

**VI ENCONTRO VIRTUAL DO
CONPEDI**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

ILTON GARCIA DA COSTA

FABIO FERNANDES NEVES BENFATTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves; Fabio Fernandes Neves Benfatti; Ilton Garcia Da Costa – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-690-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais.
2. Transformações na ordem social e econômica.
3. Regulação. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I

Eis que estamos em meados do ano de 2023, mais especificamente, no mês de junho, novamente, recebendo tantos amigos e pesquisadores a apresentarem seus trabalhos no VI Encontro Virtual do CONPEDI. Aliás, a forma virtual de trabalho e o uso das novas tecnologias são evidentes sinais de transformação na Ordem Social e Econômica que faz urgir a necessária regulação Estatal para que se definam, via intervenção do aparato jurídico-normativo do Estado, as devidas competências, direitos e deveres dos agentes envolvidos em interações físicas e por meio de novéis tecnologias que desafiam, por assim dizer, o clássico Direito. As interações entre os sujeitos de Direito já não são locais e, mesmo, passam a ser internacionais, até mesmo, pelo uso de plataformas digitais que desconhecem fronteiras e jurisdições. Evoluímos nos últimos quarenta anos de forma tão surpreendente que restam, agora e daqui para frente, enormes desafios em se institucionalizar Direito (seja quando da criação de normas ou, ainda, quando da apreciação pelo Poder Judiciário de casos concretos) que esteja concretamente coadunado com a realidade fática de um mundo que avança em sociedade de redes tecnológicas. É o nosso desafio e, assim, passamos a analisar, do ponto de vista acadêmico, diversas possibilidades para entendimento de realidades desafiadoras e que merecem diferentes formas de pensar o legislado e o julgado. Destarte, apresentam-se, então, para a comunidade jurídica, os seguintes artigos:

A CARNE CULTIVADA NO BRASIL: ANÁLISE DO PONTO DE VISTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS; de autoria de Amilton Cardoso Dos Santos Junior e Filipe Fortes de Oliveira Portela. Analisando a elaboração de política pública regulatória de pesquisas, produção e comercialização de carne cultivada no Brasil destacando que o processo de elaboração e condução da política pública regulatória deve estar pautado em estudos transdisciplinares

A CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS DE ENDOWMENT COMO INCENTIVO REGULATÓRIO A APS DO SUS: O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS PELO FINANCIAMENTO; apresentado por Luiz César Martins Loques. Discutindo problemas relacionados a Atenção Primária à Saúde, parte essencial do modelo do Sistema Único de Saúde, expostos pelo Banco Mundial; bem como que, na realidade, no

Sistema Brasileiro administrativo-constitucional não há impedimentos, em princípio, da colaboração da atividade empresarial com a Administração Pública, mormente, via PPPs e fundos de endowment.

A LIVRE INICIATIVA COMO EXPRESSÃO DE LIBERDADE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF; de autoria de Marcelo Benacchio, Vera Lucia Angrisani e Mikaele dos Santos. Tratando da compreensão da livre iniciativa como expressão de liberdade e valor necessário no desenvolvimento social à luz da jurisprudência do STF.

A REGULAÇÃO DE GATEKEEPERS SEGUNDO O DIGITAL MARKETS ACT EUROPEU: AVANÇO REGULATÓRIO OU RETROCESSO PARA INOVAÇÃO? Apresentado por Temis Chenso da Silva Rabelo Pedroso e Tania Lobo Muniz. Discorrendo sobre o conteúdo do Digital Markets Act Europeu publicado no segundo semestre de 2022, com o objetivo de garantir competitividade entre os mercados digitais pela regulação das grandes companhias de tecnologia para se evitar que, abusando de seu poder de mercado, impeçam a entrada de novos concorrentes.

A TELEVISÃO COMO INSTRUMENTO LESIVO AO DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE COGNITIVA elaborado por Francelino das Chagas Valença Junior e Jessica Manuella Duarte Valença. Discutindo a transformação da capacidade de abstração do ser humano após o surgimento e a massificação da televisão na sociedade moderna e como esse avançar tecnológico está impactando a capacidade de raciocínio das pessoas, evidenciando que estamos, de forma passiva, recebendo inputs que são absorvidos como por osmose sem que façamos qualquer esforço intelectual. Trata-se de verdadeiro “mergulhar” na passividade em frente a uma tela, em geral por diversas horas ao longo do dia.

CAMINHOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL; de autoria de Pedro Augusto Gil de Carvalho. Ensinando que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados está prevista na Lei Geral de Proteção de Dados como Órgão da Administração Pública Federal responsável, dentre outros aspectos, por zelar pela proteção dos dados pessoais, fiscalizar o tratamento dos dados e aplicar sanções quando adequado.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO A PARTIR DE PLATAFORMA DIGITAL ELETRÔNICA DE MEIOS DE PAGAMENTO (PIX): UMA VISÃO JURÍDICA A PARTIR DOS IMPACTOS DA PANDEMIA; elaborado por Geovanna Nayane Nunes de Andrade, Eduardo Augusto do Rosário Contani e Patricia Etsuko Issonaga. Lembrando que, a partir da Pandemia de COVID-19 iniciada ao final de 2019, seguido pelo surgimento de uma

onda no Brasil em março de 2020, produziram-se severas restrições às atividades econômicas e sociais em inúmeros setores. Nesse cenário, o artigo estuda o Sistema de pagamentos Pix, concebido na década anterior e concretizado em novembro de 2020, revolucionando o acesso a meios de pagamento de baixo custo e proporcionando a bancarização de muitas pessoas.

INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO: ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EMPRESARIAL E O IMPULSO PARA O CONSUMO CÍVICO E CONSCIENTE; intuído por Marlene Kempfer e Philippe Antônio Azedo Monteiro. Trabalhando, dentre as possíveis intervenções do Estado Brasileiro (Art. 174 CRFB/88), sobre as relações no domínio econômico, a necessária convergência das condutas de consumo, das empresas e do Estado para o fim de promover eficácia social dos direitos que compõem o conceito de função social da propriedade empresarial.

INTERVENÇÃO ESTATAL EM PROL DAS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE À LUZ DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS; de autoria de Marcus Aurélio Vale Da Silva, Marisa Rossignoli, Bruno Bastos De Oliveira. Defendendo a atuação das micro e pequenas empresas que merecem ser escopo de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento socioeconômico, considerando o tratamento diferenciado previsto no Ordenamento Jurídico brasileiro, que prevê a possibilidade de aplicação de benefícios aos microempreendedores, mas que ainda não atingem os objetivos que transcendem à seara econômica.

LIMITAÇÃO DO DIREITO DE FRUIR DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: UMA ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES JUDICIAIS E LEGISLATIVAS NA LEI DO INQUILINATO NO PERÍODO DA PANDEMIA DO COVID-19; escrito por Paulo Andre Pedroza de Lima e Alisson Jose Maia Melo. Compreendendo como o Legislativo e o Judiciário Federal intervieram nas relações contratuais referente as locações imobiliárias limitando o direito do proprietário de fruir de sua propriedade.

O FENÔMENO CONTEMPORÂNEO DA DESINFORMAÇÃO: REGULAÇÃO DOS AMBIENTES VIRTUAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTENÇÃO DAS FAKE NEWS elaborado por Samantha Ramos Paixão de Oliveira e Felipe Aurichio De Camargo. Destacando que se vive a era da informação em meio ao fenômeno da desinformação, curiosamente causado pela quantidade exacerbada, diuturnamente, pelo fenômeno das fake news fazendo urgir a real necessidade de regulação do ambiente virtual, alfabetização midiática, neutralidade da rede e do zero-rating, objetivando a tutela jurídica dessas informações.

O NEOLIBERALISMO CONTEMPORÂNEO E OS EFEITOS NEGATIVOS NA COMPOSIÇÃO MORAL DO INDIVÍDUO; apresentado por Oswaldo Pereira De Lima Junior e Luana Cristina da Silva Lima Dantas. Tratando do neoliberalismo contemporâneo como retorno às ideais liberais clássicas e sobre como seus ideais produzem efeitos negativos indelévels na cultura e na moralidade de um povo. Ainda, concluindo que a lógica desse “novo” neoliberalismo se revela como a principal fonte de alheamentos dos indivíduos em relação ao lado ruim do sistema de economia de mercado, especialmente no que se refere à pobreza, à marginalidade e à exclusão social de minorias.

O PESQUISADOR PÚBLICO E O MARCO LEGAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – MLCTI: AS ATUALIZAÇÕES DA CARREIRA DE DOCENTE NO SISTEMA FEDERAL E PARANAENSE; de autoria de Erika Juliana Dmitruk, Estella Ananda Neves e Viviana Samara Yoko Matsui. Investigando a atualização legislativa denominada Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI) e seu impacto no desenvolvimento de atividades de pesquisa e desenvolvimento, criação, prestação de serviços tecnológicos e empreendedorismo acadêmico por parte de docentes de universidades públicas federais e paranaenses.

O VALOR ADICIONADO FISCAL (VAF) COMO UMA POLÍTICA ECONÔMICA DE FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS; escrito por Daniel Ricardo Davi Sousa, Marisa Rossignoli e Bruno Bastos De Oliveira.

Discorrendo sobre o Valor Adicionado Fiscal (VAF) e sua inserção na divisão de competências tributárias do modelo de federalismo, permitindo o retorno de parte do valor arrecadado para o Município de origem das operações tributadas pelo Imposto de circulação de Mercadorias (ICMS), com o objetivo de garantir o equilíbrio fiscal por intermédio da devolução de parte do valor tributário arrecadado com base na capacidade de geração de riqueza de cada Ente e o fortalecimento da autonomia financeira desses Municípios.

OS DESAFIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR O CUMPRIMENTO DE REGULACÕES TRANSNACIONAIS A PARTIR DA METODOLOGIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL; de autoria de Alice Rocha da Silva e Edinei Silva Teixeira. Suscitando análise acerca dos desafios enfrentados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na fiscalização do cumprimento de regulacões transnacionais, mais especificamente as chamadas soft law, considerando a ausência de acolhimento expreso e formal pelo Estado brasileiro.

POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS NO CONTROLE DE BARRAGENS DE MINERAÇÃO: DESAFIOS NA GOVERNANÇA DE UM SISTEMA DESCOORDENADO DE SEGURANÇA; apresentado por Eder Marques De Azevedo.

Destacando que desastres com barragens de megacorporações como o grupo Samarco/Vale /BHP exigem imediata resposta pública, cujos vieses cognitivos, ao conferir notoriedade aos efeitos recentes, não dão aos riscos passados ou desconhecidos a abordagem adequada à sua condição de causa. Como reação instantânea à distorção de foco as políticas ambientais, no setor minerário, têm dado protagonismo a mudanças regulatórias criadas á “toque de caixa”, preocupadas, muito mais, em dirimir a consternação social do que em resolver o dilema de instituições administrativas responsáveis pela fiscalização dos barramentos de rejeitos, cujo fim maior é assegurar as vidas humanas e o meio ambiente envolvidos. O artigo estuda, pois, as implicações da complexidade do sistema público vigente, marcado pela descoordenação entre os órgãos competentes e suas políticas públicas regulatórias, e como a análise das causas pode indicar caminhos no tratamento dos desajustes na governança minerária, amenizando a problemática do controle de segurança.

REGULAÇÃO ESTATAL DAS NOVAS TECNOLOGIAS: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA FRENTE AO RACIOCÍNIO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO; elaborado por Artur Barbosa da Silveira e Mikaele dos Santos. Visando o aprofundamento no debate acerca do raciocínio jurídico do Direito Administrativo frente às novas roupagens da sociedade da informação, que requer de modo mais célere e adaptativo os incentivos ao desenvolvimento econômico-social, apontando que a regulação econômica Estatal das novas tecnologias, quando realizada de forma séria, não coloca em risco os valores humanos conquistados pela sociedade, tampouco conduz à uma situação de insegurança jurídica.

Ao que se observa apresentamos, aqui, o tratamento de temas de suma importância em uma época de mudanças e transformações sociais que fazem urgir o repensar do próprio Direito sob pena de que reste, para Este, a desconexão fática com a realidade local, regional nacional e internacional. Convidamos, pois, a todos e todas para a leitura dos textos que seguem como forma de contribuição para o repensar de um Direito imerso em realidade que se transforma a olhos vistos em sociedade, agora, altamente influenciada pelas novas tecnologias.

Junho de 2023.

Everton Das Neves Gonçalves

Universidade Federal de Santa Catarina

Ilton Garcia Da Costa

UENP Universidade Estadual do Norte do Paraná

Fabio Fernandes Neves Benfatti

Universidade do Estado de Minas Gerais

LIMITAÇÃO DO DIREITO DE FRUIR DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: UMA ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES JUDICIAIS E LEGISLATIVAS NA LEI DO INQUILINATO NO PERÍODO DA PANDEMIA DO COVID-19

LIMITATION OF THE RIGHT TO ENJOY REAL ESTATE PROPERTY: AN ANALYSIS OF LEGAL AND LEGISLATIVE INTERVENTIONS IN THE TENANCY LAW IN THE PERIOD OF THE COVID-19 PANDEMIC

Paulo Andre Pedroza de Lima ¹
Alisson Jose Maia Melo ²

Resumo

O artigo busca compreender como o legislativo e o judiciário federal intervieram nas relações contratuais referente as locações imobiliárias limitando o direito do proprietário de fruir de sua propriedade. Com os impactos na economia provocados pela pandemia da coronavírus, as partes contratantes se viram em desequilíbrios financeiros, o que levou a intervenções nas relações contratuais. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental, via análise qualitativa, e com a descrição dos atos promovidos. Entender se houve uma análise prévia sobre a consequência das decisões, tanto no processo legislativo como nos acórdãos proferidos pelo STF e decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, é uma das preocupações deste artigo. A pandemia do Covid-19 impactou em todas as categorias econômicas do Brasil, inclusive nos locadores como locatários de imóveis residenciais e comerciais. Porém existe uma regra histórica de menor intervenção estatal nas relações privadas. Nos contratos de locação já existe um controle do sistema consumerista. Porém tem a situação do locador, que depende dos recursos financeiros advindos dos direitos jurídicos e econômicos que ele dispõe sobre a propriedade, que são garantidos pela Constituição e pelo Código Civil, para sua subsistência. Conclui-se no trabalho que o houve uma interferência indevida e excessiva na limitação do direito de fruir pelos proprietários dos imóveis que estavam na condição de locadores, dentro de um patamar de valores definidos em lei.

