ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Projeto de Lei n.º 575/XIV/2.ª (BE)

Regime excecional de renda não habitacional para lojistas e retalhistas sob o novo Regime de Arrendamento Urbano afetados na sua atividade por força da Covid-19

Data de admissão: 27 de outubro de 2020

Projeto de Lei n.º 576/XIV/2.ª (BE)

Normas interpretativas que clarificam a aplicação e retroatividade ao período de confinamento da suspensão da aplicação de rendas fixas

Data de admissão: 27 de outubro 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

Elaborado por: Nuno Amorim (DILP), Patrícia Pires (DAPLEN) e Luís Marques (DAC)

Data: 12 de novembro de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Projeto de Lei n.º 575/XIV/2.ª (BE)

A iniciativa visa promover uma negociação das rendas comerciais aplicável às atividades económicas que dependam da abertura ao público e que tenham visto o seu negócio encerrado ou limitado o seu horário de funcionamento no decurso da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19.

Está subjacente que o acesso a este regime pressupõe uma perda substancial no volume de negócios, que deverá ser superior a 20%, comparativamente a período homólogo do ano ou do mês anterior, com a exclusão de sociedades ligadas a *offshores*.

Na exposição de motivos desta iniciativa legislativa constata-se a preocupação com a necessidade de adoção de regulamentação, no âmbito de arrendamento não habitacional, que defina os termos de negociação de acordo mais favorável.

Foram destacados pelos proponentes os relatos, no âmbito de audiências ocorridas na Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, acerca da atual situação do setor por parte de uma associação de lojistas e retalhistas.

No artigo 4.º da iniciativa é concretizada a metodologia de redução da renda devida, estabelecendo que, nos contratos sob o Novo Regime de Arrendamento Urbano, o inquilino deve proceder ao pagamento dos encargos fixos, havendo lugar a uma redução da renda equivalente às perdas de faturação até um máximo de 60% do valor de renda. No caso de as lojas serem detidas por entidades abrangidas pelo Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário a renda é reduzida para 40% da renda contratualizada, mantendo-se a obrigatoriedade de pagamento dos encargos fixos.

Por fim, às lojas abrangidas pelo Regime de reconhecimento e proteção de estabelecimentos e entidades de interesse histórico e cultural ou social local é aplicável uma redução para 20% do valor contratualizado.

A iniciativa estabelece também que o acesso ao regime ocorra de forma retroativa, aplicável às rendas que se vençam a partir de 1 de abril de 2020.

Projeto de Lei n.º 576/XIV/2.ª (BE)

Esta iniciativa legislativa tem por finalidade proceder ao aditamento de duas disposições interpretativas, a primeira referente ao n.º 5 do artigo 168.º-A da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprova o Orçamento de Estado para 2020, e a segunda relativa ao artigo 12.º-A da Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, «Regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, no âmbito da pandemia COVID-19».

Pretende, ainda, clarificar o n.º 5 do artigo 168.º-A da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, nomeadamente a entrada em vigor, a definição do conceito de centro comercial e a sua aplicabilidade a todas as rendas fixas praticadas por contrato em conjunto comercial.

Quanto ao artigo 12.º-A da Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, esclarece a iniciativa em análise, que este deverá ser também aplicável ao depósito caução.

Na exposição de motivos desta iniciativa os seus proponentes destacam a necessidade de esclarecer diversas questões interpretativas que na atualidade entendem como conflituantes entre os diversos intervenientes.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Os contratos de locação encontram-se regulados no capítulo IV do título II do livro II do Código Civil[1], correspondente aos artigos 1022.º e seguintes. 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.
Aos arrendamentos urbanos para fins não habitacionais, bem como os arrendamentos rústicos não sujeitos a regimes especiais aplicam-se as regras previstas nos artigos 1108.º e seguintes do Código Civil.

O artigo 437.º do Código Civil versa sobre a alteração anormal das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar[2], prevendo que «[se as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal, tem a parte lesada direito à resolução do contrato, ou à modificação dele

[1] 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.

