta»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital Constituição da República Portuguesa Anotada, vol I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pág. 801.

<sup>2</sup> MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora 2010, pág. 1254.

Por outro lado, a Constituição determina, no seu [artigo 65.º](#), n.º 1, que «todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar». O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que para «assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado, nomeadamente, programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada e incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução». O n.º 3 do mesmo artigo consagra que «o Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria».

Gomes Canotilho e Vital Moreira entendem que o direito à habitação, para além da natureza prestacional imposta ao Estado por via constitucional, apresenta também como outros Direitos Económicos Sociais e Culturais uma natureza negativa, isto é, o direito de não ser arbitrariamente privado de habitação ou de não ser impedido de conseguir uma. Daí que incumba ao Estado e a terceiros um dever de abstenção, análogo aos Direitos, Liberdades e Garantias<sup>3</sup>.

O referido artigo 65.º da Constituição reconhece o direito de todos a habitar uma «morada digna, onde cada um possa viver com a sua família» ou, como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros, «proporcionada ao número dos membros do respetivo agregado familiar, por forma a que seja preservada a intimidade de cada um deles e a privacidade da família no seu conjunto; uma morada que além disso, permita a todos

---

<sup>3</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital Constituição da República Portuguesa Anotada, vol I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pág. 833-834.

viver em ambiente fisicamente sadio e que ofereça os serviços básicos para a vida da família e da comunidade».<sup>4</sup>

As questões relacionadas com os contratos de locação vêm previstos no [Capítulo IV](#) do Título II do Livro II do [Código Civil](#)<sup>5</sup>. De acordo com o [artigo 1022.º](#), considera-se um contrato de locação aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra o gozo temporário de uma coisa mediante retribuição e chama-se arrendamento quando versa sobre coisa imóvel e aluguer quando incide sobre coisa móvel ([artigo 1023.º](#)).

O arrendamento de prédios urbanos pode ter fim habitacional ou não habitacional, presumindo-se, quando nada se estipule, que o local arrendado pode ser gozado no âmbito das suas aptidões, tal como resultem da licença de utilização e, na falta desta, valendo como habitacional se o local for habitável ou como não habitacional se o não for, salvo se outro destino lhe tiver vindo a ser dado, conforme resulta do disposto no [artigo 1067.º](#), devendo igualmente todos os contratos de arrendamento assumir a forma escrita, conforme prevê o [artigo 1069.º](#).

Existem normas especiais que se aplicam apenas aos contratos de arrendamento para habitação, previstas nos [artigos 1092.º e seguintes](#). De acordo com o previsto no n.º 1 do [artigo 1094.º](#), os contratos de arrendamento para habitação podem ser celebrados com prazo certo ou por duração indeterminada, existindo uma presunção de duração, no n.º 3, de 5 anos quando as partes nada digam aquando da sua celebração.

Nos contratos de arrendamento para habitação com termo certo a renovação opera-se automaticamente no seu termo por períodos sucessivos de igual duração, ou de três anos quando esta for inferior, não se aplicando, contudo, aos contratos urbanos para

---

<sup>4</sup> MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora 2010, pág. 1326.

<sup>5</sup> Com a [Lei n.º 6/2006, de 27 de junho](#), foi aprovado o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), que estabelece um regime especial de actualização das rendas antigas, e altera o Código Civil, o Código de Processo Civil, o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e o Código do Registo Predial e que se apresenta na sua versão consolidada retirada do portal na Internet do Diário da República Eletrónico.

habitação não permanente ou para fins especiais transitórios como motivos profissionais, de educação e formação ou turísticos.

De acordo com o previsto no n.º 1 do [artigo 1097.º](#), o senhorio pode opor-se à renovação automática do contrato de arrendamento para habitação mediante comunicação ao arrendatário, desde que observadas as seguintes antecedências mínimas, que se reportam ao termo do prazo de duração inicial do contrato ou da sua renovação:

- a) 240 dias, se o prazo de duração inicial do contrato ou da sua renovação for igual ou superior a seis anos;
- b) 120 dias, se o prazo de duração inicial do contrato ou da sua renovação for igual ou superior a um ano e inferior a seis anos;
- c) 60 dias, se o prazo de duração inicial do contrato ou da sua renovação for igual ou superior a seis meses e inferior a um ano; e
- d) Um terço do prazo de duração inicial do contrato ou da sua renovação, tratando-se de prazo inferior a seis meses.

