

A MORATÓRIA EM CONTRATOS DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL URBANO E A COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LEI DO REGIME JURÍDICO EMERGENCIAL E TRANSITÓRIO DAS RELAÇÕES JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO (RJET)

THE MORATORIUM ON URBAN PROPERTY LEASE CONTRACT AND COVID-19: AN ANALYSIS OF THE EMERGENCY AND TRANSITIONAL LEGAL REGIME FOR PRIVATE LAW LEGAL RELATIONS LAW

Marcelo Sampaio Siqueira ¹
Natércia Sampaio Siqueira ²
Álison José Maia Melo³

RESUMO: A pandemia causada pelo Covid-19, que assola a nação brasileira no ano de 2020, produziu modificações não só nas relações socioeconômicas, mas, também, no Direito, através da produção de normas jurídicas ou da mudança da interpretação dos fatos jurídicos perante regras já expostas. O objetivo desta pesquisa, considerando a mudança econômica dos brasileiros, que se viram privados de parte de suas rendas de forma abrupta, é analisar o Projeto de Lei 1.179/2020, de autoria do Senador Antônio Anastasia, que se transformou na Lei 14.010/2020, e a proposta inicial de moratória para pagamento dos aluguéis mensais. A medida contida no texto original representava uma intervenção do Estado no contrato, devendo sua viabilidade ser tratada à luz do inciso XXXVI do artigo 5º da CF e do princípio da função social do contrato. Para o atingimento de tal finalidade, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica doutrinária e jurisprudencial, representada pelo precedente contido na ADI 493, e o método hipotético-dedutivo. Com a pesquisa, atingiram-se os seguintes resultados: a) a regra de moratória prevista no projeto de lei não estaria em conformidade com o preceito constitucional citado; b) a intervenção do Estado na economia deveria se dar através de crédito aos inquilinos; c) faculdade de os locatários requisitarem revisão da obrigação via alegação de fato imprevisível.

Palavras-chave: ato jurídico perfeito; covid-19; função social do contrato; locação imobiliária; moratória.

ABSTRACT: The pandemic caused by Covid-19, which plagues the Brazilian nation in 2020, produced changes not only in socioeconomic relations, but also in Law, through the production of legal norms or a change in the interpretation of legal facts under rules already exposed. The objective of this research, considering the economic change of Brazilians, who were abruptly deprived of part of their income, is to analyze the Bill of Law 1,179 / 2020, authored by Senator Antônio Anastasia, which became Law 14.010 / 2020, and the initial proposal for a moratorium to pay monthly rent. The measure contained in the original text represented an intervention by the State in the contract, and its viability must be dealt with in the light of item XXXVI of article 5 of the Constitution and the principle of the social function of the contract. In order to achieve this goal, the doctrinal and jurisprudential bibliographic research, represented by the precedent contained in ADI 493, and the hypothetical-deductive-hypothetical-deductive method were used as methodology. With the research, the following results were achieved: a) the moratorium rule provided for in the bill would not be in accordance with the aforementioned constitutional precept; b) State intervention in the economy should take place through credit to tenants; c) the lessee's ability to request a review of the obligation via allegation of an unpredictable fact.

Keywords: covid-19; moratorium; perfect legal act; real estate leasing; social function of the contract.

1 Doutor em Direito pela Universidade de Fortaleza. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro.

2 Doutora em Direito pela Universidade de Fortaleza. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza.

3 Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia do Coronavírus, ou Covid-19, trouxe um grande desafio para os países, não apenas em termos da imposição de medidas de proteção da saúde das populações, mas também o *tradeoff* ocasionado com os impactos econômicos decorrentes das medidas de isolamento, especialmente no Brasil. Nesse contexto, muitas famílias e empresas tiveram redução de suas rendas e faturamentos para o pagamento das despesas básicas, o que leva-as a eleger as prioridades das dívidas em tempos de crise (alimentação, despesas com pagamento de salários, energia elétrica etc.). Os alugueis, por sua vez, ficam relegados a segundo plano, fato bastante preocupante em virtude do caráter estrutural desse segmento para o mercado, decorrente do efeito cascata na economia.

A pesquisa desenvolvida tem como tema as relações jurídicas advindas do contrato de locação imobiliária e o impacto socioeconômico trazido pela pandemia da Covid-19, a qual acarretou fato imprevisível que, indubitavelmente, causou e causa modificação na condição econômica, que implica deliberada intervenção do Estado na Economia e, conseqüentemente, nas relações privadas. O estudo tem como objetivo analisar o limite da intervenção estatal nas atividades econômicas, no contexto da pandemia, no propósito de verificar suas potencialidades e suas limitações, de maneira a não se fomentar, ainda mais, a desproporção nas relações jurídicas, com o prejuízo do funcionamento do mercado de locação de imóveis urbanos por aplicação de regras jurídicas não adequadas à situação.

O objeto específico desta investigação é o Projeto de Lei 1.179/2020, de autoria do Senador, pelo Estado de Minas Gerais, Antônio Anastasia, cujo trâmite iniciou-se no final de março de 2020 e que cria regras gerais de natureza transitórias – denominadas de Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) –, e sua conversão na Lei nº 14.010/2020, a serem aplicadas durante a pandemia do coronavírus. A justificativa, entre outras, para existência do regramento, é a edição de normas emergenciais que regulem, no âmbito das relações contratuais locatícias, os fatos jurídicos afetados pela crise econômica causada pelo vírus. Entre as normas propostas, destacam-se os artigos 9º e 10, que regulam a moratória no pagamento de aluguel e restrição de medida liminar em caso de despejo por falta de pagamento. O recorte da análise recai sobre a questão locacional de imóvel urbano e a constitucionalidade da proposta, considerando-se as normas que tratam da ordem econômica da Constituição Federal. O tema é, em parte, regulamentado pela Lei 8.245/91, especialmente, pelos artigos 17, 23, inciso I e 59, em diálogo constante com os artigos 317 e 402 do Código Civil brasileiro.

Ainda se observa que a locação é negócio jurídico vastamente regulado, de modo que é tratada pelo Código Civil, por legislações especiais, como o estatuto da terra, que regulam o arrendamento de bem imóvel rural. Mas, conforme visto no parágrafo anterior, esta pesquisa limita-se à relação locacional de imóvel urbano, com as restrições do artigo 1º da Lei 8.245/91.

O trabalho, por sua vez, não se limita a tratar do texto aprovado, Lei 14.010/2020, mas da abordagem da proposta original no Senado Federal, mediante a análise crítica através do seguinte questionamento: é constitucional o intervencionismo do Estado em negócio jurídico que está em plena execução mesmo considerando a situação de emergência? Mais ainda relevante: é possível a estipulação da moratória retroativa, considerando ato jurídico perfeito?

Ainda que a moratória não tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional, tê-la por parâmetro implica um estudo bastante interessante, pois ela seria uma medida extrema que traz à luz relevantes princípios constitucionais aplicáveis ao fato jurídico, como iniciativa privada, profissão, propriedade, função social, ato jurídico perfeito – que demandam uma abordagem

dogmática –, mas, também, reivindica uma análise indutiva da realidade econômica, que desvela o instituto do contrato a partir das complexidades mercadológicas concretas.

Para a realização dessa análise crítica, o método de pesquisa aplicado parte de uma abordagem dedutiva, mediante pesquisa teórica e qualitativa, com emprego de material bibliográfico e documental legal. Foram ainda abordadas legislações essenciais, direitos fundamentais e princípios, a fim de se elaborar uma boa análise dos textos normativos e das jurisprudências para o esclarecimento do tema. O desenvolvimento da pesquisa foi estruturado em três partes. Na primeira, expõe-se o regime jurídico da locação imobiliária urbana (Seção 2); na segunda, insere-se a situação da Covid-19, seu enquadramento como fato imprevisível e suas implicações; na última, analisa-se a intervenção econômica do Estado no mercado mediante a atividade legislativa.

2. O NEGÓCIO JURÍDICO: LOCAÇÃO IMOBILIÁRIA URBANA

A relação obrigacional criada por contrato de locação de imóvel urbano é regulada por Lei especial, e não diretamente pelo Código Civil, conforme ressalva do artigo 2.036. Esclarece-se, no entanto, que as locações tratadas no parágrafo único do artigo 1º da Lei 8.245/91, com exceção do arrendamento de bens estatais, são regulados pelo Código Civil, salvo estipulação em contrário. Referido rol é não exaustivo, com o intuito específico de afastar situações de incerteza por similitude⁴.

Defende-se que o direito de locar o bem é uma das faculdades deduzidas do direito de propriedade referida no art. 1.228 do Código Civil, já que o proprietário estaria gozando do bem ao destinar a posse direta do imóvel a outra pessoa, que passaria a tê-la mediante pagamento de retribuição mensal. O aluguel, por sua vez, consubstancia a exploração econômica pelo proprietário, que está a extrair frutos do uso da coisa⁵. É importante afirmar que a locação não desvivia a função social da propriedade, pelo contrário, confere a ela uma utilidade social, seja em termos de moradia, seja em termos de valor econômico⁶.

