

O pagamento de renda por letra de câmbio como mecanismo de moratória em matéria de arrendamento na COVID-19: uma oportunidade perdida

PEDRO LEITÃO PAIS DE VASCONCELOS*

I. O Direito serve para resolver problemas. Esta é uma verdade por vezes esquecida pelo legislador, mesmo quando movido por boas intenções. Perante a pandemia de COVID-19, o legislador viu-se confrontado com um grave risco de incumprimento muito amplo da obrigação de pagamento de rendas, com a potencialidade de agravar ainda mais a crise económica e social inerente à pandemia. O problema foi ainda agravado pela tendência atual para se legislar para o caso mais típico, descurando os casos menos típicos, mas, nem por isso, menos graves. Nesta matéria, é necessário reconhecer que esta (má) prática não é exclusiva do legislador nacional, abrangendo também o legislador da União Europeia, manifestando-se, como é afirmado por Catarina Serra,¹ na Diretiva (UE) 2019/1023 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019 sobre os regimes de reestruturação preventiva, o perdão de dívidas e as inibições, e sobre as medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos relativos à reestruturação, à insolvência e ao perdão de dívidas, e que altera a Diretiva (UE) 2017/1132.

Para resolver o problema, o legislador podia ter olhado para os mecanismos já ao seu dispor, e para as lições que a História nos ensina. Não o fez, tendo optado por seguir um percurso pleno de escolhos.

II. Em 19 de março de 2020, no arranque da tomada de consciência da gravidade da pandemia, o legislador publicou a Lei 1-A/2020, impondo a seguinte medida no art. 8.º:

* Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Portugal.
<https://orcid.org/0000-0002-1853-8699>

¹ SERRA (2020), p. 961.

«Até à cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública, fica suspensa:

- a) A produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio;»

Este era um regime com uma redação enganadoramente simples, pois nada diz se há ou não lugar ao pagamento de rendas durante estes períodos de suspensão. Na prática, o legislador prolongou a duração dos contratos no caso de denúncia pelo senhorio, mas sem esclarecer o que sucede com as rendas e sem tomar em consideração a vontade das partes. Note-se que a suspensão não toma em consideração a vontade do arrendatário, impondo-se a manutenção da vigência do contrato mesmo contra a vontade de ambas as partes. Assim, caso um arrendatário recebesse uma denúncia do contrato, e se conformasse com a mesma, arrendando outro imóvel e mudando de habitação, mantinha-se em vigor o anterior contrato, com a inerente obrigação de pagamento de renda, podendo o senhorio cobrá-la.

Da simples leitura do diploma resulta patente que o legislador agiu baseado numa pré-conceção sobre um determinado caso concreto, mas ampliando a solução a todos os demais casos sem qualquer preocupação com a compatibilidade do caso, que usou como paradigma, com os demais casos, e sem antecipar a potencialidade para causar consequências nefastas da medida.

Contudo, considerando a data da medida, esta é uma medida compreensível, especialmente como uma medida cautelar, destinada a prevenir problemas que seriam resolvidos por um diploma subsequente. Nas palavras de Maria Olinda Garcia², «tendo presente que esta legislação foi elaborada e publicada em circunstâncias de inusitada celeridade, não causa surpresa o facto de algumas normas apresentarem um teor literal pouco claro e até tecnicamente deficiente».

III. Em 6 de abril foram publicados dois diplomas com relevância para o presente texto. A Lei n.º 4-A/2020 que alterou – *inter alia* – o art. 8.º da Lei 1-A/2020 e a Lei n.º 4C/2020 que criou o «Regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de

² GARCIA (2020), p. 43.

contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, no âmbito da pandemia COVID-19».