Palavras-chave: Covid-19, Lei do inquilinato, Direito imobiliário, Limitação do direito de propriedade

Abstract/Resumen/Résumé

The article seeks to understand how the legislature and the federal judiciary intervened in contractual relations regarding real estate leases, limiting the owner's right to enjoy his property. With the impacts on the economy caused by the corona virus pandemic, the

¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro. Bacharel em Direito pela UNI7 e em Economia pela Universidade Federal do Ceará. Advogado e economista.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Advogado.

contracting parties found themselves in financial imbalances, which led to interventions in contractual relationships. The methodology used was bibliographic and documental research, via qualitative analysis, and with the description of the promoted acts. Understanding whether there was a prior analysis of the consequences of the decisions, both in the legislative process and in the judgments handed down by the STF and decisions of the Court of Justice of the State of Ceará, is one of the concerns of this article. The Covid-19 pandemic impacted all economic categories in Brazil, including landlords such as tenants of residential and commercial properties. However, there is a historical rule of less state intervention in private relations. In the lease contracts there is already a control of the consumer system. However, there is the situation of the lessor, who depends on the financial resources arising from the legal and economic rights he has over the property, which are guaranteed by the Constitution and the Civil Code, for his subsistence. It concludes that there was an undue and excessive interference in the limitation of the right to enjoy by the owners of the properties that were in the condition of lessors, within a level of values defined by law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Covid-19, Tenancy law, Real estate law, Limitation of property rights

1. INTRODUÇÃO

O atual Código Civil preconiza no artigo 1.228 que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Um dos direitos do proprietário, no caso de gozar da propriedade, é o direito de receber aluguéis. O proprietário ao limitar o seu uso temporário da sua propriedade imobiliária para terceiros sob a contrapartida do recebimento de vantagens, em pecúnia ou em outra espécie, sob a forma de contrato de locação é previsto na legislação brasileira. Uma característica pura da autonomia das partes, algo que se estabelece desde os primórdios do Direito Romano, e segue no âmbito do direito privado pátrio nacional.

Porém com a pandemia do Covid19, a lei do inquilinato, que rege os contratos de locação de imóveis residenciais e empresariais sofre restrições legislativas e de decisões do judiciário, sofreu limitações na autonomia das partes neste modelo contratual. A lei do inquilinato, apesar de mais antiga que o Código do Consumidor, tem limitações de cunho consumerista, dando uma maior proteção ao locatário. Estas novas restrições impostas pelo Estado através da lei 14.216/2021, que proíbe os despejos de locadores residenciais e empresariais que pagam um determinado valor, retira possibilidades judiciais de despejo do locador inadimplente. Reduz-se assim o poder do locador de auferir os proveitos estabelecidos no contrato estabelecido entre locador e locatário. Restringindo o direito de gozar dos frutos de sua propriedade imobiliária.

Esta pesquisa se justifica, pois houve um protecionismo excessivo nestas limitações, favorecendo o locatário e restringindo o direito do locador de constranger o inadimplente com o despejo. O despejo do locatário inadimplente é o meio final legal para que o locador venha a obrigar o este a cumprir as obrigações contraídas. E estas obrigações, em sua grande maioria, são necessárias para o sustento do locador. Privando, desta forma, o locador de auferir vantagens que vem a compor o seu orçamento financeiro necessário para sua manutenção.

A importância do estudo desse tema consiste na compreensão da motivação destes remédios jurídicos e entender se houve um estudo da consequência da aplicação da limitação do direito do proprietário imobiliário, da mesma maneira que se certifica da escassez de estudos econômicos e jurídicos sobre a matéria. Até por ser este um fato jurídico recente e que ainda tem formação jurisprudencial e legislativa em contínua evolução quando se escreve este artigo.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, para o entendimento deste tema, procederam-se uma pesquisa bibliográfica, com o uso de referências teóricas, como livros, artigos científicos e legislações, e uma análise da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre

uma ação declaratória de direito fundamental (ADPF 828) que trata sobre o tema de forma específica. Trazemos uma decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará para compreender a interpretação da corte máxima estadual. E se faz uma breve abordagem de economia para embasar a análise de motivações e consequências das decisões dos órgãos estatais nacionais e estaduais sobre o tema.

O método utilizado foi o dedutivo, apresentando-se argumentos concisos a respeito do direito de propriedade, desde o aspecto histórico ao momento atual da sua limitação na pandemia. Dividindo-se o trabalho em XXX tópicos, no primeiro tópico, apresenta-se uma noção geral do direito de propriedade, ressaltando-se seus elementos constitutivos, bem como são feitas algumas considerações relativas à propriedade imobiliária, vindo a tratar da evolução deste conceito desde o direito romano até sua consolidação no código civil brasileiro e na constituição atual que rege nosso país.

Posteriormente, no segundo tópico, é desenvolvida a temática da propriedade dentro de aspectos econômicos, sem buscar aprofundar em demasia sobre o tema, pois se busca trazer conceitos para a compreensão jurídica das motivações e das consequências do poder de limitar o uso da propriedade.

No terceiro trata-se do estudo específico das alterações legislativas na lei do inquilinato, explicando o processo legislativo, as intervenções do judiciário e analisando os impactos econômicos e jurídicos nas partes contratantes destas intervenções.

Por fim, vem a conclusão deste artigo, questionando a forma da intervenção estatal neste âmbito do direito privado, já que ao invés de restaurar o equilíbrio proposto na relação contratual, poderia se instaurar um desequilíbrio contra o locador, já que há uma limitação a receber seus direitos estabelecidos em contrato.

2. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO

A propriedade é inerente a evolução do ser humano. Mais que um fenômeno jurídico, a propriedade é um fenômeno social. Surgindo quando o homem deixa de ser selvagem e passa a utilizar a natureza (terra, água e demais recursos naturais) para obter sua subsistência e seu sustento (DE ASSIS, 2008, p.782). O direito de propriedade tem uma forte concepção econômica e que foi incorporada ao Direito, para proteger este instituto social e econômico.

