

PARECER Nº 140, DE 2021 - PLEN

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, e sobre o Projeto de Lei nº 3.224, de 2020, de autoria do Senador Rogério Carvalho, que acrescenta o art. 76-A à Lei no 8.245, de 18 de outubro de 1991 (Lei do Inquilinato), para suspender a execução da ordem de despejo ou desocupação de imóvel residencial ou comercial locado enquanto durar o estado de calamidade pública provocado pela pandemia do coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), de que trata o Decreto Legislativo no 6, de 20 de março de 2020.*

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*



SF/21339.27285-45

ação de despejo de que trata a Lei n° 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 período, a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei n° 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 n° 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 petítória, 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 n° 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 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 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.

Ao Projeto foram oferecidas 21 emendas, a serem relatadas pela ordem dos artigos da proposição emendada, conforme disposto no inciso II do art. 246 do Regimento Interno.

As **Emendas nºs 4**, da Senadora Soraya Thronicke; **8**, do Senador Luis Carlos Heinze; e **12**, do Senador Zequinha Marinho, são idênticas e procuram alterar os arts. 1º, 2º e 3º do Projeto, para que não sejam os imóveis rurais abrangidos pelas medidas nele previstas, sob o argumento de que os efeitos da pandemia se concentram no meio urbano e que não seria adequado o tratamento homogêneo de imóveis urbanos e rurais, já que apresentam realidades e particularidades sociais e econômicas completamente diversas.

As **Emendas nºs 1**, da Senadora Soraya Thronicke; **5**, do Senador Luiz do Carmo; **9**, do Senador Luis Carlos Heinze; **13**, do Senador Zequinha Marinho; e **19**, do Senador Carlos Portinho, são idênticas e objetivam suprimir o inciso VI do § 1º do art. 2º do Projeto, segundo o qual é prevista a suspensão do direito à autotutela da posse até 31 de dezembro de 2021. O argumento utilizado, em suma, é o de que essa medida criaria uma situação absurda, com base na qual qualquer um passaria a ter o direito de esbulhar a posse de quem quer que seja, desalojando o ocupante sem que ele possa se defender.

A **Emenda nº 18**, do Senador Lasier Martins, tem por intento alterar o § 2º do art. 2º do Projeto, invertendo o sentido das disposições nele contida, de modo que, ao invés de não poderem ser efetivadas até 31 de dezembro de 2021 as medidas decorrentes de atos ou decisões proferidos em



data anterior à vigência do estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, seria prevista expressamente a possibilidade de poderem ser efetivadas.

A **Emendas nºs 2**, da Senadora Soraya Thronicke; **6**, do Senador Luis Carlos Heinze; e **10**, do Senador Zequinha Marinho têm idêntico teor. Seu intento é alterar o § 3º do art. 2º do Projeto, a fim de que não seja vedado o prosseguimento de negociações, mas apenas sobrestadas as medidas preparatórias, para a retirada de pessoas ou famílias de maneira forçada em áreas de ocupação coletiva, e ainda que os processos em curso tenham seguimento, não sejam sobrestados, uma vez que compreendem instrução probatória complexa e demorada.

As **Emendas nºs 3**, da Senadora Soraya Thronicke; **7**, do Senador Luis Carlos Heinze; e **11**, do Senador Zequinha Marinho, são idênticas e têm por alvo o § 4º do art. 2º do Projeto. A alteração proposta é para que a audiência de conciliação prevista para ser realizada após a suspensão do prazo de tramitação dos processos de remoção seja uma faculdade e não uma obrigação. Além disso, propõem a supressão da parte final do dispositivo em comento, que determina a realização de inspeção judicial nas áreas em litígio, junto com a mediação.

A **Emenda nº 17**, do Senador Mecias de Jesus, procura incluir § 5º no art. 2º do Projeto, para que nas audiências de mediação previstas no § 4º seja assegurada a participação de representantes das organizações representativas dos indígenas, ribeirinhos e outras comunidades tradicionais.

A **Emenda nº 15**, do Senador Rogério Carvalho, procura alterar os incisos I e II do parágrafo único do art. 4º do Projeto, a fim de que os valores máximos de locação residencial e não residencial para que os contratos sejam abrangidos pela suspensão de liminares de despejo passem a ser de R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 2.000,00 (dois mil reais), respectivamente, ao invés de R\$ 600,00 (seiscentos reais) e R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais). A ideia é que mais famílias sejam abrangidas pela suspensão de liminares de despejo.