[2] Esta disposição aplica-se a todos os contratos e não apenas aos contratos de locação.

segundo juízos de equidade, desde que a exigência das obrigações por ela assumidas afecte gravemente os princípios da boa fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato. Requerida a resolução, a parte contrária pode opor-se ao pedido, declarando aceitar a modificação do contrato».

Às "lojas com história"[3], ao "comércio tradicional"[4], aos "estabelecimentos de interesse histórico e cultural ou social local"[5] e às "entidades de interesse histórico e cultural ou social local"[6], aplica-se o regime especial de proteção previsto na Lei n.º 42/2017, de 14 de junho, que aprovou 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

[3] De acordo com a alínea a) do artigo 2.º do Regime de reconhecimento e proteção de estabelecimentos de interesse histórico e cultural ou social local, entende-se como "lojas com história" os estabelecimentos comerciais com especial valor histórico cuja preservação deva ser acautelada.

[4] De acordo com a alínea b) do artigo 2.º do Regime de reconhecimento e proteção de estabelecimentos de interesse histórico e cultural ou social local, entende-se como "comércio tradicional" a atividade de comércio local realizada em pequenos estabelecimentos situados fora das grandes superfícies comerciais especializado na venda de um produto ou na prestação de um serviço, com exceção das atividades não sedentárias, designadamente em bancas ou feira.

[5] De acordo com a alínea c) do artigo 2.º do Regime de reconhecimento e proteção de estabelecimentos de interesse histórico e cultural ou social local, entende-se como "estabelecimentos de interesse histórico ou 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.

[6] De acordo com a alínea d) do artigo 2.º do Regime de reconhecimento e proteção de estabelecimentos de interesse histórico e cultural ou social local, entende-se como "entidades de interesse histórico e cultural ou social local" as entidades com ou sem fins lucrativos, nomeadamente coletividades de cultura, recreio e desporto ou associações culturais, que pela sua atividade e património material ou imaterial constituam uma relevante referência cultural ou social a nível local.

jurídico das obras em prédios arrendados). Estes estabelecimentos ou entidades beneficiam das seguintes medidas de proteção (artigo 7.º):

- Proteção prevista no regime jurídico do arrendamento urbano;
- Proteção prevista no regime jurídico das obras em prédios arrendados; e
- Acesso a programas municipais ou nacionais de apoio aos estabelecimentos e entidades de interesse histórico e cultural ou social local.

Por outro lado, os "contratos de instalação de lojista em centro comercial" ou de "utilização de loja em centro comercial" têm, como característica principal, a cedência do gozo de um espaço (loja) para o exercício de uma atividade comercial ou para a prestação de serviços num complexo imobiliário, no qual se incluem diversas lojas com comércios e serviços variados e espaços comuns de lazer.

Cada lojista realiza, de forma individual e por sua própria conta e risco, a exploração do respetivo espaço, abdicando de uma parte da sua autonomia e obedecendo às regras gerais de funcionamento e organização do centro comercial.

O lojista paga, a título de retribuição, uma remuneração mínima fixa como contrapartida pela utilização do espaço que pode ser acrescida de uma retribuição variável, calculada de acordo com valores percentuais indexados à faturação mensal bruta da loja. O lojista tem, em regra, de contribuir para os encargos de manutenção do espaço comercial - serviços de limpeza, de segurança, de animação, de promoção, entre outros.

Aos contratos de instalação de lojista em centro comercial é aplicável o regime resultante das respetivas clausulas acordadas[7], de acordo com o princípio da liberdade

[7] Aos contratos em que as cláusulas contratuais são elaboradas sem prévia negociação individual e relativamente às quais os proponentes e destinatários se limitam, respetivamente, a propor ou aceitar, devem observar o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, estabelecidas no Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro.

contratual[8], desde que sejam válidas. Se necessário, aplica-se igualmente o regime geral dos contratos e as regras das figuras contratuais próximas[9].