Como Brasil utiliza o *civil law*, com bases montadas no direito romano, para tratar do conceito de propriedade é importante dissertar sobre a evolução deste conceito trazendo as raízes da Roma Antiga. O romanista Santo Justo (1999, p.99) afirma que ainda se tendo o instituto econômico da propriedade privada na Roma Antiga, o conceito de propriedade só vem

surgir na ciência jurídica medieval. Neste período os glosadores definiram que o proprietário tem o poder de usar, fruir e abusar da sua propriedade ("*ius utendi, fruendi et abutendi re sua*"). Sendo este o conceito que formalizado na doutrina durante todo o período liberal, que se estende até o início do século XX.

Existem várias doutrinas que tratam da origem da propriedade no direito romano. A mais aceita é do jurista belga Ferdinand de Visscher que afirma que a propriedade veio do poder (*imperium*) do *paterfamilias* sobre as pessoas e coisas. Este foi se dividindo, tal como descrito (SANTO JUSTO. 1999, p.103):

Mais tarde, este poder ter-se-ia fraccionado em novos poderes: na *patria potestas sobre filii*; na *manus* sobre a esposa; na *dominica potestas* sobre escravos; e no *mancipium* sobre outras pessoas livres e *res Mancipi*. Finalmente, nos últimos tempos da República, o *mancipium* foi substituído, nas *res Mancipi*, pelo *dominium*, mantendo-se apenas em relação as pessoas livres *in potestate* do *paterfamilias* excluindo os *fili* e a *uxor*. As *res nec Mancipi* teriam sido apenas objecto de *possessio*. A ideia de um *imperium* originário que se fraccionou em diversos poderes aliciante. Todavia, se as *res nec Mancipi* fossem insusceptíveis de propriedade, não se compreenderia a possibilidade de *usucapio* que a Lei das XII Tábuas reconhece quanto às *ceterae res*. (SANTO JUSTO. 1999, p. 103)

A propriedade carregaria carga conceitual de poder absoluto desde Roma, passando por toda a idade média. Vale ressaltar que o direito de propriedade vem assegurar o poder econômico e as questões sociais. A concentração de terras nas mãos de poucos fortalece as monarquias absolutistas (DE ASSIS, 2008, p.783), inclusive a de Portugal. Em Portugal as terras ficavam no poder do soberano (FAORO,2001, p.20). Importante lembrar que a terra era a fonte produtora de riquezas, pois a agricultura e a pecuária eram a força motriz para a geração de riquezas. Quem detinha as terras, teria mais força econômica e conseqüentemente, buscava o poder político. Isto vem desde a economia feudal passando até a revolução industrial, segundo os economistas fisiocratas (BATISTA, 2012).

O Direito Romano teve em Portugal uma grande influencia, vindo a ter aplicação subsidiária como normas jurídicas, dentro do sistema chamado de monarquia patrimonial (FAORO, 2001. p.20). No século XIV, os primeiros monarcas portugueses viram a necessidade de se criar um código, uma compilação de leis, buscando dar mais segurança jurídica ao Estado Português. Estas compilações são chamadas de ordenações. Surgiram as ordenações Afonsinas, logo depois a revisão feita por Dom Manuel (ordenações Manuelinas) e as ordenações Filipinas. Estas mais duradouras, feitas em um trabalho de juristas portugueses que demorou aproximadamente 10 anos e que foi posta em vigor no reinado do espanhol Filipe II Esta lei

vigora em Portugal até o surgimento do Código Civil português em 1867, e no Brasil durante todo o período da colônia (SIQUEIRA.2018. p. 53; p.54).

O direito de propriedade no Brasil foi positivado na Constituição do Império, outorgada em 1824, no capítulo que trata dos direitos civis e políticos dos brasileiros, rezando da seguinte norma, que permaneceu mantida na primeira constituição da República do Brasil e no Código Civil de 1916:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.
(...)

XXII. E' garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização.

Este conceito, digamos carregado de cunho ideológico privado e liberal, é reformulado após os movimentos de cunho filosófico marxista, tal como a revolução russa e as constituições socialistas do México e de Weimar, na Alemanha. A partir deste momento, a propriedade deixa de ser apenas um direito e se carrega do conceito de uma obrigação. O detentor tem a obrigação de manter a propriedade (DE ASSIS. 2008, p.785). Este cunho social entra no direito brasileiro com a constituição de 1934, logo após a queda da velha República, que dizia em seu artigo 113:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (DE ASSIS. 2008, p.785)

No seu livro *Direito de Construir*, o professor Marcelo Siqueira (2009. p.57; p.80) discorre longamente sobre a evolução do significado jurídico da propriedade no Brasil. Mostrando que a concepção jurídica da Constituição de 1934, apresentada no artigo 113, continua permeando as regras brasileiras, ou mesmo exposto nas Cartas Magnas que tivemos até 1988 ou em leis esparsas, mas nunca definindo o que seria o interesse social ou coletivo. Contraditoriamente, no período da ditadura militar, através do Estatuto da Terra, veio nascer a

mente da concepção da função social da propriedade, com restrições a propriedade em busca do desenvolvimento econômico.