A **Emenda nº 16**, do Senador Rogério Carvalho, procura alterar o inciso I do art. 7º do Projeto, a fim de que o marco temporal das ocupações a partir do qual as disposições previstas na proposição legislativa em exame não sejam mais aplicadas seja após a publicação da lei em que eventualmente vier a ser convertido o Projeto e não após 31 de março de 2021. Argumenta



o autor da Emenda que pretende com essa medida que mais pessoas sejam contempladas com as suspensões de desocupações e liminares em despejo.

As **Emendas nºs 20 e 21** são da Senadora Rose de Freitas. Há notícia de que foi pedida a retirada da Emenda nº 21, uma vez que são idênticas. O intento dessas Emendas é ressaltar a aplicação das medidas de suspensão de remoções e desocupações os casos de necessidade de desintrusão de invasores em terras indígenas, uma vez que seria inaceitável que criminosos ou aventureiros se aproveitassem da vulnerabilidade dessas comunidades e invadissem suas terras, certos da impossibilidade de sua remoção imediata.

Por fim, a **Emenda nº 14**, do Senador Weverton, propõe a inclusão, onde couber, de um novo artigo no Projeto, para que o reajuste de aluguéis passe a obedecer, independentemente do índice convencionado em contrato, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para fins de reajuste de aluguéis, enquanto perdurar o estado de calamidade pública da pandemia da Covid-19. Argumenta o autor que houve um sobressalto exponencial do IGPM ao longo da pandemia, tornando as relações contratuais locatícias impraticáveis.

Em plenário, por força de Requerimento, foi determinado o apensamento, por tratar de matéria semelhante, do Projeto de Lei nº 3.224, de 2020, de autoria do Senador Rogério Carvalho, que acrescenta o art. 76-A à Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991 (Lei do Inquilinato), para suspender a execução de liminar ou de sentença de despejo ou de desocupação de imóvel residencial ou comercial locado enquanto durar o estado de calamidade pública provocado pela pandemia do coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

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 das proposições 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 dos projetos, 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 ¼ da população brasileira obrigada a viver com menos de R\$ 747,00 (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.

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 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:

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 a disseminação local, nacional e 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 também constituem um símbolo à comunidade



internacional de descaso com a saúde de todos, visto 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.

De modo a fomentar o indispensável debate sobre a proposição, o Senador Carlos Fávaro solicitou, por intermédio do requerimento RQS nº 1636, de 2021, a 63ª Sessão de Debates Temáticos, realizada em 11/06/2021, ocasião na qual se discutiram os impactos deste Projeto de Lei, contando com as contribuições dos seguintes convidados: Moira Regina de Toledo Bossolani - Advogada e Diretora Executiva da Vice-Presidência do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais - SECOVI-SP; Darci Frigo - Vice-Presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH; Nabhan Garcia - Secretário Especial de Assuntos Fundiários no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA; Paulo Sergio Aguiar - Diretor Presidente da Associação Matogrossense dos Produtores de Algodão - AMPA; Alexandre Messa - Secretário-Adjunto de Advocacia de Concorrência e Competitividade no Ministério da Economia; Dom José Lonilton Lisboa de Oliveira - Bispo da Prelazia de Itacoatiara, no Estado do Amazonas; Júlio José Araújo Júnior - Procurador Federal dos Direitos do Cidadão; Julia Bittencourt Afflalo - Consultora Jurídica e Advogada especialista em agronegócio; Muni Lourenço Silva Júnior - Vice-Presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA e Presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Amazonas - FAEA; e Jaques Bushatsky - Advogado especialista em temas fundiários, possessórios e de locação. Na ocasião foram trazidos ao Plenário do Senado Federal diversos argumentos favoráveis e contrários à proposta de suspensão de despejos e remoções forçadas no combate à pandemia.

