

PARECER N° , DE 2021

SF/21485.222201-04

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 827, de 2020, oriundo da Câmara dos Deputados, que *Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.*

Relator: Senador **JEAN PAUL PRATES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Casa o Projeto de Lei nº 827, de 2020, oriundo da Câmara dos Deputados, objetivando estabelecer *medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.*

O projeto é composto por 8 artigos.

O art. 1º define o escopo da lei e determina que, em decorrência da pandemia da Covid-19, deverá ficar suspenso, até 31 de dezembro de 2021, o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural. De igual forma, deverá ficar suspensa, pelo mesmo



SF/21485.22201-04

período, a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Além disso, o locatário deverá ser dispensado do pagamento de multa em caso de denúncia de locação de imóvel e, ainda, ficará autorizada a realização de aditivo em contrato de locação por meio de correspondências eletrônicas ou de aplicativos de mensagens.

Inicialmente, o art. 2º do Projeto propõe a suspensão, até 31 de dezembro de 2021, dos efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos, editados ou proferidos desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término, que imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, urbano ou rural, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar.

Nos termos do § 1º desse mesmo artigo, incluem-se nessa suspensão aventada os seguintes casos, entre outros: *i)* execução de decisão liminar e de sentença em ações de natureza possessória e petitória, inclusive mandado pendente de cumprimento; *ii)* despejo coletivo promovido pelo Poder Judiciário; *iii)* desocupação ou remoção promovida pelo poder público; *iv)* medida extrajudicial; *v)* despejo administrativo em locação e arrendamento em assentamentos; *vi)* autotutela da posse.

O § 2º desse mesmo artigo esclarece que não poderão ser efetivadas as medidas decorrentes de atos ou decisões proferidos em data anterior à vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até um ano após o término da sua vigência.

Já o § 3º do mesmo artigo, acrescenta que, durante o mesmo período a encerrar-se em 31 de dezembro de 2021, não poderão ser adotadas medidas preparatórias ou negociações com o fim de efetivar eventual remoção, e a autoridade administrativa ou judicial deverá manter sobrestados os processos em curso.

Decorrido o prazo de suspensão dos efeitos das decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativas a que se refere o *caput* do artigo em comento, o Poder Judiciário deverá realizar audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse

coletivos que estejam em tramitação e realizar inspeção judicial nas áreas em litígio, conforme propõe o § 4º.

O art. 3º do projeto define o que deverá ser considerado desocupação ou remoção forçada coletiva, para os efeitos da suspensão prevista nos arts. 1º e 2º, prevendo diversos critérios para os efeitos de proteção dos direitos daqueles que estejam sujeitos a tais desocupações ou remoções forçadas.

O art. 4º, por sua vez explicita em quais casos deverá ser suspensa a concessão de liminares, em ações de despejo previstas na Lei do Inquilinato (conforme o § 1º do art. 59 da Lei nº 8.245, de 1991). Tais casos são assim relacionados: *i)* o descumprimento do mútuo acordo celebrado por escrito e assinado pelas partes e por duas testemunhas, no qual tenha sido ajustado o prazo mínimo de seis meses para desocupação, contado da assinatura do instrumento; *ii)* extinção do contrato de trabalho, se a ocupação do imóvel pelo locatário relacionada com o seu emprego; *iii)* permanência do sublocatário no imóvel, ainda que extinta a locação; *iv)* término do prazo notificatório para que o locatário apresente nova garantia locatícia em trinta dias, ainda que não seja apresentada essa nova garantia; *v)* término do prazo da locação não residencial, mesmo que tenha sido proposta a ação em até trinta dias do termo ou do cumprimento de notificação comunicando o intento de retomada; e *vi)* falta de pagamento de aluguel e acessórios da locação.

Não obstante a possibilidade de suspensão de liminares prevista nesse artigo para as ações de despejo, para se valer desse benefício será necessário que o locatário demonstre a ocorrência de alteração da situação econômico-financeira decorrente de medida de enfrentamento da pandemia que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar.