Mas a função social da propriedade somente se sedimenta no âmbito jurídico na Constituição de 1988, limitando a propriedade em relação a servidão, desapropriação, ocupação temporária, a requisição, a função econômica da propriedade e as normas ambientais (DE ASSIS. 2008, p.785). Estas limitações são interessantes porque a Constituição repete os dizeres clássicos liberais sobre ser a propriedade um direito garantido de modo inviolável, ainda que limitada pela sua função social, que é tema inclusive no capítulo da Ordem Econômica (RODRIGUES JUNIOR, 2010, p.80).

O Código Civil de 2002 veio a reforçar o caráter liberal da propriedade, mas já prevendo várias limitações previstas na Constituição, que viriam a ser estabelecidas em legislação extravagante. Assim definindo melhor os limites do proprietário:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Mas estas limitações pela função social e econômica em relação a propriedade tem ressalvas na doutrina jurídica brasileira. Eros Grau afirma, apud Silva (2018), p. 240 que a propriedade privada é o melhor instrumento para garantir a subsistência individual e familiar do seu dono, garantindo a dignidade humana. O que vem compreender a inclusão dos princípios da propriedade privada e da livre concorrência no capítulo da ordem econômica da carta máxima. No meu ponto de vista, se entende que o proprietário privado vá fazer melhor proveito econômico a nação com o uso de sua propriedade de forma autônoma e privada, seguindo os limites legais.

Porém além das restrições que a propriedade sofre pelas questões inerentes a mesma, temos as limitações contratuais provenientes da limitação ao direito de contratar, positivado pelo artigo 421 do Código Civil:

Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)

Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

A discussão dos princípios liberais e intervencionistas no ordenamento jurídico brasileiro levanta discussões na doutrina em relação a sua eficácia, principalmente quando se leva em conta os resultados econômicos e sociais. A função social dos contratos cabe estudos específicos. Os contratos limitam entre as partes. Algo normal na doutrina jurídica pois temos aqui a expressão da autonomia das vontades e da liberdade de contratar expressos em um documento com valor jurídico,

Mas o problema é que no Brasil, segundo Luciano Benneti Timm (2008), se utiliza um paradigma paternalista que identifica a função social do contrato com o propósito de equilibrar os poderes econômico e fático entre as partes, sob a ótica da justiça distributiva inerente ao Estado Social. Para este jurista, adepto da escola da análise econômica do direito, esse paradigma contém um equívoco teórico, pois parte de uma concepção desvirtuada do que seja o contrato, na sociedade atual. Não se percebe no direito brasileiro a diferença entre contrato e o direito contratual, causando impactos nas relações econômicas, como será visto adiante.

3. A PROPRIEDADE SOB A ÓPTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A economia é o estudo de como a sociedade administra os seus recursos escassos. E estes recursos escassos, dentro da economia liberal, deveriam ser administrados pelos interesses dos agentes econômicos. Neste modelo econômico, os recursos escassos são geridos pelas decisões descentralizadas das empresas e famílias quando estas interagem nos mercados de bens e serviços. (MANKIW, 2020, p.2; p.8). No capitalismo liberal, o homem elide a intervenção estatal e é foi o paradigma econômico muito usado até início do século XX.

Se a mão invisível do mercado é funcional na economia, então por que precisamos do governo? O governo surge, entre outros motivos, para garantir o cumprimento das regras e manter as principais instituições econômicas. E uma das principais instituições na economia é o direito de propriedade dos indivíduos. Indivíduos que são agentes econômicos que tem o poder de possuir e controlar seus recursos escassos. O produtor só vai trabalhar se tiver a certeza de que poderá vender seus produtos e receber pela venda deles. O trabalhador só vai vender sua mão de obra se tiver a certeza de receber pela disposição do seu esforço. Desta forma, o governo entra na economia para promover a eficiência, igualdade e a segurança jurídica para garantir que os agentes econômicos façam suas transações econômicas, que quando formalizadas, criam os contratos. Em linguagem mais popular, o governo intervém na economia deixar com que os agentes econômicos façam o bolo crescer e ver a melhor forma de dividir o bolo, otimizando a eficiência produtiva social (MANKIW, 2020, p. 9).

Dentro destes conceitos econômicos e jurídicos, surge nos Estados Unidos, em meados do século XX a análise econômica do direito na hermenêutica jurídica. Esta é uma metodologia que busca compreender os fenômenos sociais, analisando o caso concreto dentro do contexto legal, político, social, econômico e institucional. Auxiliando a tomada da decisão judicial e estudando o consequencialismo das decisões judiciais e das deliberações do Executivo e do Legislativo na sociedade (GICO JUNIOR, 2019, p.10-11). Vale ressaltar que o consequencialismo foi estabelecido no direito pátrio na Lei de Introdução das Normas Brasileiras no artigo 20 que informa:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