A Lei n.º 4-A/2020 suspendeu um conjunto de prazos processuais abrangendo casos de arrendamento, mas deixando dúvidas sobre o modo de aplicação conforme ocorra ou não uma situação de especial fragilidade do arrendatário.³

A Lei n.º 4-A/2020, veio adicionar mais casos de suspensão da extinção do contrato de arrendamento ao art. 8.º da Lei n.º 1-A/2020:

- «b) A caducidade dos contratos de arrendamento habitacionais e não habitacionais, salvo se o arrendatário não se opuser à cessação;
- c) A produção de efeitos da revogação, da oposição à renovação de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio;
- d) O prazo indicado no artigo 1053.º do Código Civil, se o término desse prazo ocorrer durante o período de tempo em que vigorarem as referidas medidas;»

A lei passou a tomar em consideração a vontade do arrendatário, mas apenas no caso da alínea b). Sem prejuízo de, no caso da alínea d) ainda se poder presumir a vontade do arrendatário (caso contrário, este entregaria o imóvel), manteve-se o problema da irrelevância da vontade dos arrendatários. Assim, “protegia-se” os interesses típicos dos arrendatários, mesmo que contra a vontade efetiva destes, mas sem atribuir ao arrendatário uma moratória relativamente à obrigação de pagar a renda. Os arrendatários que não conseguissem pagar a renda, não ficavam sem casa, mas ficavam em incumprimento.

Por sua vez, a Lei n.º 4-C/2020, criou um regime com graves dificuldades práticas. A praticabilidade é sempre um elemento a ter em consideração na aprovação de regimes jurídicos. Particularmente num caso de pandemia, com todas as dificuldades inerentes, a praticabilidade devia ter estado na ordem do dia. Contudo, a solução adotada era dificilmente impraticável.

O primeiro problema consistiu na perceção pública sobre o diploma, porquanto foi visto como uma regra geral de moratória de rendas. Na perceção pública, deixava de ser necessário pagar a renda. Claro está que este problema não é diretamente imputável ao legislador, porquanto

³ LEITÃO (2020), p. 71.

a letra da lei não segue nesse sentido, exigindo a verificação de determinados requisitos.

Mas é já imputável ao legislador a opção por redigir o art. 1.º do diploma de tal modo que permite criar essa percepção. O legislado afirma, logo no art. 1.º, que «A presente lei estabelece um regime excepcional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, atendendo à situação epidemiológica provocada pela doença COVID-19» mas sem afirmar em simultâneo que este regime apenas se aplica em casos muito precisos.

Como era de esperar, um conjunto alargado de arrendatários deixaram de pagar a renda, convictos (ou talvez não) que face ao art. 4.º não podiam ser despejados. Acresce que o art. 3.º da Lei não só é complexo, como é extremamente impreciso. O legislador confundiu quebra de rendimentos, com incapacidade económica de cumprimento. Ao fazê-lo permitiu que quem tivesse reservas avultadas de dinheiro, mas perdesse rendimentos, podia deixar de pagar a renda sem ser despejado.

A dificuldade do diploma é patente no art. 4.º da Lei n.º 4-C/2020, referente aos arrendamentos habitacionais, que estabelece uma moratória. Contudo, esta moratória não incide sobre a obrigação de pagamento de renda, mas antes sobre o direito a resolver o contrato. Sem prejuízo, a generalidade das pessoas interpretou a disposição com criando uma moratória referente à obrigação de pagar a renda, que podia ser usada potestativamente, sem necessidade de qualquer procedimento ou prova. Ou seja, limitaram-se a não pagar a renda.

Contudo, a moratória do art. 4.º apenas é aplicável nos casos do art. 3.º. Casos estes que eram concretizar pela Portaria n.º 91/2020, de 14 de abril, o que perturbou ainda mais o sistema ao torná-lo gravemente opaco para um intérprete normal.

Foi ainda criado um sistema de financiamento público, no art. 5.º da Lei n.º 4-C/2020. Mas, como em todos os sistemas de financiamento público (um “apoio financeiro”), o financiamento demora tando tempo a ser concedido, que quando é entregue a quantia ao arrendatário, já o dano está causado.

Em 9 de maio de 2020, o legislador publicou a Lei n.º 14/2020, que ampliou o prazo de suspensão até ao dia 30 de setembro de 2020, mas que manteve o sistema intocado.

Em 29 de maio de 2020, o legislador procurou estabilizar o sistema através da Lei 16/2020, introduzindo diversas modificações à Lei 1-A/2020 e procedendo à sua republicação.