Quanto às 21 Emendas apresentadas, muito embora reconheçamos que seus autores as apresentaram imbuídos das melhores intenções, procurando, de forma louvável, dar suas contribuições para o



aperfeiçoamento da matéria, não achamos conveniente o acolhimento de nenhuma delas, seja porque, no nosso modo de ver, algumas delas vão de encontro ao espírito do Projeto, voltado a amparar o mais abrangentemente possível aqueles que mais sofrem com os transtornos da pandemia, seja porque outras delas iriam acirrar polêmicas sobre o cabimento ou não das medidas nele propostas, afora o fato de que o curto tempo útil de tramitação do PL nº 827, de 2020, não poderá se estender demasiadamente, com o retorno da matéria à Câmara dos Deputados, sob pena de inviabilizar a realização dos seus lícitos propósitos.

A **Emenda nº 1**, da Senadora Soraya Thronicke, busca a supressão do inciso que propõe incluir o exercício do direito à autotutela entre os mecanismos suspensos para aplicação no período de vigência da futura lei. Ainda que a autotutela possua justa guarida nos ordenamentos jurídicos pátrio e de alhures, entendemos que a supressão do dispositivo em questão possui aplicabilidade limitada no PL nº 827, de 2020, visto que o art. 7º restringe a vedação de seu emprego em casos de ocupações realizadas até dia 31 de março de 2021. Quaisquer ocupações posteriores não estariam protegidas por esta proposição, e poderiam ser impedidas conforme delimitado na legislação. Por esse motivo, e tendo em vista a urgência da matéria, acreditamos que a alteração proposta pela emenda não se justifica e que ela deva ser, portanto, rejeitada. Por terem o mesmo teor, rejeitamos também as Emendas nºs **5**, do Senador Luiz do Carmo; **9**, do Senador Luis Carlos Heinze; **13**, do Senador Zequinha Marinho; e **19**, do Senador Carlos Portinho.

A **Emenda nº 2**, da Senadora Soraya Thronicke busca alterar o § 3º do art. 2º do Projeto, a fim de permitir o prosseguimento de negociações com intuito de efetivar eventuais remoções, bem como dos processos administrativos ou judiciais em curso. A justificação aponta que as ações judiciais a que se refere o dispositivo já possuem uma tramitação longa e demorada, não havendo razão pela qual se deva obstaculizar seu regular seguimento. Nada aduz, porém, a respeito da interrupção de negociações com o fim de efetivar eventuais remoções.

Com a devida vênia, entendemos que a justificação apresentada acaba por reconhecer implicitamente que o sobrestamento de tais medidas não acarretaria maiores prejuízos à tramitação dos processos. Ora, se tais ações são, em regra, extremamente demoradas e complexas, com anos de duração, não seria a suspensão por alguns meses que ocasionaria dano significativo à adequada prestação jurisdicional, sobretudo quando se está diante da própria impossibilidade de execução de decisões de mérito.



Não podemos deixar de enfatizar aqui, uma vez mais, o caráter transitório da medida, que, no cenário mais otimista de aprovação imediata da proposta, vigeria por cerca de 6 meses. Ademais, não podemos esquecer a realidade da pandemia que nos ameaça agora com uma terceira onda e, afinal, consiste no fundamento deste projeto.

Se, por um lado, impende reconhecer que a pandemia já impõe restrições ao regular funcionamento do Judiciário, por outro, determinar o andamento e prática normal de atos processuais durante esse período poderá afetar negativamente o esforço de combate a essa doença que exige, enquanto não atingida a vacinação de boa parcela da população, o cumprimento de medidas de distanciamento social.

Forçar aos envolvidos, especialmente os mais vulneráveis na situação, a participar normalmente dos processos como se pandemia não houvesse pode resultar em sua maior exposição à doença, que se somará às mazelas por eles já enfrentadas. Também considerando a realidade imposta pela disseminação do novo coronavírus, parece-nos que estimular negociações com o fim de efetivar remoções num momento como o que vivemos tende a colocar a parte mais vulnerável da relação em uma situação de maior fragilidade e resultar em acordos marcados por profundo desequilíbrio. Por esses motivos, deixamos de acolher a emenda da nobre Senadora, bem como as **Emendas nºs 6**, do Senador Luis Carlos Heinze; e **10**, do Senador Zequinha Marinho, de idêntico teor.