A interpretação desta norma jurídica busca conduzir o processo decisório dos órgãos administrativos, de controle e de justiça. Cria a necessidade dos agentes decisores dos atos estatais provocando a análise das normas e valores ideais, usando os princípios da proporcionalidade, mas evitando práticas que causem insegurança jurídica. Este artigo introduz o postulado do pragmatismo, onde o julgador tem o dever de considerar as alternativas das consequências de sua decisão como elemento de sua própria decisão (ROCHA LIMA, 2020)

As limitações legais, estabelecidas através dos princípios da função social da propriedade e da função social do contrato, criam custos de transação entre os agentes em virtude das externalidades criadas pela lei. Externalidade é o impacto sem compensação das ações de um agente econômico sobre o bem-estar de outros agentes econômicos que não participa daquelas ações (MANKIOW, 2020, p.156). Quando são criadas regras que limitam a liberdade de contratar, o Governo estabelece diretrizes que devem ser observadas pelas partes. Limitando a autonomia privada dos particulares nas suas transações econômicas. Como exemplo, regulamentações governamentais podem ter efeitos positivos para os donos de imóveis urbanos (a proibição de instalação de fábricas em áreas residenciais) ou efeitos negativos para estes mesmos proprietários (a proibição de despejos de devedores de aluguéis no período da pandemia). Estas limitações podem criar vantagens ou desvantagens para proprietários imobiliários, que vem a ser o objeto de estudo deste artigo.

Para se analisar o custo de transação, cabe-se informar que as transações econômicas se refletem no direito contratual. O contrato é o registro legal das negociações entre as partes

privadas que muitas vezes tem um caráter econômico. E o contrato de aluguel é uma espécie de transação econômica que é regulamentada pela lei do inquilinato. E toda vez que temos intervenções nestes contratos, os custos podem aumentar para uma das partes ou para ambos os contratantes. Segundo o economista Ronald Coase, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1991, os agentes econômicos privados buscam negociar sem custos a alocação dos seus recursos, resolvendo por si só os problemas das externalidades (MANKIW, 2020, p.166). O mercado age de forma eficiente, se assim os contratantes puderem fazer suas escolhas sem interferência estatal. Mas quando existem limitações na seara econômica que podemos ter uma redução na eficiência econômica.

Claro existem problemas que precisam da intervenção do Estado para evitar problemas de falhas de mercado. Falha de mercado é a situação econômica onde um mercado não consegue produzir uma alocação natural que seja eficiente. Ou seja, nesses casos, as transações do mercado acabam gerando mais efeitos negativos para todos do que satisfazendo individualmente os ofertantes e os demandantes (MANKIW, 2020, p.122).

A distribuição desigual de informação, o poder de barganha e modelo de mercado são falhas de mercado. A falha de mercado, entre a parte ofertante e demandante pode causar imperfeição nas alocações e favorecendo comportamentos indesejáveis. Um exemplo de assimetria de informação seria a venda de carros usados com problemas sem o conhecimento do comprador. Para evitar estes problemas, entra o Estado para diminuir estes riscos. No caso de locações de imóveis urbanos, foi criada a Lei do Inquilinato. Criando regras para proteger tanto locadores como locatários, criando inclusive normas cogentes de anulação de cláusulas abusivas. Assim o Governo deve intervir para corrigir estas falhas de mercado para proteger a sociedade (MANKIW, 2020, p.167).

Entende-se que, se forem aplicadas as regras do consequencialismo estabelecido pela LINDB em conjunto com a análise dos custos de transação, as intervenções jurídicas e mesmo legislativas nas relações contratuais terão limitações, sem interferir no princípio de fruir do proprietário dos benefícios gerados pela sua propriedade privada, considerando a análise econômica do direito como modelo hermenêutico.

4. A LEI DO INQUILINATO E AS MODIFICAÇÕES LEGISLATIVAS E JUDICIÁRIAS DURANTE O COVID-19

Os contratos de locação imobiliária são regidos pela lei do Inquilinato (Lei 8.245/91). Lei esta que veio buscar o equilíbrio dos contratos de locação urbana, inclusive buscando

soluções processuais que seria de menor impacto econômico para os pactuantes. A lei ao tentar estabelecer um balanceamento nas equações econômicas e pacificando um mercado que estava tumultuado e nervoso na década de 1980 devido aos problemas de estagflação passadas naquele momento. A Lei do Inquilinato veio melhorar a entrega da prestação jurisdicional nas ações locatícias) inclusive compromissada com o princípio da efetividade do processo, sendo premonitória de reformas que incorporaram o novo Código de Processo Civil de 2015 (CAPANEMA,2010, p. 221).