Além disso, na forma do parágrafo único desse mesmo artigo, essa suspensão não poderá ser aplicada aos contratos cujo valor mensal do aluguel não seja superior a R\$ 600,00 (seiscentos reais), em caso de locação de imóvel residencial; e a R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), em caso de locação de imóvel não residencial.

O art. 5º possibilita a denúncia do contrato de locação, pelo locatário, até 31 de dezembro de 2021, havendo frustração de acordo entre locador e locatário para desconto, suspensão ou adiamento, total ou parcial, do pagamento de aluguel devido desde a vigência do estado de calamidade

SF/21485.222201-04



SF/21485.22201-04

pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término, relativo a contrato findado em razão de alteração econômico-financeira decorrente de demissão, de redução de carga horária ou de diminuição de remuneração que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar, nos seguintes casos: *i)* contratos por prazo determinado, independentemente do cumprimento da multa convencionada para o caso de denúncia antecipada do vínculo locatício; *ii)* contratos por prazo indeterminado, independentemente do cumprimento do aviso prévio de desocupação, dispensado o pagamento da multa indenizatória.

No entanto, o § 2º desse artigo ressalva da dispensa do pagamento de multa, ainda que preenchidos os requisitos mencionados no artigo, as situações em que o imóvel objeto da locação seja o único de propriedade do locador, excluído o utilizado para sua residência, desde que os aluguéis consistam na totalidade de sua renda.

O § 1º admite ainda a denúncia prevista no *caput* do mesmo artigo nas hipóteses de locação de imóvel não residencial urbano, desde que nele se desenvolva atividade que tenha sofrido a interrupção contínua em razão da imposição de medidas de isolamento ou de quarentena, por prazo igual ou superior a 30 (trinta) dias, se frustrada tentativa de acordo entre locador e locatário para desconto, suspensão ou adiamento, total ou parcial, do pagamento de aluguel devido desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término.

O art. 6º pretende simplificar os meios pelos quais poderão ser feitas tentativas de acordo para desconto, suspensão ou adiamento de pagamento de aluguel, ou que estabeleçam condições para garantir o reequilíbrio contratual dos contratos de locação de imóveis durante a pandemia da Covid-19, permitindo serem realizadas por meio de correspondências eletrônicas ou de aplicativos de mensagens, e prevendo que o conteúdo delas extraído tenha valor de aditivo contratual, com efeito de título executivo extrajudicial, assim como possam tais documentos, por outro lado, servir de prova da não celebração do acordo para fins do disposto no art. 5º desta Lei.

O art. 7º exclui a suspensão de medidas previstas nos arts. 2º e 3º do projeto nos casos de ocupações ocorridas após 31 de março de 2021 ou desocupações já perfectibilizadas na data da publicação da lei em que eventualmente vier a ser convertido o Projeto em análise.

Por derradeiro, o art. 8º trata da cláusula de vigência, prevendo, para a data da sua publicação, a entrada em vigor da lei em que o projeto em análise eventualmente vier a ser convertido.

Não foram apresentadas emendas à matéria.

II – ANÁLISE

Compete à União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, legislar privativamente sobre direito civil e processual, cabendo ao Congresso Nacional, nos termos do *caput* do art. 48 da Constituição Federal, dispor sobre todas as matérias de competência da União. Além disso, é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da CF. Em acréscimo, cabe dizer que não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição em exame.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

No que concerne à juridicidade da proposição em análise, verifica-se que: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; ii) apresenta o atributo da generalidade; e iii) afigura-se dotada de potencial coercitividade; iv) revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio; e v) a matéria nela vertida inova o ordenamento jurídico.