O negócio jurídico que origina a locação é tido como complexo, por envolver a concessão da posse de bem, que constitui instituto regulado pelo Livro do Direito das Coisas, mas por outro lado o contrato estabelece prestações de natureza pessoal entre as partes. O direito de locação, que tem por base uma relação obrigacional, pode ser classificado como um direito pessoal de gozo, diversamente do usufruto, direito por sua vez de natureza real. De acordo com Ascensão⁷, o direito real enquadra-se como um direito absoluto, uma vez que sua existência não decorre de uma relação prévia entre as partes, como se dá no direito pessoal, que é relativo, já que se assenta nessa relação. Pelo fato de envolver diversos ramos do direito, a propriedade inter-relaciona institutos e, ao mesmo tempo, é altamente limitada por eles, principalmente quando se trata de negócio jurídico limitando as faculdades⁸.

Observa-se que o negócio sinalagmático em análise estabelece inúmeras prestações, seja de dar, fazer, ou não fazer entre as partes envolvidas, cuja especificação será apresentada

4 COSTA, Dilvanir José da. O sistema da locação predial no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 39, p. 143-167, 2001, p. 150.

5 SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. Responsabilidade civil e contratos de locação predial urbana. *Revista Jurídica da FA7*, Fortaleza, v. 7, p. 187-202, 2010.

6 PINTO, Felipe C; SANTOS, Larissa Dias Puerta dos; ROCHA, Jaqueline P. J. O IPTU progressivo como instrumento de política urbana: análise dos dados elaborados no município de São Paulo. *Revista de Direito Público - RDP*, Brasília, Volume 17, n. 91, 323-346, jan./fev. 2020.

7 ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito Civil*: Reais. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2000.

8 DAMACENA, F.D.L.; WEBBER, S. O direito de propriedade e a supremacia do interesse público sobre o privado na era de adaptação às mudanças climáticas. *Revista Jurídica da FA7*, v. 13, n. 2, 2016.

na sequência, por pertinência. Assim, o locador, como ocupante de um dos polos da relação obrigacional, tem como deveres contratuais básicos os de:

- a) dar a posse direta do bem ao locatário;
- b) fazer com que a locação sirva para o fim a que se destina; e
- c) manter a equidade econômica do contrato, recebendo aluguel justo.

Por se tratar de contrato caracterizado por ser sinalagmático e bilateral, o locatário possui também deveres principais, entre outros os de:

- a) dar o valor referente ao aluguel mensal convencionado;
- b) restituir o imóvel ao término da locação; e
- c) manter a equidade econômica do contrato, pagando aluguel justo.

Em um país cujo déficit habitacional é gigantesco⁹, o financiamento de moradias por particulares através de colocação no mercado de unidades residenciais para locação é essencial à redução do déficit decorrente da insuficiência de financiamento público para edificação de moradias em número que atenda a demanda. Logo a importância do investimento privado sempre foi essencial para a diminuição do problema relatado não obstante as constantes intervenções do poder público nessa relação ameacem desencorajar esse fluxo de investimento.

Pasternak e Bógus¹⁰ expõem que “[o] problema das moradias para grandes contingentes populacionais, nas grandes cidades, constituiu, desde as primeiras décadas do século XX, um grande desafio para o urbanismo”. Em seguida, afirmam que a questão da habitação é, nas cidades,

[...] problema de difícil solução pela iniciativa privada, porque, num país onde o capital é escasso e caro e o poder aquisitivo médio tão baixo, não podemos esperar que a iniciativa privada viesse, em escala suficiente, ao encontro das necessidades da grande massa, proporcionando-lhe habitações econômicas.

Assim, para sua solução, deveriam contribuir, cada vez mais, tanto o Estado, diante do permissivos constitucionais de intervenção da União para legislar sobre direito civil (artigo 22, inciso I) e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (artigo 21, inciso XX) e do Município mediante o plano diretor (artigo 182, § 1º), quanto a iniciativa privada, seja pela atuação do capital imobiliário, seja pela ação dos pequenos proprietários na produção de moradias próprias ou para locação.

Não resta dúvida de que as principais obrigações contidas no contrato de locação, tendo como base os deveres do locatário são o pagamento do aluguel ajustado (artigo 23, inciso I, da Lei 8.245/91) e a obrigação de restituir o bem locado ao término do negócio jurídico (artigo 23, inciso III, da Lei do Inquilinato), ou quando há infração de algum dever legal ou contratual¹¹. O aluguel, consoante artigo 17 da Lei do Inquilinato, é de livre pactuação

9 FORTALEZA tem déficit habitacional de 130 mil moradias, aponta Defensoria Pública. *G1*, Ceará, 7 set. 2019.

10 PASTERNAK, Suzana; BÓGUS, Lucia Maria Machado. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. *Cad. CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, jun./ago. 2014.

11 SOUZA, Silvio Capanema de. *A Lei do Inquilinato comentada*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

entre as partes, e é viável a estipulação de cláusula contratual de escala móvel regulada pelos artigos 18 do citado diploma e 316 do Código Civil, o que possibilita automaticamente a revisão periódica do valor por índice inflacionário, previamente, estipulado.

O ordenamento locacional especial também permite a revisão judicial do aluguel com base no artigo 19; no entanto, deve o interessado, nesse caso, provar que o aluguel não se encontra em conformidade com os valores de mercado e que transcorreram três anos do último acerto promovido pelas partes, mediante contrato ou aditivo deste.

A análise do valor do aluguel e sua livre fixação, assim como a manutenção do seu poder econômico, fundamentados nos princípios do equilíbrio econômico e da boa-fé, são importantes para a estabilidade da relação jurídica locatícia e incentiva os particulares com capital a investirem em imóveis, com o fim de destiná-los à locação e obtenção de renda correspondente. Outro fator que é essencial para a continuidade desse fluxo de natureza econômica e social é a possibilidade de retomada do bem em caso de infração contratual ou interesse da parte. Os obstáculos ao direito de restituição quando há infração contratual geram falta de estímulo aos investidores para aplicar seu capital no mercado imobiliário, o que causa distorções e agrava o déficit habitacional.

A Lei 8.245/91, que já conta com quase 30 anos de vigência, trouxe importantes inovações, considerando-se o texto original da Lei 6.649/79. A lei de 1991, entre outras medidas, regulou diretamente a ação revisional de aluguel, estabeleceu cláusula de escala móvel e, principalmente, facilitou a recuperação da posse do imóvel locado ao permitir a denúncia vazia para locações residenciais mediante contratos com prazo de vigência igual ou superior a 30 meses, e ao possibilitar a concessão de liminar nos casos previstos no artigo 59 da citada legislação. Há que se destacar importantes simplificações no procedimento da ação de despejo por falta de pagamento, regulado pelo artigo 62. Também cabe acrescentar que, nesse trintênio, a Lei do Inquilinato sofreu algumas intervenções legislativas, como a Lei 12.112, em 2009, conhecida como a “nova” lei do inquilinato, por ter atualizado alguns pontos alvo de críticas do ponto de vista da prática locatícia, em especial no rito de despejo¹², e a Lei 12.744, em 2012, que inseriu na lei a modalidade *built to suit* ou contrato de construção ajustada¹³.

O estímulo à livre fixação de aluguel e a ampliação e simplificação das ferramentas para restituição forçada do bem locado, trazida pela legislação de 1991, em comparação com a de 1979, foram fatores decisivos, junto com estabilidade da moeda, ocorrida a partir de 1994, para a retomada do mercado imobiliário brasileiro e a injeção de bens imóveis destinados a habitações. Tal fato levou a uma conseqüente diminuição do déficit habitacional, bem como promoveu o desenvolvimento econômico com o fomento da atividade de construção civil, que mobiliza larga mão de obra e absorve inúmeros insumos na sua realização.

Essa constatação pode ser comprovada com a Tabela 1, que demonstra, considerando os censos de 2000 e 2010, que há uma crescente participação do número de habitações alugadas, tendo por base o número de lares, isto é, o percentual de imóveis alugados subiu de 14,29% do total de habitações no Brasil para 18,32%. Ou seja, no ano de 2010, quase 20% dos lares brasileiros são originários de contrato de locação.

12 ALMEIDA JÚNIOR, Jesualdo Eduardo de. Inovações da lei de locação. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos: divisão jurídica*, Bauru, SP, v. 45, n. 55, 2011.

13 HIRATA, Alessandro; TARTAGLIA, João Manoel Meneguesso. Built to suit: dos aspectos contratuais ao direito de superfície. *Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva*, Salvador, v. 4, n. 1, p. 145-165, jan./jun. 2018.

Tabela 1 – Proporção de domicílios alugados no Brasil e nas Regiões, de 1940 a 2010

Região	Anos							
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Norte	15,42	10,47	10,14	34,25	13,95	9,77	8,80	14,51
Nordeste	14,69	17,03	32,33	15,95	14,91	11,21	10,60	15,39
Sudeste	27,67	30,81	30,88	29,47	29,25	20,82	17,06	20,21
Sul	19,62	20,70	20,08	19,29	18,69	14,18	9,30	17,05
Centro Oeste	10,03	12,20	17,00	15,41	21,74	17,17	17,39	23,55
Brasil	20,85	23,13	27,61	22,87	22,54	16,38	14,29	18,32

Fonte: PASTERNAK, Suzana; BÓGUS, Lucia Maria Machado. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. *Cad. CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, jun./ago. 2014.