No mesmo dia, o legislador publicou um segundo diploma, a Lei 17/2020, a alterar o art. 8.º da Lei n.º 4-C/2020, relativamente aos arrendamentos não habitacionais, com a seguinte redação:

«2 – Até 1 de setembro de 2020, o arrendatário que preencha o disposto no artigo anterior pode igualmente diferir o pagamento das rendas vencidas, pelos meses em que ao abrigo de disposição legal ou medida administrativa aprovada no âmbito da pandemia da doença COVID-19 seja determinado o encerramento de instalações ou suspensão de atividades ou no primeiro mês subsequente desde que compreendido no referido período, aplicando-se o disposto nos n.ºs 4 e 5.

3 – No caso de arrendatários abrangidos pelo disposto nos números anteriores, o período de regularização da dívida só tem início a 1 de setembro de 2020, ou após o término do mês subsequente àquele em que cessar o impedimento se anterior a esta data.

4 – Do disposto nos números anteriores não pode, contudo, resultar um período de regularização da dívida que ultrapasse o mês de junho de 2021.

5 – As rendas vencidas e cujo pagamento foi diferido ao abrigo do presente regime devem ser satisfeitas em prestações mensais não inferiores ao valor resultante do rateio do montante total em dívida pelo número de meses em que esta deva ser regularizada, pagas juntamente com a renda do mês em causa.»

Só neste momento foi criada uma moratória referente à obrigação de pagar a renda, mas limitada aos arrendamentos não habitacionais. A solução da moratória, contudo, apresenta também problemas. Impor uma moratória sem salvaguardar verdadeiramente a cobrança do crédito, implica fazer incidir todo o risco sobre o senhorio. É o senhorio que fica sem o dinheiro da renda, e é o senhorio que depois cobre o risco da cobrança, sem qualquer mecanismo especial para obter o pagamento. Desde modo, o senhorio financia a moratória, e corre o risco de não pagamento.

Em 20 de agosto de 2020 foi publicada a Lei n.º 45/2020, que – *inter alia* – introduziu novas alterações ao art. 8.º da Lei n.º 4-C/2020.

As Leis n.ºs 58-A/2020 (de 30 de setembro) e 75-A/2020 (de 30 de dezembro), vieram alterar o sistema no que respeita aos arrendamentos

habitacionais, mas mantendo sempre a opção pela não criação de uma moratória referente à obrigação de pagamento de renda nos arrendamentos habitacionais, mas sempre com a aparência de que tal moratória existe, especialmente porque esta foi criada nos arrendamentos não habitacionais.

IV. Em suma, o sistema criado é complexo, impreciso, inseguro e indefinido. Tendo sido criado para reduzir um determinado risco, o sistema criou um outro risco, potencialmente maior do que aquele que se destinava a evitar: o do incumprimento generalizado da obrigação de pagamento de rendas.

O problema de base consistiu numa opção do legislador em pretender proteger os arrendatários, transferindo os riscos da pandemia fundamentalmente para os senhorios. Assumiu-se, como tal, que o arrendatário era sempre a parte mais fraca, face ao senhorio. Este é, efetivamente, o caso mais frequente, mas não o único. Na prática o que se fez foi tomar como ponto de partida um caso frequente, no qual o senhorio tem grande capacidade económica e o arrendatário vive com poucos rendimentos e com uma situação profissional instável, e impor esse caso como paradigma único. De modo a limitar os casos possíveis ao caso paradigmático, o legislador impôs um grande conjunto de requisitos, de verificação difícil, prova impraticável, e confirmação praticamente impossível.

Assim, em lugar de o legislador ter tentado resolver o problema, limitou-se a tentar resolver *um* problema, sem preocupação com os demais casos, criando um novo problema que põe em perigo o próprio sistema de arrendamento.

V. O problema a resolver era o da incapacidade económica temporária para pagar a renda em razão do impacto da pandemia. O problema era o tempo.

Salvo no que respeita à causa do problema – a pandemia – o problema não é novo. É um velho e conhecido problema de risco económico do contrato: por quem corre o problema do risco de alterações supervenientes de circunstâncias. Dito de outro modo, por quem corre o risco do tempo.

Claro está que nada fazer seria provavelmente a pior solução. Levaria à falência de várias famílias de arrendatários, com perda das suas habitações, criando provavelmente uma quebra irreversível de muitas pessoas e família. Para evitar este problema, era necessário tempo. Tempo para deixar acabar a pandemia, recuperar a economia, recuperar a capacidade económica das famílias e restaurar a normalidade.

