



MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Chefe de Gabinete

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

## P/ PROTOCOLO

Exm.o(a) Sr.(a)

Assembleia da República - Comissão de Ambiente, Ordenamento do  
Território, Descentralização, Poder Local e Habitação

Ofício n.º 277178.18 de 27-09-2018 - DA n.º 9641/18

### **Assunto - Envio de Parecer sobre o 'Pacote de Arrendamento Urbano/Habitação'**

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e  
Habitação

Por determinação superior, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência, o **Parecer** elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre as **Propostas de Lei n.º 127/XIII/3.ª, 128/XIII/3.ª, 129/XIII/3.ª, 296/XIII/1.ª e os Projetos de Lei n.º 770/XIII/3.ª**, que revoga a revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, aprovado pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto; **Projeto de lei n.º 821/XIII/3.ª, 847/XIII/3.ª, 848/XIII/3.ª, 849/XIII/3.ª, 850/XIII/3.ª, 852/XIII/3.ª, 863/XIII/3.ª, 864/XIII/3.ª, e 866/XIII/3.ª**, o qual foi merecedor da sua concordância.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe de Gabinete

Helena Gonçalves





## **PARECER**

### **[PACOTE DE ARRENDAMENTO URBANO/HABITAÇÃO]**

#### **OBJETO**

A Assembleia da República, através da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, dirigiu ao Conselho Superior do Ministério Público convite para emissão de parecer a um conjunto de iniciativas legislativas, relativas ao assim denominado “Pacote de Arrendamento Urbano/Habitação”.

\*

O assinalado “Pacote” integra assim as seguintes iniciativas:

- 1. Proposta de Lei n.º 127/XIII/3.ª**, que autoriza o Governo a aprovar um regime especial de tributação que preveja a isenção dos rendimentos prediais decorrentes de arrendamento ou subarrendamento habitacional no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível;
- 2. Proposta de Lei n.º 128/XIII/3.ª**, que estabelece taxas autónomas diferenciadas de IRS para rendimentos prediais nos contratos de arrendamento habitacionais de longa duração;
- 3. Proposta de Lei n.º 129/XIII/3.ª**, que estabelece medidas destinadas a corrigir situações de desequilíbrio na posição dos arrendamentos urbanos e a proteger arrendatários em situação de especial fragilidade;
- 4. Projeto de Lei n.º 296/XIII/1.ª**, que visa assegurar a igualdade de acesso ao arrendamento por quem possui animais de companhia;
- 5. Projeto de Lei n.º 770/XIII/3.ª**, que revoga a revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, aprovado pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto;



6. **Projeto de lei n.º 821/XIII/3.ª**, que cria um incentivo ao arrendamento habitacional, reduzindo a taxa de tributação autónoma, em sede de IRS, dos rendimentos prediais, resultantes de contratos de arrendamento para habitação, procedendo à alteração do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro;
7. **Projeto de Lei n.º 847/XIII/3.ª**, que estabelece medidas de combate à precariedade no arrendamento habitacional (introduz alterações ao Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966, e ao novo regime de arrendamento urbano);
8. **Projeto de lei n.º 848/XIII/3.ª**, que altera o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966, para aprimoramento do exercício do direito de preferência pelos arrendatários (septuagésima quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 47344/66 de 25 de novembro)
9. **Projeto de lei n.º 849/XIII/3.ª**, que assegura aos municípios mecanismos de financiamento adequados à promoção de políticas de habitação (procede à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro);
10. **Projeto de lei n.º 850/XIII/3.ª**, que estabelece a punição contraordenacional por assédio no arrendamento;
11. **Projeto de lei n.º 852/XIII/3.ª**, que revoga a Lei nº 31/2012 de 14 de agosto (Revisão do Regime Jurídico do Arrendamento Urbano);
12. **Projeto de lei n.º 863/XIII/3.ª**, que prevê a revogação do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI);
13. **Projeto de Lei n.º 864/XIII/3.ª**, que estabelece a alteração do Código ao Imposto sobre Pessoas Singulares para dedução de encargos com imóveis de jovens até 30 anos com contratos de arrendamento;
14. **Projeto de lei n.º 866/XIII/3.ª**, que estabelece a alteração da taxa especial dos rendimentos prediais.



## **ANÁLISE**

A análise global das iniciativas legislativas assinaladas revela um conjunto de escolhas que vinculam e fundamentam opções de natureza que competem apenas ao poder legislativo e, por isso, alheias às atribuições da Procuradoria-Geral da República e do Conselho Superior do Ministério Público.

Nessa medida, e tendo em vista uma sã colaboração institucional e num esforço de contribuição para o labor legislativo, teceremos apenas alguns comentários ao conteúdo do **Projeto de lei n.º 850/XIII/3.ª**, que estabelece a punição contraordenacional por assédio no arrendamento.