O negócio jurídico locação de imóvel urbano, sempre, deve ser tratado como uma importante parceria público-privado, uma vez que a habitação é direito fundamental, e que o imóvel destinado a fins não residenciais é elemento de fundo de comércio às atividades empresariais, de maneira que se lhe devem aplicar não apenas as regras da Lei 8.245/91, mas, também, e especialmente, os princípios previstos nos artigos 5º, incisos XXII, XXIII e XXXVI, e 170, inciso II e parágrafo único da Constituição Federal.

3. O ALUGUEL E O FATO IMPREVISÍVEL (COVID-19)

O Brasil e o mundo vivem, desde a primeira metade do ano 2020, uma pandemia (Covid-19) que atingiu não só a saúde da população, mas, também, as relações sociais, econômicas e jurídicas¹⁴. Não é papel deste artigo discutir a doença ou os efeitos na saúde da população ou a eficácia da quarentena imposta, mas tão somente analisar as consequências econômicas e jurídicas decorrentes da Covid-19 sobre a relação jurídica mantida entre locadores e locatários.

Conforme visto, a Lei 8.245/91 permite a revisão dos aluguéis desde que observados os requisitos do seu artigo 19 e que haja o intervalo temporal de três anos. Dentro desse contexto normativo, o primeiro questionamento que deve ser realizado é se há a possibilidade de revisão da relação locacional fora dos requisitos do artigo 19. A resposta deve ser positiva, considerando o diálogo das fontes com a aplicação do Código Civil às relações locatícias, pois tanto o artigo 317 permite a revisão das obrigações nos contratos sinalagmáticos, de trato continuado e desde que tenha ocorrido um fato imprevisível, quanto o artigo 479 também promove a estabilidade dos contratos civis e empresariais, afastando a resolução por onerosidade excessiva mediante modificação equitativa das condições contratadas¹⁵.

A Covid-19, segundo fato público e notório, levou vários municípios brasileiros, mediante consideração de ordem sanitária, ao fechamento do setor terciário e até de outros setores econômicos da sociedade por períodos superiores a 60 dias, o que acarretou demissões e redução da renda da população. Não obstante esses efeitos nefastos, outra não foi a solução encontrada que a quarentena: uma vez considerados o risco de vida e a insuficiência da

14 CANUTO, Pollyana Jorge; LIMA, Luana de Souza; BARBOSA, Hevillyn Cecilia Ventura; BEZERRA, Kalyne Araújo. Repercussões do isolamento social diante da pandemia Covid-19: abordando os impactos na população. *Hygeia: Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde*, Edição Especial: Covid-19, p. 122-131, jun. 2020.

15 CARVALHO, Daniel Melo Nunes de; VIEIRA, Marco André Ramos; VARANDAS JÚNIOR, Paulo. O novo coronavírus e a revisão dos contratos de locação. *Migalhas*, Ribeirão Preto, Migalhas de Peso, 26 mar. 2020.

logística hospitalar, deu-se prevalência ao que alguns chamam de princípio fundamental, ou ao que outros entendem pressuposto fundamental dos direitos, que, no caso, é a vida¹⁶. Em um típico exercício de sopesamento, a vida, na sua dimensão biológica, fora contraposta ao direito fundamental de ir e vir, ao direito fundamental ao trabalho, ao direito fundamental à livre iniciativa e à ordem econômica, e se revelou prevalente na situação de risco decorrente da pandemia virótica com elevado índice de mortalidade, rápida transmissão, inexistência de vacina – hoje já com 38 propostas em estágio de avaliação clínica, das quais 9 na última fase anterior à obtenção do registro sanitário¹⁷ – e debilidade da logística hospitalar.

Deve-se ressaltar também que as medidas restritivas para enfrentamento da pandemia impostas pelo Estado podem ser fundamentadas, ainda, no artigo 3º da Constituição da República de 1988, em cujos objetivos estão a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção indiscriminada do bem de todos. De acordo com a Portaria nº 356 do Ministério da Saúde, a quarentena tem como objetivo “garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado”¹⁸ e é adotada por até 40 dias, ou pode ser estendida pelo período necessário para diminuir a transmissão comunitária.

Em estudo realizado pelo Instituto Butantan de São Paulo e divulgado em 30 de março de 2020, observa-se:

Sem a quarentena decretada pelas administrações estadual e municipal da capital, o pico de casos de internação ocorreria já na primeira semana de abril e o sistema de saúde entraria em colapso.

A conclusão é de um estudo feito pelo Instituto Butantan, em parceria com o Centro de Contingência do Coronavírus de São Paulo e a UnB (Universidade de Brasília).¹⁹

As medidas impostas, apesar de terem preferido a vida na sua dimensão biológica aos direitos individuais fundamentais, buscam, *prima facie*, um interesse maior e basilar da sociedade: solidariedade, para se preservar o maior número de vidas possível. Ao se falar a vida como o pressuposto fundamental dos direitos e mesmo do Estado, ela, em especial, quando considerada na sua generalidade – que é ameaçada por uma pandemia mortal –, encontra-se em uma esfera elementar de proteção. As medidas de isolamento na verdade cumprem uma dupla função: não apenas visam a proteger os bens jurídicos mais fundamentais da sociedade, mormente àqueles enquadrados no grupo de risco, entre os quais os idosos, como também constituem estratégia agressiva de combate à propagação da doença.

Não por menos, a situação é comparada com a guerra: diante da ameaça da invasão de um território, direcionam-se a economia e a população de um país ao esforço de guerra, pois o que está em causa é o pressuposto a determinada forma de organização social estatizada mediante a qual uma sociedade concebe-se e valoriza-se. Mas, apesar da obviedade da observação, não se põe em causa o empobrecimento ocasionado pelas medidas restritivas à grande parcela da população economicamente ativa.

Dentro desse contexto de crise sanitária, propostas de soluções para os problemas ocasionados pelas medidas restritivas foram desenvolvidas. Entre elas, o Projeto de Lei

16 ROBERTO, Luciana Mendes Pereira. O direito à vida. *Scientia Juris*, Londrina, v. 7/8, p. 340-353, 2003/2004.

17 WHO. *DRAFT landscape of COVID-19 candidate vaccines* – 21 September 2020. Geneva: WHO, 2020.

18 BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 356*, de 11 de março de 2020. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Brasília: Ministério da Saúde, 2020.

19 SÃO PAULO. Quarentena em SP segura pico da pandemia e impede sobrecarga de leitos, aponta estudo. *Portal do Governo do Estado de São Paulo*, São Paulo, 30 mar. 2020.

1.179/2020, do Senado, apresentado em março de 2020, que institui o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET), a ser aplicado durante a pandemia, afirmava no seu texto original a criação de normas emergenciais que resguardavam fatos jurídicos e situações contratuais afetadas pela crise econômica causada pelo vírus. Entre elas, destacavam-se os artigos 9º e 10º, reguladores da moratória no pagamento de aluguel e restrição de medida liminar em caso de despejo por falta de pagamento, apresentados nos seguintes termos:

Art. 9º Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59 da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 31 de dezembro de 2020.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se apenas as ações ajuizadas a partir de 20 de março de 2020.

§ 2º É assegurado o direito de retomada do imóvel nas hipóteses previstas no art. 47, incisos I, II, III e IV da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, não se aplicando a tais hipóteses as restrições do *caput*.

Art. 10. Os locatários residenciais que sofrerem alteração econômico-financeira, decorrente de demissão, redução de carga horária ou diminuição de remuneração, poderão suspender, total ou parcialmente, o pagamento dos alugueres vencíveis a partir de 20 de março de 2020 até 30 de outubro de 2020.

§ 1º Na hipótese de exercício da suspensão do pagamento de que trata o *caput*, os alugueres vencidos deverão ser pagos parceladamente, a partir de 30 de outubro de 2020, na data do vencimento, somando-se à prestação dos alugueres vincendos o percentual mensal de 20% dos alugueres vencidos.

§ 2º Os locatários deverão comunicar aos locadores o exercício da suspensão previsto no *caput*.

§ 3º A comunicação prevista no § 2º poderá ser realizada por qualquer ato que possa ser objeto de prova lícita.

O espírito do texto proposto constitui sem dúvida alguma uma intervenção estatal, considerando a ocorrência de um fato, notoriamente imprevisível, cuja legislação cível já prevê como causa para ação revisional, com base no artigo 317 do Código Civil. Venosa²¹, ao comentar o dispositivo, faz a seguinte afirmação: “Os motivos imprevisíveis, primeiro requisito do texto, baloçam aos ventos do mundo fático e não são, convenhamos, facilmente caracterizáveis”. De forma até mais significativa, o referido projeto, em sua redação original, contrastava com o recentemente inserido parágrafo único do art. 421 do Código Civil, introduzido pela Lei da Liberdade Econômica, Lei 13.874/2019, em seu duplo aspecto: a intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual – considerando-se que o instituto da revisão contratual não limitaria sua aplicação tão somente ao preço, mas a condições contratuais compatíveis com a onerosidade decorrente da imprevisibilidade.