Com a aprovação do Orçamento Suplementar para 2020, foi criado um apoio ao pagamento de rendas habitacionais e não habitacionais, que inclui uma norma especificamente direcionada aos lojistas em centros comerciais. De acordo com o n.º 5 do artigo 168.º-A, até 31 de dezembro de 2020 não são devidos quaisquer valores a título de rendas mínimas, sendo apenas devido aos proprietários dos centros comerciais o pagamento da componente variável da renda, calculada sobre as vendas realizadas pelo lojista, mantendo-se ainda a responsabilidade, da parte dos lojista, pelo pagamento de todas as despesas contratualmente acordas, designadamente as referentes a despesas e encargos comuns.

A Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, que prevê um regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, foi aprovada no âmbito da pandemia COVID-19, permitindo aos arrendatários dos estabelecimentos abertos ao público destinados a atividades de comércio a retalho e de prestação de serviços encerrados ou que tenham as respetivas atividades suspensas ao abrigo do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, ou por determinação legislativa ou administrativa, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, ou ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, ou de outras disposições destinadas à execução do estado de emergência, bem como, após a sua cessação, ao abrigo de disposição legal ou medida administrativa aprovada no âmbito da pandemia da doença COVID-19 que

[8] "Dentro dos limites da lei, as partes têm a faculdade de fixar livremente o conteúdo dos contratos, celebrar contratos diferentes dos previstos neste código ou incluir nestes as cláusulas que lhes aprouver." – n.º 1 do artigo 405.º do Código Civil.

[9] Neste sentido, atente-se no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, no âmbito do processo n.º 21769/10.9T2SNT.L1.S1, de 9 de setembro de 2016, e no Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proferido no âmbito do processo n.º 11378/16.4T8SNL.l1-2, de 9 de fevereiro de 2017.

determine o encerramento de instalações ou suspensão de atividades[10], incluindo nos casos em que estes mantenham a prestação de atividades de comércio eletrónico, ou de prestação de serviços à distância ou através de plataforma eletrónica e aos arrendatários dos estabelecimentos de restauração e similares, incluindo nos casos em que estes mantenham atividade para efeitos exclusivos de confeção destinada a consumo fora do estabelecimento ou entrega no domicílio, nos termos previstos no Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, ou em qualquer outra disposição que o permita, diferir o pagamento das rendas vencidas:

- Nos meses em que vigorou o estado de emergência e no primeiro mês subsequente;
- Nos meses em que, ao abrigo de disposição legal ou medida administrativa aprovada no âmbito da pandemia da doença COVID-19, seja determinado o encerramento das suas instalações ou suspensão da respetiva atividade; e
- Nos três meses subsequentes àquele em que ocorra o levantamento da imposição do encerramento das suas instalações ou da suspensão da respetiva atividade.

O diferimento não se aplica a rendas que se vençam após 31 de dezembro de 2020, iniciando-se o período de regularização a 1 de janeiro de 2021 e prolonga-se até 31 de dezembro de 2022. O pagamento das rendas vencidas é efetuado 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[11].

A falta de pagamento das rendas que se vençam nos meses em que vigore o estado de emergência e no primeiro mês subsequente, bem como, no caso de estabelecimentos e instalações que permaneçam encerrados ao abrigo de disposição legal ou medida

[10] Com a publicação da Lei n.º 71/2020, de 29 de maio, ampliou-se o âmbito de aplicação da Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril para incluir os estabelecimentos alvo de medidas de encerramento após a cessação do estado de emergência.

[11] O arrendatário pode, a todo o tempo, proceder ao pagamento total ou parcial das prestações em dívida.

administrativa aprovada no âmbito da pandemia da doença COVID-19 que determine o encerramento de instalações ou suspensão de atividades, nos meses em que esta vigorar e no mês subsequente, e até 1 de setembro de 2020, não pode ser invocada como fundamento de resolução, denuncia ou qualquer outra forma de extinção dos contratos, nem como obrigação de desocupação de imóveis, não sendo, igualmente, exigível aos arrendatários o pagamento de quaisquer outras penalidades que tenham por base a mora no pagamento destas rendas.