A primeira oposição à renovação do contrato apenas produz efeitos decorridos três anos da celebração do mesmo, mantendo-se o contrato em vigor até essa data<sup>6</sup>.

Por seu turno, os contratos de duração indeterminada também podem ser denunciados pelo senhorio sempre:

- a. que exista a necessidade de habitação pelo próprio ou pelos seus descendentes em 1.º grau;
- b. que seja necessária a demolição ou realização de obras de remodelação ou restauro profundos que obriguem à desocupação do locado, desde que não resulte local com características equivalentes às do locado, onde seja possível a manutenção do arrendamento;<sup>7</sup> e

---

<sup>6</sup> Exceto quando se verifique a necessidade de habitação pelo próprio ou pelos seus descendentes em 1.º grau, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo [1102.º](#) e nos n.ºs 1, 5 e 9 do [artigo 1103.º](#)

<sup>7</sup> Estas denúncias dependem da verificação das condições e dos requisitos previstos nos artigos [1102.º](#) e [1103.º](#) do Código Civil.

- c. que exista uma comunicação ao arrendatário com uma antecedência não inferior a cinco anos sobre a data em que se pretenda a cessação.

Já os contratos de arrendamento para fins não habitacionais regulam-se pelas disposições previstas nos [artigos 1108.º e seguintes](#).

No [artigo 1110.º](#) são previstas as regras relativas à duração, denúncia e oposição à renovação deste tipo de contrato, estabelecendo-se que estas são livremente estabelecidas pelas partes, aplicando-se, na falta de estipulação, o disposto quanto ao arrendamento para habitação. Os contratos para fins não habitacionais consideram-se, na falta de estipulação em contrário, celebrados com prazo certo, por um período de cinco anos, não podendo o arrendatário denunciá-lo com antecedência inferior a um ano. Tal como nos contratos de arrendamento para habitação, também estes se renovam automaticamente no seu termo e por períodos sucessivos de igual duração ou de cinco anos se esta for inferior. Aliado a esta renovação automática, durante os cinco primeiros anos após o início do contrato, independentemente do prazo estipulado, o senhorio não pode opor-se à renovação.

Comuns aos dois tipos de arrendamento, temos as disposições relativas à caducidade, previstas no [artigo 1051.º](#). Assim, o contrato caduca<sup>8</sup>:

- a) Findo o prazo estipulado ou estabelecido por lei;
- b) Verificando-se a condição a que as partes o subordinaram ou tornando-se certo que não pode verificar-se, conforme a condição seja resolutiva ou suspensiva;
- c) Quando cesse o direito ou findem os poderes legais de administração com base nos quais o contrato foi celebrado;
- d) Por morte do locatário ou, tratando-se de pessoa coletiva, pela extinção desta, salvo convenção escrita em contrário;
- e) Pela perda da coisa locada;
- f) Pela expropriação por utilidade pública, salvo quando a expropriação se compadeça com a subsistência do contrato; e
- g) Pela cessação dos serviços que determinaram a entrega da coisa locada.

---

<sup>8</sup> Salvo as exceções previstas no [artigo 1052.º](#) do Código Civil.

## 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 versando sobre matéria idêntica ou conexa.

- **Antecedentes parlamentares (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 que, nas anteriores legislaturas, tenha versado sobre matéria idêntica ou conexa.

## III. Apreciação dos requisitos formais

---

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

A iniciativa legislativa em análise foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento). Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 13.º da lei formulário <sup>9</sup>, e ainda pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares. Foi aprovada em Conselho de Ministros a 20 de março

---

<sup>9</sup> Estas normas referem ainda os ministros competentes em razão da matéria.

2020, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental.

A presente iniciativa legislativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 23 de março de 2020. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação a 24 de março, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido neste mesmo dia anunciada em sessão plenária.

O proponente apresentou a iniciativa com pedido de prioridade e urgência para efeitos de agendamento. A respetiva discussão e votação, na generalidade, especialidade e em votação final global, encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 2 de abril - *cfr.* Súmula da Conferência de Líderes n.º 15/XIV, de 23 de março de 2020 <sup>10</sup>.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Estabelece um regime excecional e temporário de caducidade e da oposição à renovação dos contratos de arrendamento habitacionais e não habitacionais, atendendo à pandemia da doença COVID-19» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto

---

<sup>10</sup> Este agendamento prioritário, nos termos do artigo 63.º do Regimento, teve em conta o caráter excecional da proposta de lei (produz mesmo efeitos retroativos a 13 de março e vigora temporariamente até 30 de junho). Não se justifica, assim, a aplicação das regras do processo de urgência, previstas nos artigos 262.º e seguintes do Regimento.

no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário<sup>11</sup>.