Cumprido analisar se o fato imprevisível permite não só a revisão judicial das obrigações, mas a intervenção direta estatal nas relações jurídicas, tendo em vista a segurança dos negócios jurídicos.

4. INTERVENCIÓNISMO ESTATAL E A REGRA CONSTITUCIONAL DE RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO

Não constituirá objeto deste artigo questionar a competência do legislativo federal para regular matéria de direito civil, mas analisar o alcance das regras propostas e sua aplicação aos

20 BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 1179, de 2020*. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Autoria Senador Antonio Anastasia (PSD/MG). Brasília: Senado Federal, 2020.

21 VENOSA, Sílvio de Salvo. *Código civil interpretado*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 331.

negócios jurídicos vigentes e a relação jurídica locacional subjacente. Nesse assunto, deve se dar uma atenção maior à questão dos locadores, do ponto de vista do contratos de locação e o projeto do RJET. O artigo 10 do citado projeto de lei, que regula a suspensão temporária do pagamento de aluguéis, alinhado à impossibilidade de liminar, de que trata o artigo 9º, mesmo que, no contexto do grave evento de perda de emprego, caso não seja devidamente sopesado, é apto a provocar uma desordem no setor imobiliário com consequências piores que a medida emergencial, como o fechamento de imóveis e consequentemente de negócios, gerando-se um efeito cascata.

As intervenções públicas de caráter geral, muitas vezes, carregam o vício da inaptidão do planejamento ao conhecimento particular das suas consequências, “o fato da necessária e irremediável ignorância por parte de todos acerca da maioria dos fatos particulares que determinam as ações de todos os vários membros da sociedade humana”²². Não é possível conhecer-se o todo de tudo, nem se antecipar às consequências das intervenções, uma vez que cada pessoa, dentro do seu contexto, é que possui um mais apropriado manancial de conhecimentos e habilidades para tomar suas decisões e investir ou desinvestir seus insumos. No presente caso, por exemplo, a inaptidão para o todo já se revela na avaliação míope da hipossuficiência, atribuída apenas ao locatário: não se toma de partida a hipótese de vulnerabilidade na pessoa do locador, que pode estar desempregado ou privado de suas rendas em razão de que não se lhe está a possibilitar o exercício normal das suas atividades profissionais. Muitas vezes, os investidores em imóveis para locação mantêm essa atividade em busca de renda suplementar. Logo o baixo retorno dessa renda tende a reduzir o fluxo de investimento, com prejuízo para todos, já que menos habitações seriam edificadas por falta de investidor.

A proposta original do Projeto de Lei 1.179/2020 determinava, no artigo 10, carência total ou parcial do pagamento dos aluguéis do dia 20 de março de 2020 até 30 de outubro de 2020 aos locatários de imóveis residenciais que comprovem demissão, redução da carga horária ou diminuição da renda. Após esse período, os aluguéis passariam a ser pagos na data do vencimento, somando-se se à prestação dos vincendos o percentual mensal de 20% dos vencidos.

É bem verdade que o artigo supramencionado foi retirado do projeto, e a redação deste foi aprovada pelo Senado Federal e avançou à Câmara dos Deputados sem a regra de carência. Sem prejuízo disso, para fins científicos e considerando a possibilidade de aprovação de outros projetos de lei no mesmo teor, deve-se avançar na análise jurídica da proposição de carência como se ela tivesse sido aprovada, sancionada e publicada. O interesse acadêmico é analisar se a regra de suspensão sugerida no projeto seria constitucionalmente adequada face ao direito de intervenção do Estado na economia, mormente fundado nos artigos 170 e 173 da Constituição, sob o parâmetro de análise do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI), reforçada pelo direito fundamental geral de liberdade (art. 5º, *caput*), e considerando a função social do contrato (art. 5º, XXIII).

O Projeto de Lei 1.179/2020 foi enviado à sanção presidencial em 21 de maio de 2020, e a matéria de locação recebeu 11 emendas, sem, contudo, ressuscitar-se a regra de suspensão do pagamento de aluguel, limitando-se à concessão de liminar em ação de despejo. O Senado, em votação remota, rejeitou em parte o substitutivo da Câmara e enviou

22 HAYEK, Friedrich A. von. *Law, legislation, and liberty; a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Vol. 1. Chicago: The University of Chicago Press, 1983, p. 12. No original: “[...] the fact of the necessary and irremediable ignorance on everyone’s part of most of the particular facts which determine the actions of all the several members of human Society”.

à sanção presidencial, pelo Ofício 549/2020²³.

O texto sancionado em 10 de junho de 2020 e publicado como Lei 14.010/2020, trouxe veto ao único artigo da Lei que tratava diretamente de matéria locacional de imóvel urbano, no caso, o artigo 9º. Em relação ao texto original, na parte que tratava da matéria locatícia, a versão aprovada do projeto de lei pelo Congresso Nacional não regulou a moratória, limitando-se a suspender, até 30 de outubro de 2020, a concessão de medida liminar diante das causas ensejadoras de despejo arroladas no artigo 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei 8.245/91. Ressalta-se que, inicialmente, o autor do projeto propunha que todos os tipos do artigo 59 estariam suspensos, excluídas as hipóteses de locação residencial automaticamente prorrogadas do artigo 47, incisos I, II, III e IV.

O artigo 9º contido no projeto de lei ora em análise foi levado à sanção presidencial com o seguinte teor:

Art. 9º. Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 30 de outubro de 2020.
Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se apenas às ações ajuizadas a partir de 20 de março de 2020²⁴.

A limitação trazida pelo texto aprovado na matéria locação de imóvel urbano trata de questão processual, cuja análise foge aos limites traçados para este trabalho. A redação levada à sanção do Presidente tipificava, por exemplo, em caso de ação de despejo por falta de pagamento de aluguéis sem existência de garantia locacional, a proibição de o magistrado conceder liminar – leia-se tutela de urgência, regulada pelos artigos 300 e seguintes do CPC de 2015 – até 30 de outubro de 2020 e não 31 de dezembro de 2020, conforme proposta do Senador proponente do projeto. A medida proposta, no entanto, não impediria o ajuizamento de ação ou o deferimento de liminar que tivesse por fundamento casos estranhos ao previsto no próprio artigo, ressalvadas eventuais interpretações judiciais. Afasta-se, nesta pesquisa, a discussão referente aos tipos tratados no artigo 59 da Lei 8.245/91 que possibilitariam ao juiz deferir tutela de urgência em matéria locacional de imóvel urbano.

O dispositivo foi vetado em junho de 2020 por razões de interesse público, com a justificativa, dada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, de que a regra traria uma proteção excessiva ao locatário, incentivando o inadimplemento, e ignoraria as diferentes condições econômicas dos locadores²⁵. Contudo, referido veto foi parcialmente derrubado em agosto de 2020, mantendo-se vigente o *caput* do art. 9º.²⁶

Observa-se que o veto não apresenta qualquer fundamentação jurídica ou econômica que embase o motivo de sua aplicação do ponto de vista presidencial. É lúcido o entendimento de que a medida seria gravosa ou até injusta para certos locadores, que, muitas vezes, são hipossuficientes, mas a forma como foi oferecido não permite uma análise sistemática da questão pelos congressistas, que acabaram por derrubar o veto. Melhor situação poderia ter ocorrido se o Ministério tivesse desenvolvido a redação do veto mediante o argumento da

23 BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 1179, de 2020*. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Autoria Senador Antonio Anastasia (PSD/MG). Brasília: Senado Federal, 2020.

24 BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 1179, de 2020*. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Autoria Senador Antonio Anastasia (PSD/MG). Brasília: Senado Federal, 2020.

25 BRASIL. *Mensagem nº 331, de 10 de junho de 2020*. Veto ao Projeto de Lei nº 1.179. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

26 BRASIL. *Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020*. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília: Presidência da República, 2020.

intervenção desmedida do Estado na economia, tendo por base a intervenção subsidiária e excepcional do Estado aludida no artigo 2º, inciso III, da Lei da Liberdade Econômica²⁷ ou o princípio da intervenção mínima nas relações contratuais privadas do artigo 421, parágrafo único, do Código Civil.

Não resta dúvida de que a questão seria mais prolixa se o Congresso houvesse mantido a redação original, aprovando a moratória proposta no artigo 10, com a possibilidade de suspensão do pagamento do aluguel pelo período de 20 de março a 30 de outubro de 2020. Ressalta-se que o problema não seria tão somente a análise de ofensa ao direito adquirido ou ato jurídico perfeito, mas a discussão acerca dos limites da intervenção estatal no negócio jurídico, considerando o preço e o tempo do pagamento acertado.