De modo inovador, visa-se a criação de responsabilidade administrativa de natureza contraordenacional e, desse modo, a reclamar eventual intervenção do Ministério Público, a qual será de considerar como bastante efetiva, na medida em que não será difícil perspetivar, face aos interesses em jogo, que muitas das decisões proferidas pelas Autoridades Administrativas venham a ser alvo de recurso de impugnação judicial, nos termos gerais estabelecidos nos artigos 59.º e seguintes do Regime Geral das Contraordenações.

\*

*O projeto de lei em apreço destaca "a forte pressão no mercado imobiliário, associada à liberalização do mercado de arrendamento tem colocado os inquilinos numa situação desequilibrada face aos senhorios. Tem-se verificado, com forte alarde social, a prática de condutas atentatórias à dignidade e segurança dos inquilinos, através de comportamentos ativos ou omissivos por parte dos senhorios com vista a dificultar ou*



*diminuir a utilização do locado, degradando o mesmo ou as suas condições de utilização com o objetivo de levar os inquilinos a abandonar os locados. Este tipo de comportamento é atentatório da dignidade da pessoa humana e constrange a fruição do direito à habitação (...).”*

Pretende-se prevenir comportamentos indignos e indesejáveis no quadro das relações de arrendamento, *dando-se assim a proteção indispensável ao direito fundamental à habitação e levando-se a sério a luta contra uma prática que a Organização das Nações Unidas já reconheceu como causa mundial de despejos forçados e a Amnistia Internacional uma violação dos direitos humanos.*

E, nessa senda, propõe aditar ao Capítulo III do Título II da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, pela Lei n.º 79/2014, de 19 de dezembro, pela Lei n.º 42/2017, de 14 de junho e pela Lei n.º 43/2017, de 14 de junho, (Regime Jurídico do Arrendamento Urbano), o artigo 58.º-A, com a seguinte redação:

**“Capítulo III**

**Regime Contraordenacional**

**Artigo 58.º-A**

**Assédio no arrendamento**

- 1 – Constitui contraordenação a prática de assédio no arrendamento.
- 2 - Entende-se por assédio no arrendamento o comportamento indesejável do senhorio ou de quem o represente, que vise a criação de condições, por ação ou omissão dolosa, com vista a prejudicar ou diminuir a fruição do locado pelo inquilino, com o objetivo ou o efeito de o perturbar ou



constranger, afetar a sua dignidade, ou de lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, de perigo, humilhante ou desestabilizador.

3 - A conduta descrita no n.º 2 do presente artigo, confere à vítima o direito de indemnização.

4 - A prática de assédio constitui contraordenação, sem prejuízo da eventual responsabilidade penal prevista nos termos da lei, sendo punida:

- a) Com coima no montante mínimo de 1/50 do valor patrimonial do locado a 1/10 do valor patrimonial do locado quando o agente seja pessoa singular;
- b) Com coima no montante mínimo de 1/25 do valor patrimonial do locado a 1/5 do valor patrimonial do locado quando o agente seja pessoa coletiva.
- c) Com uma das seguintes sanções acessórias:
  - i) Proibição de denúncia do contrato de arrendamento pelo senhorio por período até 5 anos; ou
  - ii) Prorrogação do prazo do contrato por período até 10 anos, contados a partir da decisão condenatória definitiva.

5 - Os limites mínimos e máximos das coimas previstas no artigo anterior são elevados em 1/3 quando a vítima seja maior de 65 anos ou portador de grau de incapacidade superior a 60%.

6 - A instrução e decisão dos processos são da competência da Câmara Municipal do local de situação do prédio, revertendo para o respetivo Município o produto das coimas.”

\*

O direito à habitação está constitucionalmente reconhecido, e enquanto direito social assume uma dimensão análoga à dos direitos, liberdades e garantias (cf. artigo 65.º, da Constituição da República Portuguesa).

Assim, o direito à habitação consiste no direito a obtê-la por via da propriedade ou arrendamento, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas a realizar tal objetivo.



Nesta perspetiva constitucional e de dimensão valorativa da ilicitude, mostra-se consagrado o bem jurídico a tutelar através da introdução legislativa de medidas aptas e adequadas à sua proteção. Ou seja, o bem jurídico protegido consistirá na liberdade de decisão e de atuação vinculada ao uso do imóvel utilizado como habitação, de modo livre e legítimo, como forma de proteção contra qualquer forma de intromissão abusiva. Intromissão contra a integridade moral e física, face a reiterados comportamentos hostis ou humilhantes que impeçam a legítima utilização da habitação, tudo conexo com a própria dignidade da pessoa humana.

\*

Aqui chegados cumpre destacar alguns aspetos que nos parecem suscetíveis de ponderação face ao modo como o *assédio* surge tipificado no n.º 2 do artigo 58.º-A, em projeto.