O regime excecional objeto da presente iniciativa aplica-se às atividades previstas no n.º 1 do artigo 1.º do Regime Jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração, doravante designado de RJACSR, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, a saber:

- Exploração de estabelecimentos de comércio e de armazéns identificados na lista I do anexo I;
- A exploração de estabelecimentos de comércio a retalho que pertençam a uma empresa que utilize uma ou mais insígnias ou estejam integrados num grupo, que disponha, a nível nacional, de uma área de venda acumulada igual ou superior a 30 000 m2, nos casos em que isoladamente considerados tenham uma área de venda inferior a 2 000 m2 e não estejam inseridos em conjuntos comerciais, e de estabelecimentos de comércio a retalho com área de venda igual ou superior a 2 000 m2 inseridos em conjuntos comerciais;
- Exploração de estabelecimentos de comércio e de armazéns de alimentos para animais identificados na lista II do anexo I;
- Exploração de estabelecimentos de comércio e de armazéns grossistas de géneros alimentícios de origem animal que exijam condições de temperatura controlada identificados na lista III do anexo I;
- Exploração de grandes superfícies comerciais e de conjuntos comerciais;
- Exploração de estabelecimentos *sex shop*;
- Exploração de mercados abastecedores;
- Exploração de mercados municipais;
- Comércio a retalho não sedentário exercido por feirantes e vendedores ambulantes;

- Comércio por grosso não sedentário exercido em feiras;
- A organização de feiras por entidades privadas;
- Exploração de oficinas de manutenção e reparação de veículos automóveis, motociclos e ciclomotores, bem como de oficinas de adaptação e reparação de veículos automóveis utilizadores de gases de petróleo liquefeito (GPL) e gás natural comprimido e liquefeito (GN), identificadas na lista IV do anexo I;
- Exploração de lavandarias[12];
- Exploração de centros de bronzeamento artificial;
- Exploração de estabelecimentos de colocação de piercings e tatuagens;
- Atividade funerária;
- Exploração de estabelecimentos de restauração ou de bebidas identificados na lista V do anexo I;
- Atividade de restauração ou de bebidas não sedentária.

O RJASCR estabelece o princípio da liberdade de acesso e exercício das atividades de comércio, serviços e restauração não se encontrando essas atividades agora sujeitas a qualquer permissão administrativa que vise especificamente a atividade em causa.

Ainda com relevo para a apreciação da presente iniciativa, cumpre mencionar:

- o Regime jurídico dos organismos de investimento colectivo em valores mobiliários sob a forma societária e dos fundos de investimento imobiliário sob a forma societária[13], aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 71/2010, de 18 de junho;
- O Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas[14];
- A lista dos países, territórios e regiões com regimes de tributação privilegiada, claramente mais favoráveis, aprovada pela Portaria n.º 150/2004, de 13 de fevereiro; e

[12] Não se considera incluída a exploração de lavandarias sociais exploradas por Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e entidades equiparadas.

[13] Diploma consolidado retirado da página na Internet da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

[14] Diploma consolidado retirado da página na Internet da Autoridade Tributária.

- A página na Internet da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

II. Enquadramento parlamentar

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente versando sobre matéria idêntica ou conexa.

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

Na presente Legislatura foram já apresentadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica ou conexa:

- Proposta de Lei n.º 42/XIV/1.ª (GOV) - Altera o regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda nos contratos de arrendamento não habitacional, no âmbito da pandemia da doença COVID-19; aprovada em votação final global, a 23 de julho de 2020, com os votos a favor do PS, do PSD, do PAN e da Cristina Rodrigues (Ninsc), e a abstenção do BE, do PCP, do CDS-PP, do PEV, do CH, do IL e da Joacine Katar Moreira (Ninsc); deu origem à Lei n.º 45/2020, de 6 de abril, altera o regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda nos contratos de arrendamento não habitacional, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 4-C/2020;