Caso se pretenda tornar o título mais conciso, sugere-se que seja analisada a possibilidade de o iniciar pelo substantivo, eliminando o verbo que o antecede, como recomendam, sempre que possível, as regras de legística formal<sup>12</sup>.

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 formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º desta proposta 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 apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

#### IV. Análise de direito comparado

---

- **Enquadramento internacional**

  - **Países europeus**

O enquadramento internacional é apresentado para os seguintes Estados da União Europeia: Espanha e França.

---

<sup>11</sup> 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](#).

<sup>12</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 200.

## ESPAÑA

O regime jurídico dos contratos de arrendamento urbano encontra-se estabelecido na [Ley 29/1994, de 24 de noviembre](#)<sup>13</sup>, de *Arrendamiento Urbanos*.

Este regime é muito semelhante ao português, considerando que é igualmente previsto um período de duração mínima do contrato (artigo 9) e de renovações automáticas e sua oposição (artigo 10).

De [todas as medidas adotadas](#) no país para fazer face ao surto provocado pelo vírus SARS, não foram encontradas medidas que protejam os inquilinos da caducidade dos contratos de arrendamento ou eventual oposição à renovação. No entanto, e com conexão à matéria em apreço, salientam-se as previstas no [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)<sup>14</sup>, de *medidas extraordinarias frente al impacto económico y social*, no que à proteção dos mutuários diz respeito, pois prevê-se a possibilidade dos devedores em mútuos hipotecários para habitação solicitarem uma moratória ao credor, conquanto sejam verificados determinados pressupostos.

## FRANÇA

O país dispõe de um regime diferente consoante se trate de habitação social ou habitação particular. Trataremos apenas do arrendamento particular uma vez que o social é controlado pela Administração. Assim, o arrendamento particular pode assumir uma de duas formas: caso se trate de um imóvel livre de pessoas e bens ou um imóvel mobilado, aplicando-se prazos diferentes consoante seja o caso e a finalidade. De acordo com a informação disponível no portal [Service-public.fr](#), em página dedicada ao tema, é possível verificar que as rescisões por iniciativa do proprietário no caso de imóveis livres de pessoas e bens apenas se podem verificar no final do contrato e em casos expressamente definidos, como para residência própria deste ou de um parente ou para a venda do imóvel, ou por motivo imputável ao inquilino. Estes contratos têm a duração mínima de 3 anos.

No caso do imóvel se encontrar mobilado, é possível celebrar contratos com duração mínima de 1 mês e um máximo de 10 meses, mas apenas quando o inquilino está numa

<sup>13</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es.

<sup>14</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es.

situação transitória como formação profissional, casos também expressamente definidos.

Estas questões, bem como as relativas à habitação social estão previstas na [Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989](#)<sup>15</sup> *tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*.

Das pesquisas efetuadas nas [medidas adotadas](#) para fazer face ao surto provocado pelo vírus covid-19 não foram localizadas medidas que suspendam prazos de caducidade ou de denuncia dos contratos de arrendamento existentes.

## V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado (*cf.* n.º 3 do artigo 124.º do Regimento), e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma (*cf.* artigo 6.º [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#)).

- **Consultas obrigatórias**

O Vice-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).

### **Consultas facultativas**

Atendendo à urgência da tramitação de apreciação e votação da iniciativa, a Comissão não deverá ter condições para promover qualquer consulta facultativa.

---

<sup>15</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr).

---

## **Contributos**

A Associação dos Inquilinos Lisbonenses – AIL, a Associação dos Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal - AICNP e a Cooperativa de Inquilinos de Setúbal – INQUISET, tendo tomado conhecimento da iniciativa em apreço, remeteram conjuntamente o seu [contributo](#).

Naquele contributo, muito embora reconheçam as medidas propostas pelo Governo como céleres e positivas, entendem-nas também como insuficientes, pelo que apresentam uma série de sugestões a serem tidas em consideração na apreciação da presente iniciativa.

## **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 valoração neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

### **Linguagem não discriminatória**

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, nesta fase do processo legislativo a redação da proposta de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.