A **Emenda nº 3**, da Senadora Soraya Thronicke, pretende alterar o § 4º do art. 2º, substituindo o termo “deverá” por “poderá”, para retirar a obrigatoriedade de realização de audiência de conciliação após a retomada dos processos, bem como suprimindo a exigência de realização de inspeção judicial nas áreas em litígio. A autora justifica que a mediação consiste em procedimento formal e burocrático que significará apenas maior demora e dificuldade no deslinde das controvérsias. Argumenta, ainda, que as Comarcas enfrentarão dificuldades para o atendimento à exigência. No mesmo sentido, defende que a inspeção judicial seria inexecutável na prática ante a quantidade de demandas.

Pedimos licença à nobre Senadora, mas não podemos concordar com a visão da mediação como um mero procedimento formal e burocrático. A pensar-se dessa forma, estaríamos indo, por exemplo, contrariamente ao espírito do novo Código de Processo Civil Brasileiro que, sabiamente, optou por fomentar e privilegiar a solução consensual dos litígios, sempre que possível. Devemos ter em mente que muitas vezes uma solução consensual



é muito mais eficiente na pacificação de conflitos e alcance do verdadeiro propósito do direito do que aquelas impostas imperativamente.

Entendemos, ainda, que a realização da mediação constitui em ferramenta colaborativa poderosa para balizamento das atividades a serem desempenhadas para que seja efetivada a desocupação – inclusive com a obrigação de que o Poder Público exerça seu papel. Ademais, ressaltamos que desobrigar a realização da audiência de conciliação não impediria sua realização e aparentemente colocaria a cargo do Judiciário a opção pela sua realização, o que não entendemos conveniente. Sobre o procedimento de inspeção judicial, consideramos que se trata de importante mecanismo para averiguação da situação fática real e mobilização das instituições com o fim de garantir o cumprimento das obrigações legais cabíveis, sobretudo das tendentes a assegurar meios de sobrevivência digna às populações carentes.

Finalmente, entendemos que a simples alegação de dificuldades práticas para cumprimento do dispositivo, sem qualquer balizamento em dados ou sequer manifestação nesse sentido dos órgãos envolvidos, não merece prosperar.

Deixamos, portanto, de acolher a **Emenda nº 3**, da Senadora Soraya Thronicke, bem como, por serem idênticas, as **Emendas nºs 7**, do Senador Luis Carlos Heinze; e **11**, do Senador Zequinha Marinho.

Já a **Emenda nº 4**, da Senadora Soraya Thronicke propõe, em apertada síntese, a restrição do escopo do projeto de modo a excluir sua aplicação a imóveis rurais. Entendemos, com toda a vênia, tratar-se de proposta em sentido contrário ao espírito da proposição em análise.

Ademais, a emenda parte do pressuposto de que a atividade rural não perdeu tração em decorrência da pandemia, não havendo ali a perda de renda que se identifica nas atividades urbanas a justificar a adoção das medidas propostas no projeto. Tem como fundamento a inviabilidade de manutenção de relações produtivas e contratuais ante a aplicação dos dispositivos do projeto.

Devemos ressaltar, no entanto, que os arts. 2º e 3º falam sobre remoção forçada de ocupações que não interferem, por si, em áreas produtivas em atividade. Como consabido, ocupações no campo invariavelmente recaem sobre latifúndios, por definição improdutivo, e não em empresas rurais. Não se trata, portanto, de perda de potencial produtivo de áreas rurais, mas de áreas que estão, em virtude das ocupações efetivadas,



passando a produzir, em atendimento à função social da propriedade comandada pela Constituição Federal.

Além disso, reforce-se que o projeto em comento representa uma proteção extremamente restrita, apenas exigindo um adiamento das desocupações e remoções forçadas, sem assegurar quaisquer direitos de posse, e apenas até 31 de dezembro do ano corrente. Em sentido inverso, excluir a proteção conferida à população em áreas ruais de seu escopo contribui para a fragilização de comunidades alquebradas pela pandemia que continuarão a buscar soluções judiciais e políticas que possivelmente serão mais gravosas do que a consubstanciada nesta proposição. Entendemos que a redação acolhida pela Câmara dos Deputados representa um ponto de convergência, de impacto limitado, e garantidor de segurança jurídica em eventuais litígios no decorrer de 2021.

Finalmente, ressaltamos que, ainda que se entenda que a perda de renda no campo não seja equivalente à observada nas cidades, a situação excepcional decorrente da pandemia reclama a proteção de vulneráveis onde quer que eles estejam, seja no meio urbano ou rural. Retirar essa proteção e deixá-los desabrigados e sem condições de um mínimo adequado para sobreviver significa vulnerabilizá-los ainda mais em um dos momentos mais gravosos enfrentados por este país.