- Projeto de Lei n.º 452/XIV/1.ª (PCP) - Estabelece um regime excecional aplicável a formas específicas de contratos de exploração de imóveis para comércio e serviços em centros comerciais; rejeitado, a 23 de julho de 2020, com os votos contra do PS, do PSD, do IL, a abstenção do CDS-PP, do PAN, do CH, e os votos a favor do BE, do PCP, do PEV, da Cristina Rodrigues (Ninsc) e da Joacine Katar Moreira (Ninsc);

- Projeto de Lei n.º 464/XIV/1.ª (PCP) - Estabelece um regime excecional no arrendamento não habitacional em caso de diminuição de rendimento; rejeitado, a 23 de julho de 2020, com os votos contra do PS, do PSD, a abstenção do CDS-PP, do PAN, do

CH, do IL, e os votos a favor do BE, do PCP, do PEV, da Cristina Rodrigues (Ninsc) e da Joacine Katar Moreira (Ninsc);

- Projeto de Lei n.º 469/XIV/1.ª (BE) - Regime excecional de renda não habitacional para lojistas e retalhistas afetados na sua atividade que tenham visto o estabelecimento encerrado ou limitado no horário; rejeitado, a 23 de julho de 2020, com os votos contra do PS, do PSD, do CDS-PP, do IL, a abstenção do PAN, do CH, e os votos a favor do BE, do PCP, do PEV, da Cristina Rodrigues (Ninsc) e da Joacine Katar Moreira (Ninsc).

III. Apreciação dos requisitos formais

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

O Projeto de Lei n.º 575/XIV/2.ª e o Projeto de Lei n.º 576/XIV/2.ª são apresentados por dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), 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 RAR, 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 RAR.

As iniciativas assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR. Encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

As iniciativas em questão parecem, porém, poder suscitar algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 120.º do RAR, que estabelece que "não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados".

Quanto ao Projeto de Lei n.º 575/XIV/2.ª, assinala-se a aplicação retroativa do regime excecional de renda não habitacional para lojistas e retalhistas, prevista no n.º 4 do artigo 5.º da proposta, que estabelece que o acesso ao regime será "aplicável desde 1 de abril e enquanto vigorar a situação excecional", e ainda no seu artigo 7.º, que estabelece a aplicação do referido regime "às rendas que se vençam a partir do dia 1 de abril de 2020".

Também a possibilidade de reiniciar qualquer "processo negocial ocorrido após a Declaração de Estado de Emergência (…) levado a cabo anteriormente à publicação desta lei" e a consequência de nulidade para "qualquer contrato (…) que contenha cláusulas de renúncia a direitos atribuídos pela presente lei (…)" previstas no artigo 6.º, implicam a retroatividade da lei.

Quanto ao Projeto de Lei n.º 576/XIV/2.ª, a alínea *a)* do artigo 168.º- C aditado pelo artigo 2.º do projeto prevê a interpretação do artigo 168.º-A, no sentido de se aplicar "desde 1 de abril e até 31 de dezembro de 2020". Apesar de se tratar de uma norma interpretativa, a qual, em princípio, não parece poder ser classificada como retroativa, a mesma deve respeitar dois requisitos: que "a solução do direito anterior seja controvertida ou pelo menos incerta, e que a solução definida pela nova lei se situe dentro dos quadros da controvérsia e seja tal que o julgador ou o intérprete a ela poderiam chegar sem ultrapassar os limites normalmente impostos à interpretação e aplicação da lei"[15].

Para além das questões suscitadas, a norma em análise parece ainda poder ser contrária ao artigo 13.º do Código Civil, que estabelece que a lei interpretativa é parte integrante da lei interpretada, "ficando salvos, porém, os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transação, ainda que não homologada, ou por atos de análoga natureza".

As normas acima elencadas parecem poder levantar questões de eventual ofensa dos princípios da confiança e segurança jurídicas subjacentes ao princípio do Estado de

[15] Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 22/10/2019, n.º 465/19.7YRLSB-7.

direito democrático, consagrado expressamente no artigo 2.º da Constituição, que implica a garantia de estabilidade jurídica e de um mínimo de certeza e previsibilidade dos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos, deste modo protegendo-se as expectativas juridicamente criadas dos cidadãos.