Trata-se da única matéria relativa à relação locacional de imóvel urbano proposta ou discutida no Congresso Nacional que se transformou em lei no RJET, no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Considerando a derrubada do veto em agosto de 2020, a matéria ganha outro contorno nos contratos de locação de imóvel urbano que possuíssem negócios jurídicos processuais, influenciados pelo festejado artigo 190 do CPC²⁸, estipulados antes da publicação da lei, desde que trate do assunto concessão de liminar em ação de despejo.

Nesse caso, sempre haveria a possibilidade de o contratante defender que a nova legislação ofenderia ao ato jurídico perfeito (negócio jurídico perfeito), com sua estipulação aparada pelo artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República de 1988 e artigo 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): “A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitando o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”, consubstanciando o princípio da retroatividade mínima, para o regime jurídico privado, e o princípio da segurança jurídica, para o regime jurídico constitucional²⁹.

O estudo se baseará em questões jurídicas, mas, igualmente, sem se mostrar insensível à preocupação quanto aos efeitos das medidas em análise no mercado locatício, provocados pela medida restritiva proposta, até porque os contratos não apenas são um acerto de vontade, mas um instituto “de maximização, podendo e devendo ser analisado nessa única dimensão”³⁰, dizem aqueles que o enxergam como instrumento maximizador. Mas ainda que não se considere com exclusividade a dimensão do bem-estar, as perspectivas neoinstitucionalistas do contrato possibilitam uma visão mais rica do problema ao abordarem o “ambiente econômico friccional, afetado por custos de transações positivas”³¹. O contrato é um híbrido a envolver a vontade numa dinâmica econômica de fricção, custos de otimização e assimetrias informativas. Dentro dessa ordem de consideração, qual o limite de uma intervenção estatal de planificação na economia? Por óbvio que a intervenção estatal é possível, mas dentro de determinadas delimitações.

Num primeiro momento, afirma-se que as medidas contidas no projeto de lei em comento, que se transformou na Lei 14.010/2020, contêm regras, em sua maioria, de natureza transitória, levadas à concretização em razão da pandemia da Covid-19, que persiste causando enormes prejuízos econômicos e sociais a toda a comunidade, que se viu privada, em certas

27 BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis...; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2019.

28 ARANTES, Isabella Branquinho; MILAN, Victor Hugo Polim. Negócios jurídicos processuais aplicados aos contratos de locação de imóveis urbanos. *Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca*, Franca, v. 3, n. 1, p. 325-347, jun. 2018.

29 MELO, Lígia Maria Silva de. Segurança jurídica: fundamento do Estado de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, ano 6, n. 25, p. 133-144, jul./set. 2006.

30 ARAÚJO, Fernando. *Teoria econômica do contrato*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 44.

31 ARAÚJO, Fernando. *Teoria econômica do contrato*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 99.

circunstâncias, do exercício de direitos básicos, tais quais o de ir e vir, o de trabalhar e o de investir. Por outro lado, a previsibilidade da moratória legal, com a suspensão do pagamento de aluguéis, deve ter sua observação delimitada não só ao inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição de 1988, que fundamentaria a modificação retroativa de cláusula contratual referente ao pagamento, mas, igualmente, deve ser analisada pelo prisma dos artigos 170 e seguintes do texto constitucional, referentes à Ordem Econômica.

Apesar de defender que o direito não é absolutamente lógico e que, nem sempre, o método dedutivo é o melhor caminho para a escurteira hermenêutica de uma situação jurídica, mesmo que hipotética, por questões didáticas, considerando o tema e o problema em pauta, apresentam-se as seguintes premissas para análise do problema:

- a) a existência de contrato de locação de imóvel urbano em vigência e com data anterior à pandemia;
- b) a publicação de lei concedendo moratória para pagamento de aluguel, com fixação de regras diversas das contidas no contrato anterior; e
- c) a identificação de estado de calamidade pública.

Antes de se prosseguir com o ponto de vista desposado no artigo, faz-se necessário alertar ao leitor que se busca investigar quanto à viabilidade de regra como a do artigo 10 do Projeto de Lei 1.179/2020 a partir do exame de precedentes, que não pode ser confundido com jurisprudência. A decisão citada não será analisada como uma amostra de um conjunto de decisões judiciais sobre determinado assunto, mas como um julgado que estabelece uma regra capaz de oferecer uma diretriz para julgamentos posteriores, considerando casos análogos. Acrescenta-se que o precedente é encontrado na fundamentação da decisão de um caso concreto, agregado às circunstâncias particulares de fato e de direito aptas a influenciar o resultado, formando-se, assim, a *ratio decidendi*³⁵.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 493, de relatoria do então Ministro Moreira Alves, com julgamento ocorrido em junho de 1992, que tinha como objeto lei que tratava das modificações de critério de reajuste das prestações nos contratos já celebrados pelo sistema do Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES/CP), traz importante interpretação do inciso XXXVI do artigo 5º da CF. Na razão do voto do relator, afirma-se que, se a lei alcançar os efeitos futuros de contratos celebrados anteriormente a ela, será essa lei retroativa (retroatividade mínima) porque vai interferir na causa, que é um ato ou fato ocorrido no passado, *isto é, tendo por base os dispositivos impugnados na ADI, há ofensa ao ato jurídico perfeito*. No mesmo julgado, considera-se que o disposto no art. 5º, XXXVI, da CF se aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem qualquer distinção entre lei de direito público e lei de direito privado ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva³⁶.

Identificar um precedente judicial não constitui tarefa fácil, já que cada caso concreto contém suas peculiaridades, o que pode ocasionar prejuízo ao livre acesso à justiça e levar uma decisão judicial ao status de precedente, e, com isso, opô-la à regra objeto de impugnação judicial, ceifando a ampla discussão das especificidades. Sobre o exposto, transcreve-se Lopes Filho³⁷:

35 LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 276-277.

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 493/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. - Se a lei alcançar os efeitos futuros de contratos celebrados anteriormente a ela, será essa lei retroativa (retroatividade mínima) porque vai interferir na causa, que é um ato ou fato ocorrido no passado. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves, 25 jun. 1992. *Diário da Justiça*, Brasília, 04 set. 1992, p. 14089.

37 LOPES FILHO, Juraci Mourão. Precedente e norma: usam-se precedentes Judiciais como se aplicam normas legislativas? *Revista Opinião Jurídica*, v. 10, n. 14, 2012, p.231-252.

Embora se possa detectar uma norma no precedente, este não se reduz àquela, nem pode determinar o modo de usá-lo. Possuem funções distintas na ordem jurídica e, por via de consequência, uso plenamente diverso. É preciso que se desenvolva aporte teórico próprio, sobretudo em atenção a um paradigma sistêmico próprio do Direito como integridade de Dworkin, para, então, abrir o sistema jurídico para uma aplicação dialética, fundamentada e consciente de julgados pretéritos. [...]
O precedente, portanto, será o mediador entre a lei e a realidade.

Há crítica, considerando o artigo citado no último parágrafo, sobre a forma de como se entende a figura do precedente e sua aplicação como uma espécie de norma (*ratio decidendi*), considerado, como muitos, uma maneira de tutela das instâncias superiores sobre os juízes singulares. Após a exposição dessa análise crítica, defende-se que os precedentes judiciais encontram sua relevância jurídica e, conseqüentemente, normativa, na segurança jurídica em situações, realmente, semelhantes, de modo que deve o ativismo jurídico, caso se entenda precedente judicial como norma, ser combatido tanto por um legislativo mais operante como por uma atividade judicial mais precisa e minuciosa, apta a detectar as especificidades do caso concreto e a aplicar o *distinguishing*. No entanto esclarece-se ao leitor que a contramedida ora citada é de difícil eficácia diante da estrutura dos Poderes Judiciário e Legislativo, de maneira que prevalece, muitas vezes, sem uma maior atenção, a aplicação massificada e desenfreada de precedentes na esfera judicial, assim como o silêncio do Poder Legislativo, instituição que vai se evadindo de decidir e, com isso, desagradar eleitores.

Ainda que não se trate de um caso concreto em exame pelo STF – haja vista que o processo de controle concentrado de constitucionalidade no Brasil é majoritariamente abstrato, analisando-se a inconstitucionalidade em tese³⁸ –, mostra-se receptiva ao exame do precedente, cujo texto pode servir de base interpretativa (parâmetro hermenêutico) para a análise da viabilidade jurídica da moratória proposta pelo Senador no texto original do Projeto de Lei 1.179/2020.

A escolha recai sobre a mencionada decisão contida na ADI 493, julgado pretérito que trata da análise de lei que modificou critério de reajuste de prestações negociadas em contratos anteriores à vigência da regra jurídica, ligados ao sistema financeiro da habitação. Ressalta-se que não é objeto deste estudo o caso tratado na denominada ADI, mas a fundamentação utilizada para a interpretação do inciso XXXVI do artigo 5º da CF, tendo por base contrato sinalagmático e de trato continuado. Acaso se argumente não ser um caso idêntico, seja por se tratar de lei relativa a reajuste contratual (e não em relação à moratória), seja por se tratar de contratos trabalhistas (e não contratos locatícios), para afastar o caso como um precedente adequado, pode-se sustentar a *ratio decidendi* como uma sinalização referente ao resultado hermenêutico-constitucional que poderia ser atribuído à situação hipotética apresentada nesta investigação.