É por esse motivo que opinamos pela rejeição desta emenda, assim como das **Emendas nºs 8**, do Senador Luis Carlos Heinze; e **12**, do Senador Zequinha Marinho, por compartilharem igual teor.

Em seu turno, entendemos que a **Emenda nº 14**, de autoria do Senador Weverton, parte de um diagnóstico correto e está assentada em argumento meritório. Como lembrado em seus fundamentos, o Índice Geral de Preços ao Mercado (IGP-M) divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), composto pelo índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e pelo Índice Nacional de Custo de Construção (INCC), tradicional indexador utilizado em reajustes anuais de aluguéis de imóveis, registrou em 2020 alta acumulada de 23,14%, especialmente alta se comparada com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que teve no mesmo período variação acumulada de 4,52%.

Todavia, enxergamos problemas no mecanismo escolhido para solucionar esse problema que afetou a vida de um sem-número de brasileiros, em especial aqueles vinculados a contratos de locação. A indicação da



aplicação compulsória do IPCA enquanto perdurar a pandemia viola ao mesmo tempo a autonomia contratual de estipular livremente a metodologia de seus reajustes, como pode exceder a vigência estipulada para a futura lei, que, conforme proposto, limitar-se-á a 31 de dezembro de 2021. Recorde-se que esse ajuste já é possível por acordo no âmbito do texto proposto, inclusive com a desburocratização do registro por comunicação eletrônica, e, no limite, é garantido o direito de rescisão unilateral de modo a evitar o agravamento de uma relação contratual insustentável.

Em outra dimensão, enxergamos na Emenda uma sinalização valiosa para o Senado Federal sobre a disfuncionalidade da aplicação do índice IGP-M para correção de contratos de aluguéis em geral – para além da excepcionalidade do contexto pandêmico. É preciso recordar que o IGP-M é construído de modo a conferir, em seu índice final, peso de 60% para os preços no atacado (IPA), de 30% para os preços ao consumidor (IPC) e de 10% para a construção civil (INCC), sendo, por definição, suscetível a variações decorrentes das flutuações dos preços de *commodities* e do câmbio – ambos elementos sem pertinência direta com a atividade comercial da locação de imóveis, ao menos em seu sentido mais comum, que alcança, conforme dados da PNAD, parcela de 18,3% das moradias brasileiras, num total de 13,3 milhões imóveis alugados.

Consideramos, assim, tratar-se de matéria de escopo mais amplo do que a pandemia, sem prejuízo de sua evidente relevância. Logo, com toda a vênia ao insigne parlamentar, declinamos a emenda, ao passo que recomendamos que sua ideia seja desenvolvida em proposição autônoma.

No tocante à **Emenda nº 15**, de lavra do Senador Rogério Carvalho, que propõe aumentar os valores mensais de contratos de aluguéis que não poderiam ser objeto de despejo sumário, mais uma vez concordamos com o espírito da proposta, que reitera o descompasso dos valores dos aluguéis nas grandes cidades, nas quais as balizas propostas podem servir a menos pessoas.

Todavia, e partindo da premissa que estamos diante de uma proposição normativa focada para atender aos mais carentes em uma emergência, entendemos que essa ampliação de valores desagregaria o alcance da proposta, mormente por seu efeito no sentido inverso: fora dos grandes centros urbanos, estaríamos ampliando o alcance da medida a um contingente que, ainda que decerto sofredor dos impactos sociais e econômicos da pandemia, talvez não se coadune com o recorte desejado, de população mais carente.



É imperioso, portanto, que o esforço concertado desta proposição retenha seu principal valor, qual seja o apoio aos mais carentes, em seu núcleo mais necessitado. Por esse motivo, nos vemos impedidos, diante da emergência que se impõe sobre este Projeto de Lei, do acolhimento dessa emenda, que resta aqui rejeitada.

Outra contribuição importante do Senador Rogério Carvalho está na **Emenda nº 16**, que solicita que o regime especial que a futura norma venha a instituir estenda sua proteção a ocupações coletivas que venham a se configurar. É o posicionamento público, político e estatutário do Partido dos Trabalhadores, no qual milito com convicção, defendendo que o direito à moradia e à dignidade humana não deveriam estar restritos aos possuidores de bens, como prêmio pela sua capacidade de acumulação de capital.