Apesar de a retroatividade em causa não se enquadrar no elenco das proibições constitucionais de retroatividade, nomeadamente, nos casos de leis penais (artigo 29.º da Constituição), leis restritivas de direitos, liberdades e garantias (n.º 3 do artigo 18.º da Constituição) e leis fiscais (n.º 3 do artigo 103.º da Constituição), de acordo com Gomes Canotilho, tal "não significa que o problema da retroatividade das leis deva ser visualizado apenas com base em regras constitucionais. Uma lei retroativa pode ser inconstitucional quando um princípio constitucional, positivamente plasmado e com suficiente densidade, isso justifique"[16]. Dá ainda como exemplo, o princípio da segurança jurídica e da confiança dos cidadãos, o qual, "na qualidade de princípio densificador do princípio do Estado de direito serve de pressuposto material à proibição da retroatividade das leis"[17].

Também o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 93/84[18], reconhece que, "contudo, se uma lei retroativa não é, per se, inconstitucional, poderá sê-lo se a retroatividade implicar a violação de princípios e disposições constitucionais autónomas".

Naturalmente, a análise do cumprimento das normas e princípios constitucionais em causa caberá, em concreto, à comissão competente.

Assim, assinalamos que, apesar de as normas do Projeto de Lei n.º 575/XIV/2.ª (BE) e do Projeto de Lei n.º 576/XIV/2.ª (BE) acima referidas nos suscitarem dúvidas sobre a sua constitucionalidade, como foi referido na nota de admissibilidade, as mesmas são

[16] Cfr. J.J Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª edição, Coimbra Editora 2018, p. 260.

[17] Cfr. J.J Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª edição, Coimbra Editora 2018, p. 261.

[18] Cfr. Diário da República n.º 266/1984, Série I de 1984-11-16.

suscetíveis de serem eliminadas ou corrigidas em sede de apreciação na especialidade[19].

O Projeto de Lei n.º 575/XIV/2.ª (BE) e o Projeto de Lei n.º 576/XIV/2.ª (BE) em apreciação deram entrada a 26 de outubro de 2020. Foram admitidos e baixaram na generalidade à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª), a 27 de outubro, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciados na sessão plenária do mesmo dia.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título do Projeto de Lei n.º 575/XIV/2.ª (BE) - "Regime excecional de renda não habitacional para lojistas e retalhistas sob o novo Regime de Arrendamento Urbano afetados na sua atividade por força da Covid-19" - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Todavia, uma vez que, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal e aproximação ao objeto, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, sugere-se a seguinte alteração ao título: "Regime excecional de apoio para lojistas e retalhistas, com contratos de arrendamento não habitacional ao abrigo do novo Regime de Arrendamento Urbano, afetados na sua atividade por medidas de mitigação da COVID-19".

19 Despacho n.º 7/VII de admissibilidade da Proposta de Lei n.º 58/VII, do Presidente da Assembleia da República António de Almeida Santos: "Apenas me cabe ajuizar *sub speciae* da sua constitucionalidade, se bem que não encontre na Constituição clara justificação para a atribuição ao Presidente da Assembleia da República desta competência. Por isso me tenho limitado a expressar reservas do ponto de vista da adequação das normas propostas à Constituição, sem inviabilizar, por via da sua rejeição, os projetos e as propostas que as incorporem." Refere ainda que "uma ou outra norma de duvidosa ou mesmo clara inconstitucionalidade" seria "sempre corrigível em sede de discussão na especialidade" – Ramos, J., (2005), A Iniciativa Legislativa Parlamentar, Editora Almedina, pág. 111).

O título do Projeto de Lei n.º 576/XIV/2.ª (BE) - “Normas interpretativas que clarificam a aplicação e retroatividade ao período de confinamento da suspensão da aplicação de rendas fixas” - traduz também o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Sugerindo-se para efeitos e apreciação na especialidade a seguinte alteração: “Clarifica, através de normas interpretativas, a aplicação e retroatividade da suspensão da aplicação de rendas fixas ao período de confinamento, alterando as Leis n.ºs 2/2020, de 31 de março, e 4-C/2020, de 6 de abril”.