Do ponto de vista do mérito do projeto, devemos destacar que o impacto da pandemia na atividade econômica e no aumento do desemprego, sobretudo sobre as famílias mais pobres, tem contribuído para agravar o contexto habitacional brasileiro, que, antes mesmo da crise desencadeada pela Covid-19, já apresentava um enorme déficit, com quase 8 milhões de famílias sem casa ou moradia adequada, dentre as quais 93% com rendimentos até 3 salários mínimos (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – de 2015).

Dados divulgados por diversas instituições desde o ano passado corroboram essa visão ao apresentar indícios do aprofundamento da crise econômica e social desencadeada pela pandemia. Podemos citar o Relatório da ONU, divulgado em 9/7/2020, que aponta o aumento da taxa de pobreza extrema no Brasil de 5% para 9,5% de 2019 para 2020, havendo mais de $\frac{1}{4}$ da população brasileira obrigada a viver com menos de R\$ 747,00



SF/21485.222201-04

(setecentos e quarenta e sete reais) por mês devido à queda drástica na atividade econômica.

Devemos lembrar, ainda, do alcance de recordes históricos na taxa de desempregados e no número de desempregados no país que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), alcançaram, no primeiro trimestre deste ano, os valores de 14,7 pontos percentuais e 14,8 milhões de pessoas, piores resultados desde o início da série histórica em 2012.

SF/21485.222201-04

Não por acaso, levantamento da Campanha Despejo Zero, que congrega mais de 40 organizações sociais e movimentos populares pelo país, aponta que ao menos 14.301 famílias foram removidas no Brasil durante a pandemia e mais de 84.092 estão ameaçadas de remoção (dados referentes ao período de 1/3/2020 a 6/6/2020).

A situação ganha contornos ainda mais dramáticos e o direito à moradia assume especial relevo quando se consideram as principais estratégias adotadas para enfrentamento da pandemia, quais sejam a adoção de medidas de isolamento e distanciamento social e de higienização.

Nesse sentido, em boa hora chega a esta Casa o Projeto de Lei nº 827, de 2020, objetivando minorar esse impacto na população mais vulnerável economicamente no âmbito do direito à habitação, na medida em que procura atacar o problema em quatro linhas mestras, a serem seguidas até 31 de dezembro de 2021: 1º) suspensão do cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural; 2º) a suspensão da concessão de liminares em ações de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991; 3º) a dispensa do locatário de pagamento de multa em caso de denúncia de locação de imóvel em caso de comprovada perda de capacidade econômica que inviabilize o adimplemento contratual; e 4º) a autorização da realização de aditivo em contrato de locação por meio de correspondências eletrônicas ou de aplicativos de mensagens.

Deve ser salientado que o projeto é bem equilibrado, estabelecendo uma série de condicionantes para que as restrições nele previstas possam ser aplicadas.

No que tange à suspensão de medidas que resultariam na desocupação coletiva forçada de áreas que atualmente sirvam para moradia

SF/21485.22201-04

ou área produtiva individual ou familiar, impende destacar que o projeto restringe seu alcance a ocupações realizadas até 31 de março de 2021 e não afeta aquelas desocupações já perfectibilizadas na data da eventual publicação da lei. A proposta possui, portanto, um escopo temporal bastante restrito e bem delimitado, a fim de evitar qualquer incentivo a novas ocupações, assegurando a observância de seu viés emergencial e humanitário.

Quanto à suspensão das liminares em ações de despejo, o texto exige do locatário que demonstre a ocorrência de alteração da situação econômico-financeira decorrente de medida de enfrentamento da pandemia que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar, além de estipular limites máximos de valores de locação para imóveis residenciais e não residenciais, de maneira a evitar que a população com maior poder aquisitivo – e que, portanto, tem condições de se proteger melhor dos efeitos da pandemia – se valha das regras excepcionais propostas na proposição em análise.