Lembra-se que o contrato de locação de imóvel urbano possui as duas características listadas, a saber, sinalagma e trato continuado, e a dúvida persiste acerca da aplicação de regra que modifique cláusula de reajuste ou pagamento da parcela ajustada, mesmo considerando situação de calamidade pública em alguns entes da federação brasileira, ocorrida no primeiro semestre de 2020.

A questão não é nova; o Poder Judiciário brasileiro, na década de 40 do século passado, pelo Recurso Extraordinário (RE) 10.713, já se posicionou: leis de emergência que

38 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Ações constitucionais*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 27-29.

modificassem cláusulas em contratos de locação vigentes ou acertos são aplicáveis a partir de sua vigência. Interessante mencionar que as Constituições pretéritas já traziam regras semelhantes ao inciso XXXVI, como, por exemplo, artigo 150, § 3º, da Carta de 1967 e artigo 141, § 3º, da Carta de 1946.

Ainda abordando a ADI 493 como precedente e em complemento ao exposto nos parágrafos anteriores, o voto inicia tratando da visão equivocada, em face da norma constitucional brasileira, da tese de aceitação de leis que retroajam, seja qual for sua gradação: máxima ou mínima, de modo a não caber na argumentação da possibilidade regular efeitos pretéritos à distinção entre lei de ordem pública ou privada. Para ilustrar o exposto, transcreve-se parágrafo da página quatro do voto do relator Moreira Alves:

Esse preceito constitucional (inciso XXXVI) se aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem qualquer distinção entre lei de direito público e de direito privado, ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva. Já na representação de inconstitucionalidade nº 1.451, salientei em voto que preferi como relator: Aliás, no Brasil, sendo o princípio do respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada de natureza constitucional, sem qualquer exceção a qualquer espécie de legislação ordinária, não tem sentido a afirmação de muitos – apegados ao direito de países em que o preceito é de origem meramente legal – de que as leis de ordem pública se aplicam de imediato alcançando os efeitos futuros do ato jurídico perfeito ou da coisa julgada, e isso porque, se se alteram os efeitos, é óbvio que se está introduzindo modificação na causa, o que é vedado constitucionalmente.

Resta claro, considerando a norma constitucional decorrente da interpretação do artigo 5º, no inciso XXXVI, a norma infraconstitucional deduzida do artigo 6º da Lei de introdução às normas do Direito Civil brasileiro, e a *ratio decidendi* exposto na ADI 493, que o artigo 10 do Projeto de Lei 1.179/2020 não teria aplicabilidade, pelo primeiro motivo de que ele visava conceder moratória ao inquilino de imóveis residenciais e comerciais, desde que fossem comprovadas certas condições, como perda de renda ou, até mesmo, do emprego. Na análise, fica indene de dúvidas que a regra contida no projeto tinha intenção de regular contratos já existentes, em franca tensão axiológica com a tutela da retroatividade mínima das leis.

Mas, além da questão do respeito ao ato jurídico perfeito, pode-se considerar a problemática do contrato continuado: novas situações imprevistas e imprevisíveis que alteram substancialmente as condições de mercado podem gerar o entendimento de que o contrato não está fundamentalmente concluído. Porém, ainda aqui, a opção de fechamento do contrato deveria ser prioritariamente privada mesmo limitada por condicionamentos legais, e isso tanto em razão da primazia da vontade como por vários outros motivos:

- a) não houve assimetria informativa, uma vez que a Covid-19 não era passível de antecipação por nenhuma das partes;
- b) *a priori*, não se pode identificar qual das partes apresenta o maior grau de hipossuficiência, uma vez que, também, o locador é passível de se encontrar inativo e desempregado;
- c) não há evidência nem razoabilidade em se supor que os custos de uma nova transação aparentam ser maiores do que os custos de uma legislação que possibilite moratória geral retroativa;
- d) a impossibilidade de se detectar as consequências da moratória na economia, em especial, diante da relevância da atividade imobiliária ao mercado, à cadeia produtiva e à habitação; e

e) estar-se-ia a transferir para um agente privado a responsabilidade por outro agente privado, sem que se levasse em consideração a capacidade econômica, que é a medida que deve ser utilizada pelo poder público para distribuir o ônus do custo dos direitos sociais por entre a sociedade.

Contudo, em vez de assim o fazer, longa é a tradição de atribuir ao agente privado a responsabilidade que seria do Estado, por simples razão da atividade que exerce – imobiliária e escolar, por exemplo –, mas sem lhe examinar as reais possibilidades econômicas. Por meio disso, várias leis protetivas, desastrosamente genéricas e sem uma adequada avaliação de impactos legislativos³⁹, levam a situações de injustiça e ineficácia, já que sua aplicação resulta na impossibilidade de manutenção da propriedade ou da profissão a alguns (ou muitos) titulares em razão dos ônus desproporcionais que lhes impõe. Ao final e substancialmente, fica a pergunta: a moratória geral e retroativa estaria a distribuir de maneira ótima o bem-estar do contrato?

Cabe esclarecer que a regra de moratória proposta no projeto de lei não tratava de extinção de índice inflacionário⁴⁰ (não há direito adquirido a padrão monetário) e não propunha a criação de outro, ou seja, dela não decorre alternativa à continuidade do preceito anterior; antes, estabelece moratória, modificando tempo do pagamento. Ressalta-se que a regra só seria aplicada aos contratos ou aditivos de fixação de aluguel e tempo do pagamento firmados após 20 de março de 2020, limitados ao termo 30 de outubro de 2020. Felizmente, conforme já dissertado, a Lei 14.010/2020, à exceção do *caput* do art. 9º, cujo veto foi derrubado no Congresso Nacional, praticamente nada regulou acerca da relação locacional⁴¹.

A pandemia de Covid-19 levou o Congresso Nacional a aprovar, após provocação da Presidência da República, o estado de calamidade pública. O Decreto Legislativo 006, de 20 de março de 2020 – expedida com base no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, que suspende os resultados fiscais e limitação de empenho na ocorrência de calamidade pública, mais recentemente submetida à reforma pela Lei Complementar 173/2020⁴² –, além da declaração, formou grupo de trabalho, para, em conjunto com Ministros de Estado, especialmente, o da Economia, realizar audiência pública para apresentação e avaliação de relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao Covid-19.

O estudo das legislações informadas, especialmente, os artigos do Decreto Legislativo 006, combinados com o artigo 65 da LRF, demonstra que não há qualquer preceito que autorize intervenção do Estado em contratos negociados entre particulares; as autorizações criadas dizem respeito a contratações realizadas pelo Poder Público. A análise dos artigos 137, 148, 167, inciso XIII, § 3º, todos da Constituição da República de 1988, que tratam da decretação do estado de sítio, da instituição de empréstimo compulsório para casos de calamidade pública, e da abertura excepcional de crédito extraordinário em caso de calamidade pública

39 MENEGUIN, Fernando B. *Avaliação de impacto legislativo no Brasil*. 2010. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. (Textos para Discussão, 70)

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Recurso Extraordinário 114.982/RS. Locação. Plano cruzado. Alegação de ofensa ao § 3º do artigo 153 da Emenda Constitucional nº 1/69. Decreto-Lei nº 2.290/86 e Decreto nº 92.592/86. [...]. Recorrente: Segamar Empreendimentos Imobiliários Ltda. Recorrido: Sid Informática S/A. Relator: Min. Moreira Alves, 30 set. 1990. *Diário da Justiça*, Brasília, 01 mar. 1991, p. 1808.

41 BRASIL. *Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020*. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília: Presidência da República, 2020.

42 BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000.

ou guerra, por exemplo, não trazem qualquer norma ou preceito que relativize, mesmo que após um acurado sopesamento, o preceito do inciso XXXVI do artigo 5º da mesma Carta.

Mesmo o estado de sítio, que pode ser caracterizado como uma medida legal de urgência, que restringe vários direitos fundamentais, como, por exemplo, a obrigação de permanência em localidade determinada, restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, nada trata de possibilidade excepcional de lei posterior modificar preceitos acordados anteriormente.

A conclusão que se extrai é que a vigência e aplicação da regra proposta, permitindo a suspensão do pagamento de aluguel referente à locação de imóvel urbano, mesmo durante o período excepcional vivenciado pela sociedade brasileira no ano de 2020 e o aspecto social da medida, em face à superação da vontade e, conseqüentemente, do ato jurídico perfeito, seriam inviáveis, por vício constitucional. Acrescenta-se ainda, considerando a fundamentação apresentada, que a regra da moratória pode ser caracterizada pela ausência de sensibilidade aos vários elementos econômicos pelos quais a medida deveria ser tomada.