Através da consulta do Diário da República Eletrónico verificou-se que a Lei n.º 2/2020, de 31 de março foi alterada pela Lei n.º 13/2020, de 7 de maio e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, e que a Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, foi alterada pela Lei n.º 17/2020, de 29 de maio e pela Lei n.º 45/2020, de 20 de agosto, pelo que, em caso de aprovação, esta será a sua terceira alteração.

Encontra-se assim respeitado o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, “Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”, sendo que no artigo 1.º do projeto de lei são referidos os diplomas que alteram o Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, já acima referidos, tornando-se dispensável colocar o número de ordem de alteração no título.

Em caso de aprovação, estas iniciativas revestirão a forma de lei (podendo eventualmente considerar-se em sede de apreciação na especialidade que sejam objeto de um único texto), nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem 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 Projeto de Lei n.º 575/XIV/2.ª (BE) estabelece no seu artigo 8.º que a sua entrada em vigor ocorrerá “no dia seguinte ao da sua publicação”, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que 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”.

Quanto ao Projeto de Lei n.º 576/XIV/2.ª (BE), uma vez que o mesmo não prevê uma norma de entrada em vigor, aplicar-se-á o n.º 2 do artigo 1.º da lei formulário, segundo o qual "na falta de fixação do dia, os diplomas (…) entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação".

Nesta fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar 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-Membros da União Europeia: Espanha e Irlanda.

ESPANHA

Com a pandemia provocada pela doença COVID-19, foram adotadas diversas medidas para reduzir os custos dos empresários em nome individual e das pequenas e médias empresas. Embora o acordo entre as partes seja a modalidade principal de negociação entre inquilinos e proprietários, foi criado um mecanismo transitório e extraordinário para os casos em que não exista acordo. Assim, com a publicação do *Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril*, de medidas urgentes complementares para *apoyar la economía y el empleo*, criou-se a possibilidade de solicitar uma moratória do pagamento da renda nos contratos de arrendamento comercial ou uma redução da renda, conquanto sejam cumpridos os requisitos previstos no artigo 3. De igual modo, foi criada a possibilidade de dispor, total ou parcialmente, da fiança obrigatória, prestada nos termos do artigo 36

da *Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*, para pagamento de alguma das rendas vencidas ou vincendas[20].

IRLANDA

As regras relativas ao arrendamento comercial são estipuladas por acordo das partes, não existindo qualquer ato legislativo que regule como deve o clausulado ser cumprido em caso de motivo de força maior, seja ele uma crise económica, social ou de saúde pública.

O pagamento da renda é sempre devido, mesmo que se verifique um motivo de força maior, exceto no caso de o contrato dispor em sentido contrário.

As secções 5 e 6 do *Emergency Measure in the Public Interest (covid-19) Act 2020* proíbem quer as denuncias dos contratos de arrendamento quer os aumentos de renda durante o período de emergência. Porém, não fica claro se esta proibição é aplicável apenas aos contratos de arrendamento para fins habitacionais ou se é extensível aos contratos de arrendamento para fins comerciais.

De salientar que desde o passado dia 21 de outubro que o país passou para o nível 5 do plano "*Living with covid-19*" pelo período de 6 semanas e que inclui fortes restrições aos movimentos dos cidadãos e confinamentos parciais, bem como a suspensão dos efeitos dos procedimentos de despejo.

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), que sendo recebidos ficarão a constar das páginas das iniciativas.

[20] No caso de utilização da fiança, o arrendatário deverá repor a fiança no prazo de um ano a contar da data da celebração do acordo de utilização da fiança ou no prazo que resta para a vigência do contrato, caso seja inferior a um ano.

- **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos de associações de lojistas, de retalhistas, de superfícies comerciais e de conjuntos comerciais.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante das fichas de Avaliação Prévia de Impacto de Género (AIG), juntas pelos autores, resulta que consideram que ambas as iniciativas legislativas têm uma valoração neutra, dado que a maioria das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

- **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. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.