Era preciso comprar tempo.

O legislador tentou comprar tempo, ao impedir a cessação dos contratos de arrendamento. Mas este não é um bom sistema de compra de tempo, pois apenas compra tempo no que respeita ao despejo. O mal já está feito, pois o contrato já está incumprido. Prolongar o despejo, não resolve o problema, apenas o adia. No caso dos arrendamentos não habitacionais, o legislador criou um sistema de moratória, no qual o valor total das rendas não pagas na data de vencimento seriam pagas em 24 prestações sucessivas de valor correspondente ao resultante do rateio do montante total em dívida por 24, liquidadas juntamente com a renda do mês em causa ou até ao oitavo dia do calendário de cada mês, no caso de renda não mensal, terminando em 31 de dezembro de 2022. Caso pretenda recorrer a Tribunal, o mecanismo mais expedito seria o do art. 14.º-A do NRAU (Lei 6/2006, de 27 de fevereiro). Contudo, este mecanismo não foi pensado para um caso de moratória, particularmente face à complexidade procedimental do regime da moratória.

VI. O problema da falta de capacidade económica para pagar a renda é um problema falimentar, pois, caso o arrendatário não tenha capacidade para pagar a renda, estará tecnicamente insolvente segundo o art. 3.º do CIRE. Contudo, o regime da insolvência, caso fosse aplicado em casos como os referidos, não só não resolveria o problema, como o agravaria.

A danosidade intrínseca ao CIRE, e a qualquer lei insolvencial, é conhecida há séculos. Há casos em que aplicar o regime da insolvência é a pior solução. Especialmente nos casos em que a situação de crise não é culposamente imputável, e em que a causa da crise é temporária. Assim se pode ler em José da Silva Lisboa,⁴ com patente diferença entre a *Quebra* e o *Ponto*. Na *Quebra* o devedor não paga aos seus credores nem terá como pagar. Mas no *Ponto*, como afirma José da Silva Lisboa, «o Devedor mostra ter fundos para pagar a todos os seus Credores, e que só o não pode fazer nos termos dos vencimentos de suas obrigações, por desencontro de suas combinações mercantis, infaustos sucessos, ou falta de pagamentos dos Devedores respectivos». Uma das soluções, especialmente adequada aos casos de «Ponto» eram «Inducias Creditorias» (ou «Compromissos») e as «Moratórias».⁵ A fundamental diferença entre ambas, consistia em que as «Inducias Creditorias» eram concedidas pela maior parte dos credores, enquanto as «Moratorias» eram concedidas por «Graça do Soberano». O problema é abordado nas

⁴ LISBOA (1811), pp. 36 a 38.

⁵ LISBOA (1811), p. 38.

Ordenações,⁶ encontrando-se reguladas nas Ordenações. Conforme resulta das Ordenações Filipinas (Liv. III, § 37 e 38):

«Que os devedores, a que El-Rei dér espaço, dêem fiança a pagar as dividias.

Quando dermos algum spaco aos devedores, ou as litigantes (o que não faremos sem justa causa, e por tempo honesto e razoado) o devedor, que tal espaço impertrar, não gozará d'elle, sem dar fiança bastante em Juizo, ou penhores para segurança e pagamento da divida, acabado o espaço; a qual fiança será obrigado a dar, tanto que pola divida for reuqueur, e não será releva de a dar posto que se abonado, e tenha bens em bastança para a divida.»

Este mecanismo constava já das Ordenações Afonsinas (Liv. III, Tit. CXI):

«Dos Espaços, que El Rey daa a alguns devedores, como devem dar fiança a paguarem as dividias.

Dado he ao Rey poderio per Direito, quer possa espaçar as dividias em todo cazo aos devedores, com tanto que o tempo do espaço seja ressoado, em tal guisa que o Credor naõ haja rezam justa de se agravar. E ainda costumaram os Principes outorguar estes espaços por alguma rezam justa, e colorada, que por parte deste devedor seja aleguada. E ainda disseram os Direitos Imperiaes que o devedor, que tal espao impetra, nam deve gouveir dele, até que dê fiança abastante em Juizo pera segurança, e pagua da dita divida, acabado o dito espaço»;

A moratória ordenada pelo Poder Soberano é um mecanismo conhecido, mas apresenta o problema de agravar o risco, se não incluir salvaguardas. É sabido, há centenas de anos, que se a moratória não for garantida (de facto ou de direito, direta ou indiretamente), será altamente provável que o problema se agrave ainda mais.