Numa análise da Ordem Econômica, o intervencionismo estatal proposto originalmente vai de encontro à determinação do art. 174 da Constituição, a regulamentar a intervenção indireta do Estado nas atividades econômicas, uma intervenção sobre o domínio econômico, dando-se preferência a políticas de incentivo, ou de intervenção por indução, em detrimento da adoção de medidas restritivas da liberdade de ação dos particulares⁴³. As medidas de indução promovem a proteção do direito fundamental de liberdade, permitindo às partes do contrato chegarem às suas próprias soluções, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, que podem implicar, por exemplo, no lugar de moratória, o oferecimento de abatimentos, a apresentação de novo calendário de desembolso e a possibilidade de renegociação, tudo dentro da liberdade de contratar. Em contrapartida, as medidas de indução podem estimular os agentes econômicos a tomarem decisões segundo o interesse público, adotando-se o Estado brasileiro uma postura paternalista libertária, com a sugestão estatal de melhores soluções⁴⁴. Acaso aprovada fosse a redação original do art. 10, haveria ainda um estímulo à litigiosidade pré-fabricada pelo Estado, capaz de ensejar custos desnecessários ao Poder Judiciário. Por outro lado, as partes sempre poderão recorrer ao Poder Judiciário para sustentar a aplicação dos princípios da função social, insculpido no art. 421 do Código Civil, e do equilíbrio econômico aos contratos⁴⁵.

A intervenção do Estado na economia, nessas situações, poderia até se dar com linha de crédito estatal aos inquilinos com dificuldades, mas nunca à custa do desrespeito aos preceitos do inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição e 1988 e do artigo 6º da LINDB. O texto de moratória proposto, também, seria uma afronta ao princípio da função social do contrato ao desconsiderar a posição econômica do locador e a quebra de um setor produtivo essencial para o desenvolvimento econômico. Em questões de planejamento estatal, não se pode perder por perspectiva que a profissão e a propriedade, também, beneficiam seu titular, que não pode ser o aprioristicamente responsabilizado ou o garantidor universal da economia por uma posição de investidor ou titular da riqueza.

Por certo que o esforço é conjunto, e que a justiça e eficiência demandam um reajustamento de condutas, provavelmente, mediante a oneração do economicamente mais

43 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 146-147.

44 LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; CIDRÃO, Tais Vasconcelos. Paternalismo: uma ideia viável? *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 8, n. 1, p. 273-288, jan./jun. 2017.

45 NEGRÃO, Ricardo. *Curso de direito comercial e de empresa: títulos de crédito e contratos empresariais*. 9. ed., v. 2. São Paulo: Saraiva, 2020, p.228-230; 237-238.

forte: isso é feito em matéria tributária e em legislações especiais do Direito Privado. Mas, em ambas, a presunção do mais forte deve ser atrelada a fatores contingenciais revestidos de normalidades, de maneira a não se perder a utilidade econômica do direito. A Lei da Liberdade Econômica, por oportuno, promoveu a presunção *juris tantum* de paridade contratual com a introdução do art. 421-A, somente superável diante de elementos concretos capazes de demonstrar a situação de dependência unilateral.

Não resta dúvida que, ao inquilino, seria e é viável, em face da legislação vigente, interpor pedido de revisão do aluguel com base no artigo 19 da Lei 8.245/91, caso existam os requisitos, como, por exemplo, o período de três anos do último ajuste, ou até se utilizar da fundamentação do artigo 317 do Código Civil para obtenção de abatimento ou até a moratória. É público e notório que a pandemia constitui um fato imprevisível e de consequências incalculáveis, e é certo que o juiz, ao revisar a obrigação, também, deve levar em consideração a situação econômica do locador.

Embora o RJET praticamente não tenha apresentado qualquer regra de natureza transitória frente à emergência provocada pela Covid-19 que modificasse a Lei do Inquilinato, alguns Estados vêm legislando sobre relações obrigacionais, concedendo remissão parcial, considerando o direito do consumidor e as relações decorrentes, sob fundamentos distintos – haja vista que direito do consumidor, como ramo do direito civil, é matéria de competência da União. No Estado do Ceará, por exemplo, há a Lei 17.208/2020, que concedeu descontos às mensalidades escolares durante o período de calamidade provocado pela Covid-19⁴⁶, assim como regras em países estrangeiros, como na Inglaterra, que suspenderam ações de despejos e possessórias por até três meses, diante da referida pandemia⁴⁷.

Mesmo não sendo objeto de estudo principal do presente artigo a discussão quanto à natureza jurídica específica do contrato de locação e sua interface com o Código de Defesa do Consumidor, afirma-se que a relação locacional não constitui relação de consumo, com remissão ao precedente do REsp. 475.220/GO: não têm os Estados federados brasileiros competências para regular moratória ou remissão em contratos de locação de imóvel urbano.

[...] O posto revendedor de combustível recorrido não se enquadra no conceito de consumidor final (art. 2º, caput, do CDC), haja vista estar o contrato que celebrou com recorrente vinculado à sua atividade lucrativa, motivo porque inaplicável, enfim, nas relações que mantém entre si, o disposto do Código de Defesa do Consumidor. A incidir, in casu, as normas da Lei do Inquilinato, reconhecida a relação jurídica advinda de um contrato de locação firmado entre Shell do Brasil e Auto Posto Kakareco V. [...] (REsp 475.220/GO, Rel. Ministro Paulo Medina, Sexta Turma, julgado em 24/06/2003, DJ 15/09/2003, p. 414)⁴⁸

Ressalta-se, no entanto, o entendimento em contrário desenvolvido por Venosa⁴⁹, o qual deve ser observado *cum grano salis* e diante de circunstâncias específicas do caso concreto. Peghini⁵⁰ sumariza as situações que entende passíveis de aplicação do regime jurídico consumerista, nas hipóteses de relações extracontratuais do consumidor por equiparação e

46 CEARÁ. Lei n.º 17.208, de 11.05.2020. Dispõe sobre ações de proteção aos consumidores da rede privada de ensino durante o plano de contingência do novo Coronavírus (Covid-19). Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2020.

47 UNITED KINGDOM. Ministry of Housing, Communities & Local Government. Government support available for landlords and renters reflecting the current coronavirus (COVID-19) outbreak: Measures to protect renters affected by coronavirus (COVID-19). GOV.UK, London, 26 mar. 2020.

48 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Recurso Especial 475.220/GO. Civil. Recurso Especial. Contrato De Locação. Redistribuidora De Combustíveis E Posto Revendedor. [...]. Recorrente: Raizen Combustíveis S/A. Recorrido: Auto Posto Kakareco V Ltda. Relator: Min. Paulo Medina, 24 jun. 2003. *Diário da Justiça*, Brasília, 15 set. 2003, p. 414.

49 VENOSA, Sílvio de Salvo. *Lei do Inquilinato comentada*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

50 50 PEGHINI, Cesar Calo. A aplicação do Código de Defesa do Consumidor às relações locatícias urbanas. *Revista de Direito Brasileira*, Brasília, ano 4, v. 8, p. 71-93, maio/ago. 2014, p. 91.

nas contratuais quando há intermediação por empresa especializada ou quando se tratar de locadora profissional, que faz da locação como atividade econômica principal.

No caso brasileiro, considerando a citada lei estadual, aplica-se a argumentação exposta neste artigo, mesmo considerando a emergência. Escolhas devem ser realizadas pelo agente estatal em momentos de calamidade, mas se questiona se os espíritos desses tipos de leis citadas neste estudo são capazes de manter os contratos vigentes e eficazes, preocupação do Estado em face à manutenção da atividade econômica em serviços de natureza essencial.

Resta claro que a relação de equilíbrio e paridade entre as partes, além do cumprimento do princípio da solidariedade, constitui fator primordial, mas a quebra da cadeia de serviço locacional, beneficiando apenas uma das partes, tem o poder de ocasionar problema sistêmico de difícil solução. Salienta-se, mais uma vez, que a melhor escolha seria a adoção de uma postura de intervenção por indução, com a liberação de crédito para fim específico de segurar os contratos de locação por certo período no caso de contratos de locação que optassem pela realização de desconto.

5. CONCLUSÃO

As conclusões obtidas com a pesquisa, que trata da possibilidade de lei conceder moratória a inquilinos por determinado espaço de tempo, em face do princípio da função social do contrato e da intervenção do Estado na economia, podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

- a) a regra que instituíra a moratória por um período de tempo, em contrato de locação de imóvel urbano, constante no Projeto de Lei 1.179/2020, que se transformou na Lei 14.010/2020, se tivesse sido aprovada e sancionada, mesmo considerando o período excepcional vivenciado pela sociedade brasileira no ano de 2020 e o aspecto social da medida, seria de natureza inconstitucional diante do princípio da segurança jurídica ou da retroatividade mínima, insculpido no inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição da República de 1988;
- b) ao inquilino é viável, frente à legislação vigente, interpor pedido de revisão do aluguel com base no artigo 19 da Lei 8.245/91 caso presentes os requisitos legais como, por exemplo, o decurso do triênio desde o último ajuste, ou até se valer da fundamentação do artigo 317 do Código Civil para obtenção de abatimento ou até moratória, à luz da evidência incontestável de imprevisibilidade e impactos econômicos significativos ocasionados pela pandemia do Covid-19;
- c) a intervenção do Estado na economia, em situações de contrato de trato sucessivo, especificamente através de lei, não poderia ocorrer em violação ao ato jurídico perfeito nos moldes de uma intervenção diretiva que enrijece as relações jurídicas contratuais a um padrão normal, mas poderia assentar na forma de incentivo, orientando os agentes econômicos a se organizarem e tomarem decisões de acordo com o interesse público estatal, privilegiando o direito fundamental de liberdade do art. 5º, *caput*, da Constituição, que resvala na liberdade de contratar;
- d) a proposta legislativa de moratória *tout court*, sem uma adequada avaliação de impactos legislativos, seria ainda uma afronta ao princípio da função social do contrato ao desconsiderar as diferentes e variadas situações econômica do locador e as múltiplas e criativas formas de ajustar o contrato diante da situação de crise, podendo até mesmo implicar um efeito ricochete, a estiular uma reação em cadeia para a quebra de um setor produtivo essencial para o desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Jesualdo Eduardo de. Inovações da lei de locação. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos: divisão jurídica*, Bauru, SP, v. 45, n. 55, 2011. Disponível em: <http://ojs.ite.edu.br/index.php/ripe/article/view/184>. Acesso em: 22 set. 2020.