Desde logo haverá assinalar que as condutas típicas objetivas contêm premissas demasiadamente genéricas e suscetíveis de interpretações duvidosas, e, portanto, indesejáveis face ao princípio da legalidade. Assim, e desde logo, importaria compreender o que será um *comportamento indesejável do senhorio*...sendo que, nos termos em que a norma se mostra redigida, parece-nos perfeitamente desnecessária essa adjetivação, sem conteúdo, do comportamento.

Por outro lado, percebe-se que o assédio, tal qual se mostra concretizado na norma deste n.º 2, reproduz quase na íntegra o conceito definido na alínea f), do n.º 1, do artigo 3.º, da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, que estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial



e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, e que, no seu artigo 2.º, n.º 1, d) e 4.º, n.º 1, alínea c), protegem e sancionam a recusa ou o condicionamento, em razão dos motivos elencados, no acesso a bens e serviços e seu fornecimento, colocados à disposição do público, incluindo a habitação, por via da venda, arrendamento ou subarrendamento de imóveis.

Esse conceito legal de assédio mostra-se ali definido *sempre que ocorra um comportamento relacionado com a origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, com o objetivo ou o efeito de violar a dignidade de determinada pessoa ou grupo de pessoas e de criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante, desestabilizador ou ofensivo*. Além disso, *o assédio constitui discriminação, bem como qualquer tratamento desfavorável em razão da rejeição ou submissão a comportamento desse tipo*.

Ainda na análise do n.º 2, parece-nos perfeitamente desnecessária a afirmação de que os comportamentos tenham que ser caracterizados *por ação ou por omissão dolosa*. Pois que, na verdade, se se pretende um tipo subjetivo doloso, nos termos gerais, estando em causa um determinado resultado, o facto abrange não só a ação adequada a produzi-lo como a omissão adequada a evitá-lo – cf. artigo 10.º, n.º 1, do Código Penal, aplicável às contraordenações por via do disposto no artigo 32.º, do Regime Geral das Contraordenações.

Finalmente, em termos de imputação subjetiva, parece-nos que a norma incriminatória ganharia dimensão interpretativa de qualidade face à



responsabilidade que visa, caso se afirmasse que todos os comportamentos praticados pelo senhorio fosse dirigidos a um concreto objetivo, isto é, a vontade de provocar o abandono da habitação por parte do arrendatário ou subarrendatário.

Além de nos parecer que, face à normalidade da realidade que rodeia o regime do arrendamento e ainda face ao princípio da legalidade, o assédio deveria também abranger o subarrendamento, pelo que o n.º 1 e, do mesmo modo a epígrafe da norma, assim o deveriam consagrar, o que se propõe.

Em conformidade com o que se deixou analisado, sugere-se, assim, que a norma contida no n.º 2 tenha a seguinte redação:

***“2 – Entende-se por assédio no arrendamento ou no subarrendamento, qualquer comportamento praticado pelo senhorio ou de quem o represente, dirigido contra o inquilino, com o objetivo de o perturbar ou constranger, afetar a sua dignidade, ou de lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, de perigo, humilhante, desestabilizador ou ofensivo, tudo com vista a prejudicar ou diminuir a fruição do locado e que se destine a provocar o abandono da habitação.”***

Prosseguindo a análise do artigo 58.º-A em projeto, parece-nos que o direito de indemnização consagrado no seu n.º 3 poderá suscitar alguns problemas interpretativos.



Desde logo qualquer comportamento dos narrados no n.º 2, gera responsabilidade civil extracontratual nos termos gerais – cf. artigo 483.º, do Código Civil.

Por outro lado, estando em causa a execução de comportamentos ilícitos do ponto de vista contraordenacional, mas inseridos num contexto contratual derivado da subsistência do contrato de arrendamento, a norma em causa poderá determinar confusão na própria delimitação dos danos a serem reclamáveis e, por outro, da própria cumulação do regime jurídico aplicável.

Finalmente, estando o direito consagrado numa sistemática própria de responsabilidade contraordenacional, e não sendo admissível a dedução de pedidos de indemnização civil no processo contraordenacional, poder-se-á gerar dúvidas interpretativas quanto a saber qual será o tribunal competente para conhecer e julgar a responsabilidade civil que advém da prática do assédio.

Propõe-se a devida clarificação ou se assim se julgar mais oportuno e adequado, a eliminação do n.º 3.

O nosso último comentário dirige-se à manifestação de concordância relativamente ao conteúdo dos n.ºs 4, 5 e 6, do artigo 58.º-A, do projeto. Com efeito, parece-nos acertada a consagração contida no proémio do n.º 4, *“sem prejuízo da eventual responsabilidade penal prevista nos termos da lei”*, porquanto alguns comportamentos que podem vir a ser praticados no domínio do assédio, podem



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL**

efetivamente integrar a prática do crime de coação, previsto e punido, pelo artigo 154.º, do Código Penal.

\*

Lisboa, 26 de setembro de 2018