O legislador atual, contudo, não tomou em consideração nenhum destes problemas. Havia solução na História do Direito, e em particular no Direito Comercial, só que o legislador não a buscou. Como tal, não curou de obter algo que operasse como garantia da moratória, assegurando ao credor que, terminada a moratória, este reaveria o seu crédito.

Uma das soluções possíveis consistia em aprovar um diploma a permitir o pagamento das rendas através de letra de câmbio.

⁶ KALIL (2017), p. 339 e ss.

Assim, um arrendatário que não pudesse pagar a renda, sacaria uma letra (ou livrança) sobre si próprio, a favor do senhorio.

A letra teria diversos efeitos:

1. Não ocorreria incumprimento, porque a renda seria paga através da letra;
2. A letra é um título executivo, que asseguraria uma melhor cobrabilidade da dívida;
3. A letra podia ser descontada junto de Bancos (o que seria facilitado pelo facto de o senhorio ser proprietário do imóvel arrendado), pelo que o senhorio conseguiria antecipar a obtenção de liquidez.
4. O ato de aceitar e entregar a letra cria no arrendatário uma percepção muito melhor sobre a sua situação financeira. Em lugar de se limitar a não pagar a renda, aperceber-se-ia que estava a dever, e que podia ser executado com relativa facilidade.
5. O legislador poderia obrigar à realização de ressaques,⁷ tanto em caso de pagamento parcial, como caso o legislador entendesse que a moratória devia ser estendida.
6. O legislador poderia mesmo limitar os casos em que o pagamento através de letra tinha efeito moratório.
7. E, por último, no caso de pagamento por letra, não ocorreria a insolvência do arrendatário por falta de pagamento das dívidas vencidas.

O legislador tinha à sua mão um sistema muito mais simples para atingir o mesmo resultado, e muito menos danoso. Seria útil isentar estas letras de imposto de selo e, eventualmente, esclarecer que era possível efetuar o pagamento através da letra. No restante, o atual regime das letras seria suficiente para evitar os vários problemas indicados. Caso o legislador pretendesse atribuir financiamentos, seria suficiente que o Estado efetuasse descontos sobre as referidas letras.

Bibliografia

GARCIA, Maria Olinda, “Alterações excecionais ao regime do arrendamento urbano (legislação COVID-19)”, *Revista Julgar*, setembro de 2020, págs. 1-45, disponível em <http://julgar.pt/alteracoes-excecionais-ao-regime-do-arrendamento-urbano-legislacao-covid-19/> [último acesso 01/06/2021].

⁷ Operação de substituição de uma letra por outra, também frequentemente referida na gíria comercial por “reforma” (não confundir com a ação de reforma de títulos).

- KALIL, Marcus Vicinius Alcântara, “A evolução das falências e insolvências no Direito Português”, *Revista de Direito Comercial*, 2017, págs. 338-384, disponível em <https://www.revistadedireitocomercial.com/a-evolucao-das-falencias-e-insolvencias-no-direito-portugues> [último acesso 01/06/2021].
- LEITÃO, Luís Menezes, “Os prazos em tempos de pandemia COVID-19”, in *Estado de Emergência – COVID-19 – Implicações na Justiça*, Edgar Taborda Lopes (coord.), 2.^a ed., Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2020, pp. 51-73, disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_Covid19.pdf [último acesso 01/06/2021].
- LISBOA, José da Silva, *Princípios de Direito Mercantil e Leis de Marinha*, Tomo VII, Imprensa Regia, Lisboa, 1811.
- SERRA, Catarina, “A função (alternativa) do RERE como programa extraordinário para o apoio e a reanimação de empresas”, *Revista de Direito Comercial*, 2020, págs. 957-988, disponível em <https://www.revistadedireitocomercial.com/a-funo-alternativa-do-rere-como-programa-extraordinario-para-o-apoio-e-a-reanimacao-de-empresas> [último acesso 01/06/2021].