ARANTES, Isabella Branquinho; MILAN, Victor Hugo Polim. Negócios jurídicos processuais aplicados aos contratos de locação de imóveis urbanos. *Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca*, Franca, v. 3, n. 1, p. 325-347, jun. 2018. Disponível em: <http://revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/735>. Acesso em: 22 set. 2020.

ARAÚJO, Fernando. *Teoria econômica do contrato*. Coimbra: Almedina, 2007.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito Civil: Reais*. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2000.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis...; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. *Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020*. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14010.htm. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. *Mensagem nº 331, de 10 de junho de 2020*. Veto ao Projeto de Lei nº 1.179. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-331.htm. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 356, de 11 de março de 2020*. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 1179, de 2020*. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Autoria Senador Antonio Anastasia (PSD/MG). Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141306>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Recurso Especial 475.220/GO. CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CONTRATODE LOCAÇÃO. REDISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS E POSTO REVENDEDOR. [...]. Recorrente: Raízen Combustíveis S/A. Recorrido: Auto Posto Kakareko V Ltda. Relator: Min. Paulo

Medina, 24 jun. 2003. *Diário da Justiça*, Brasília, 15 set. 2003, p. 414. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 493/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. - Se a lei alcançar os efeitos futuros de contratos celebrados anteriormente a ela, será essa lei retroativa (retroatividade mínima) porque vai interferir na causa, que é um ato ou fato ocorrido no passado. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves, 25 jun. 1992. *Diário da Justiça*, Brasília, 04 set. 1992, p. 14089. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Recurso Extraordinário 114.982/RS. Locação. Plano cruzado. Alegação de ofensa ao § 3º do artigo 153 da Emenda Constitucional nº 1/69. Decreto-Lei nº 2.290/86 e Decreto nº 92.592/86. [...]. Recorrente: Segamar Empreendimentos Imobiliários Ltda. Recorrido: Sid Informática S/A. Relator: Min. Moreira Alves, 30 set. 1990. *Diário da Justiça*, Brasília, 01 mar. 1991, p. 1808. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 22 set. 2020.

CANUTO, Pollyana Jorge; LIMA, Luana de Souza; BARBOSA, Hevilyn Cecilia Ventura; BEZERRA, Kalyne Araújo. Repercussões do isolamento social diante da pandemia Covid-19: abordando os impactos na população. *Hygeia: Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde*, Edição Especial: Covid-19, p. 122-131, jun. 2020. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/54398/>. Acesso em: 22 set. 2020.

CARVALHO, Daniel Melo Nunes de; VIEIRA, Marco André Ramos; VARANDAS JÚNIOR, Paulo. O novo coronavírus e a revisão dos contratos de locação. *Migalhas*, Ribeirão Preto, Migalhas de Peso, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/322705/o-novo-coronavirus-e-a-revisao-dos-contratos-de-locacao>. Acesso em: 22 set. 2020.

CEARÁ. *Lei n.º 17.208, de 11.05.2020*. Dispõe sobre ações de proteção aos consumidores da rede privada de ensino durante o plano de contingência do novo Coronavírus (Covid-19). Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2020. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2020/17208.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

COSTA, Dilvanir José da. O sistema da locação predial no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 39, p. 143-167, 2001. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1193>. Acesso em: 22 set. 2020.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; WEBBER, Suelen. O direito de propriedade e a supremacia do interesse público sobre o privado na era de adaptação às mudanças climáticas. *Revista Jurídica da FA7*, v. 13, n. 2, 2016. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/63>. Acesso em: 27 jul. 2020

FORTALEZA tem déficit habitacional de 130 mil moradias, aponta Defensoria Pública. *G1*, Ceará, 7 set. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/09/07/fortaleza-tem-deficit-habitacional-de-130-mil-moradias-aponta-defensoria-publica.ghtml>. Acesso em:

HAYEK, Friedrich A. von. *Law, legislation, and liberty; a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Vol. 1. Chicago: The University of Chicago Press, 1983.

HIRATA, Alessandro; TARTAGLIA, João Manoel Meneguesso. Built to suit: dos aspectos contratuais ao direito de superfície. *Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva*, Salvador, v. 4, n. 1, p. 145-165, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/view/4134>. Acesso em: 22 set. 2020.

LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; CIDRÃO, Taís Vasconcelos. Paternalismo: uma ideia viável? *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 8, n. 1, p. 273-288, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/437>. Acesso em: 22 set. 2020.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. Salvador: JusPodivm, 2014.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. Precedente e norma: usam-se precedentes Judiciais como se aplicam normas legislativas? *Revista Opinião Jurídica*, v. 10, n. 14, 2012. p. 231-252.

MELO, Lígia Maria Silva de. Segurança jurídica: fundamento do Estado de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, ano 6, n. 25, p. 133-144, jul./set. 2006. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/429>. Acesso em: 22 set. 2020.

MENEGUIN, Fernando B. *Avaliação de impacto legislativo no Brasil*. 2010. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. (Textos para Discussão, 70). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>. Acesso em: 22 set. 2020.

NEGRÃO, Ricardo. *Curso de direito comercial e de empresa: títulos de crédito e contratos empresariais*. 9. ed., v. 2. São Paulo: Saraiva, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Ações constitucionais*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

PASTERNAK, Suzana; BÓGUS, Lucia Maria Machado. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. *Cad. CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, jun./ago. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000200002>. Acesso em: 27 jul. 2020.

PEGHINI, Cesar Calo. A aplicação do Código de Defesa do Consumidor às relações locatícias urbanas. *Revista de Direito Brasileira*, Brasília, ano 4, v. 8, p. 71-93, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2882>. Acesso em: 22 set. 2020.

PINTO, Felipe C; SANTOS, Larissa Dias Puerta dos; ROCHA, Jaqueline P. J. O IPTU Progressivo Como Instrumento de Política Urbana: Análise dos Dados Elaborados no Município de São Paulo. *Revista de Direito Público - RDP*, Brasília, Volume 17, n. 91, 323-346, jan./fev. 2020.

ROBERTO, Luciana Mendes Pereira. O direito à vida. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 7/8, p. 340-353, 2003/2004. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11138>. Acesso em: 22 set. 2020.

SÃO PAULO. Quarentena em SP segura pico da pandemia e impede sobrecarga de leitos, aponta estudo. *Portal do Governo do Estado de São Paulo*, São Paulo, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/quarentena-em-sp-segura-pico-da-pandemia-e-impede-sobrecarga-de-leitos-aponta-estudo/>. Acesso em: 27 jul. 2020.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. Responsabilidade civil e contratos de locação predial urbana. *Revista Jurídica da FA7*, Fortaleza, v. 7, p. 187-202, 2010. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/145/>. Acesso em: 22 set. 2020.

SOUZA, Silvio Capanema de. *A Lei do Inquilinato comentada*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

UNITED KINGDOM. Ministry of Housing, Communities & Local Government. Government support available for landlords and renters reflecting the current coronavirus (COVID-19) outbreak: Measures to protect renters affected by coronavirus (COVID-19). *GOV.UK*, London, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/government-support-available-for-landlords-and-renters-reflecting-the-current-coronavirus-covid-19-outbreak>. Acesso em: 27 jul. 2020.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Código civil interpretado*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Lei do Inquilinato comentada*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

WHO. *DRAFT landscape of COVID-19 candidate vaccines* – 21 September 2020. Geneva: WHO, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/draft-landscape-of-covid-19-candidate-vaccines>. Acesso em: 22 set. 2020.

Recebido em: 27.09.2020

Aprovado em: 20.12.2020

Como citar este artigo (ABNT):

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio; SIQUEIRA, Natércia Sampaio; MELO, Álisson José Maia. A moratória em contratos de locação de imóvel urbano e a covid-19 no Brasil: uma análise da lei do regime jurídico emergencial e transitório das relações jurídicas de direito privado (RJET). *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.43, p.174-195, jan./abr. 2021. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/06/DIR43-11.pdf>>. Acesso em: dia mês. ano.