Porém, a configuração política atual não permitiu na Câmara dos Deputados, onde se originou esta proposição, um acordo político que alicerçasse tão ampla proteção ao nosso povo carente. A proposta que logrou êxito naquela Casa foi uma de contornos bem mais limitados, e, por isso, viável na atual conjuntura. Para que o texto proposto possa atingir seu objetivo, será necessário rejeitar essa emenda, ao passo que continuaremos, neste Parlamento e noutros locais, defendendo que todas e todos possam ter apoio público na obtenção de um teto.

Em temática próxima ao exposto na **Emenda nº 16**, do Senador Rogério de Carvalho, mas em sentido inverso, a **Emenda nº 18**, do Senador Lasier Martins, busca excluir da proteção conferida por esta proposição às ocupações constituídas anteriormente à pandemia.

Frisamos mais uma vez que não se trata nesse projeto de nenhuma ocupação futura, mas daquelas já constituídas e que não só representam uma população em fragilidade, mas uma que, sem a ocupação coletiva em questão, estaria em condições piores.

Ressalte-se que o texto resguarda, em seu art. 3º, critérios básicos para que possa ser efetivada a remoção no âmbito desta mesma Lei. Na ausência desses elementos, impõe-se uma vulnerabilidade tendente ao agravamento, sobretudo na presente conjuntura sanitária. As pessoas que habitavam ocupações coletivas anteriores à pandemia já sofriam os efeitos perversos da precariedade, aprofundados na emergência sanitária global. Desalojá-las, nesta quadra tão crítica, implica perigo sanitário e prejuízo humano. Considerando o período vigência previsto de apenas alguns meses,



entendemos ser o texto original suficiente. Assim, visando fortalecer esse recorte temporal, e a prioridade dada, rejeitamos também a **Emenda nº 18**.

A **Emenda nº 17** e a **Emenda nº 20**, de autoria respectivamente dos senadores Mecias de Jesus e Rose de Freitas, buscam incorporar ao texto da proposição salvaguardas à população indígena, a primeira por incluir entre as partes na mediação entidades representativas de indígenas, assim como quilombolas, ribeirinhos e outras comunidades tradicionais, e a seguinte reforçando que as limitações desta lei não recaem sobre a necessária remoção de invasores em terras indígenas.

Ambas as emendas são meritorias. Contudo, entendemos, no exame da **Emenda nº 17**, que o dispositivo atual já contempla seu propósito, ao demandar a participação das partes que pertinem às coletividades afetadas, devendo a previsão genérica ser suficiente para contemplar não só esses como outros povos não prescritos.

Já naquilo referente à emenda **Emenda nº 20**, entendemos que a proteção indígena decorre de comando constitucional que importa primazia às normas componentes do regime jurídico que detalha sua proteção – inclusive reforçada no texto desta mesma proposição. Assim entendemos que o texto atual é satisfatório, sem indicar qualquer revogação ou limitação na quadro normativo que salvaguarda nossas populações originárias. Pelos motivos acima expostos, e tendo especial preocupação com o retardar da aprovação dessa proposta e o conseqüente prejuízo a seus objetivos, opinamos pela rejeição de ambas as emendas.

Quanto ao Projeto de Lei nº 3.224, de 2020, observamos que este também tem o mérito de impedir o despejo de famílias de suas casas durante o período de pandemia. Dessa forma, constitui matéria convergente com a proposta ora em exame. Todavia, o texto propõe a alteração da Lei do Inquilinato, incluindo dispositivo tendente à suspensão de despejos durante a pandemia do coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Entendemos que, por uma questão de técnica jurídica, é preferível o emprego de norma específica e autônoma, de eficácia limitada, sem alteração à norma geral. Nesse sentido entendemos que a aprovação do Projeto de Lei nº 827, de 2020, já contempla integralmente a iniciativa do Senador Rogério Carvalho.



III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 827, de 2020, e, no mérito, pela sua aprovação, com a rejeição de todas as Emendas apresentadas. Por consequência, pela prejudicialidade do Projeto de Lei nº 3.224, de 2020.

, Presidente

, Relator