Finalmente, no que se refere à dispensa da cobrança de multa em virtude de denúncia do contrato de locação por parte do locatário, a proposição restringe sua aplicação aos contratos de locação residencial comprometidos em decorrência de alteração econômico-financeira que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar, e condiciona a medida à tentativa prévia visando estabelecer acordo entre as partes de modo a reequilibrar o ajuste à nova situação financeira extraordinária, atualizando valores ou parcelando-os de modo a não comprometer a subsistência aludida. O dispositivo exige que se demonstre frustrada a tentativa de acordo entre as partes, e ainda exclui de seu alcance caso em que o imóvel seja o único de propriedade do locador, excluído o utilizado para a sua residência, na condição em que os aluguéis consistam na totalidade de sua renda.

Para os contratos de locação não residencial, exige-se que a atividade desenvolvida no imóvel não residencial urbano tenha sofrido interrupção contínua em razão da imposição de medidas de isolamento ou de quarentena, por prazo igual ou superior a 30 dias. Também nesse caso, a dispensa do pagamento da multa está condicionada à frustração de tentativa de acordo entre as partes para desconto, suspensão ou adiamento, total ou parcial, do pagamento do aluguel.

Em linhas gerais, a proposição caminha em consonância com o entendimento do Judiciário, a teor do que acabou de decidir, em 3 de junho

deste ano, o Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, por decisão monocrática do seu Relator, o Ministro Roberto Barroso, ao deferir medida cautelar para:

SF/21485.222201-04

- i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020);*
- ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e*
- iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.*

A proposição legislativa vai ao encontro da supracitada Campanha Despejo Zero, entre outras iniciativas da sociedade civil organizada. Também dá ouvidos a apelos internacionais, como o enunciado pelo relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o direito à moradia, Balakrishnan Rajagopal, que recomendou ao Brasil a suspensão temporária das remoções forçadas. Converge ainda com a Nota Técnica nº 13/2020/PFDC/MPF, 19 de maio de 2020, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que aponta a primazia do Princípio da Precaução diante da proteção sanitária da sociedade, que seria vulnerada pelo desalojamento na atual conjuntura. Finalmente, a Recomendação nº 14 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) chancela a aprovação deste PL 827/2020 no Senado Federal.

É o pleito compartilhado por um sem número de entidades, e, mais importante, de famílias.

Além disso, ressalte-se que se trata de medida claramente extraordinária, com aplicabilidade limitada a não mais de seis meses, visto que terá sua vigência encerrada ao final do ano corrente de 2021, visando tão somente o não agravamento da crise social e sanitária que se abate sobre nosso país em decorrência da pandemia que hoje nos assola. Para cada família posta sem teto, desprovida da dignidade mínima de um local de repouso e de segurança, se fustiga mais um foco de vulnerabilidade social, com maiores riscos de contaminação e consequente protelação da emergência pandêmica, cujo descontrole nos ameaça a cada dia não apenas pelo contingente de brasileiros e brasileiras cujos pulmões já não terão mais fôlego, mas também pela oportunidade do desenvolvimento evolutivo de novas cepas com potencial de agudizar não apenas a disseminação local, como representam uma ameaça sanitária global. A carestia e a miséria social não prejudicam apenas as pessoas envolvidas, ou mesmo a dignidade violada em contrassenso com nossa Constituição Cidadã, mas constituem um símbolo à comunidade internacional de descaso com a saúde de todos, posto que a moléstia não respeita fronteiras.

A proposição não tem o condão de quitar dívidas, de elidir obrigações ou conferir a qualquer um benefício outro que não seja a possibilidade de manter, por mais alguns poucos meses, um teto, ou um labor, de modo a proteger os seus. Certamente não é o caminho ideal que eu, ou meu partido, acreditamos ser necessário para dar suporte ao povo brasileiro. Mas, em respeito à profunda articulação social que surgiu da convergência de diversas proposições norteadas pelo mesmo espírito humanitário, entendo ser este o caminho possível, que merece ser acolhido por este Senado Federal.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade do Projeto de Lei nº 827, de 2020, e, no mérito, pela sua aprovação

, Presidente

SF/21485.22201-04

, Relator

|||||
SF/21485.22201-04