De acordo com o jurista Silvio Venosa (2021, p.5-23), o contrato de locação abrange imóveis urbanos ou de finalidade urbana (ainda que em área rural), hoje inserido dentro do sistema jurídico da relação consumerista. Estão excluídos desta espécie de contrato os locadores de vagas de garagem, de meios de hospedagem e de arrendamento mercantil, por exemplo. Apesar do Estado buscar se imiscuir de criar interferências nas relações econômicas privadas, a contrato de inquilinato (lei 8.245/1991) traz normas imperativas dispostas a dirigir ou regulamentar o contrato, tais qual o artigo 45:

Art. 45. São nulas de pleno direito as cláusulas do contrato de locação que visem a elidir os objetivos da presente lei, notadamente as que profbam a prorrogação prevista no art. 47, ou que afastem o direito à renovação, na hipótese do art. 51, ou que imponham obrigações pecuniárias para tanto. (VENOSA, 2021, p. 5-23)

Este caráter intervencionista na relação contratual privada tem um caráter protetivo criado pelo legislador, protegendo a parte jurídica mais “fraca”, sem limitar a vontade das partes, dentro do complexo negocial estabelecido pelas partes. Criando limites e balizas para o judiciário melhor a interpretar a vontade das partes, dentro dos limites da lei, para as valorizações feitas pelos magistrados na observância do caso concreto (VENOSA, 2021, p. 23-24).

Em 2020 surge a pandemia da COVID-19. Esta pandemia não apenas um evento imprevisível no direito brasileiro. Os efeitos do COVID-19 afetaram profundamente as relações contratuais dos mais variados tipos, incluindo os contratos de locação imobiliária. As medidas de restrição das atividades econômicas paralisaram fortemente as atividades econômicas em geral e a movimentação de pessoas. Por exemplo no Ceará, com a publicação do Decreto nº 33.519, que entrou em vigor no dia 19 de março de 2020, foram implementadas medidas para o enfrentamento do novo corona vírus, paralisando praticamente quase todas as atividades econômicas do Estado. Como consequência, houve grande restrição ao crédito e uma paralisação dos fluxos financeiros, com forte redução das vendas e ocorrência de inadimplência.

A paralisação afetou as atividades industriais, comerciais e de serviços, com exceção dos supermercados e farmácias. O setor de combustíveis, embora mantido como essencial, teve suas vendas impactadas em função da redução das receitas dos demais setores. Os bancos, por sua vez, restringiram a concessão de crédito diante da incerteza sobre a capacidade de pagamento dos clientes. Uma situação que impactou o fluxo de geração de renda do Brasil vindo a ocasionar o maior desemprego da história do país (GARCIA e CUCOLO, 2021).

O direito brasileiro tem normas para ajustar os desequilíbrios econômicos causados nos agentes econômicos. A própria lei do Inquilinato prevê nos artigos 18 e 19 da lei 8.245/91 condições para se repactuar as obrigações listadas nos contratos de locações de imóveis comerciais e residenciais. Possibilitando assim a oportunidade para que as partes venham a acordar um novo valor para o aluguel bem como incluir ou modificar a cláusula de reajuste no curso do contrato. No entanto, inexistindo acordo, o valor do aluguel poderá ser revisto judicialmente, porém após três anos de vigência do contrato. Seguem os dispositivos da lei de locações imobiliárias:

Art. 18. É lícito às partes fixar, de comum acordo, novo valor para o aluguel, bem como inserir ou modificar cláusula de reajuste.

Art. 19. Não havendo acordo, o locador ou locatário, após três anos de vigência do contrato ou do acordo anteriormente realizado, poderão pedir revisão judicial do aluguel, a fim de ajustá-lo ao preço de mercado. (BRASIL,1991)

Mas importante observar que no período de pandemia, todas as partes envolvidas (locadores e locatários) foram afetadas nas questões financeiras, excluindo os segmentos que tiveram suas atividades liberadas, tais como supermercados, postos de combustíveis e farmácias, além dos serviços essenciais de acordo com as normas de flexibilização do Estado do Ceará. Assim com a perspectivas de problemas financeiros causados pela paralização das atividades econômicas e pelo desequilíbrio nos fluxos de caixas das famílias e empresas, a Justiça foi acionada para se manifestar em alguns contratos. Além do mais o Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), índice calculado pela Fundação Getúlio Vargas, que ainda é hoje um dos índices mais utilizados no mercado imobiliário para reajustar os valores negociais de um contrato, principalmente nos contratos de natureza locatícia sofreu variações positivas na ordem de 37% em 12 meses em julho de 2021 (MIGALHAS, 2022). Assim o lapso temporal de três anos para revisão contratual informado pela lei das locações estava comprometido em virtude da recessão e da inflação mundial que foram consequências econômicas advinda da pandemia. Porém os impactos na renda e na riqueza do país, e para o aumento do Covid19

impacta em ambos os contratantes. A perda de receita pelas empresas pelo aumento da inflação e da Guerra da Ucrânia é algo que está impactando o mundo todo (MONTEIRO, 2022).

Neste contexto, surgiram várias intervenções legislativas e judiciárias no arcabouço normativo brasileiro, aplicados com a motivação dos impactos econômicos causados pelos contratantes. Algumas destas intervenções vieram a limitar o direito de o proprietário usar dos benefícios que o seu imóvel poderia conceder, entre eles o de receber os aluguéis. Tanto o legislativo como o Supremo Tribunal Federal limitaram a possibilidade de despejar os devedores limitados a valores estabelecidos em lei.

O Congresso Nacional prevendo que a pandemia do Covid-19 iria ter uma extensão temporal acima da prevista inicialmente, veio a votar a lei 14.010/20, publicada em 10 de junho de 2020. Este ato normativo dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do corona vírus (Covid-19). Foram criadas algumas mudanças temporárias de modo a preservar problemas sociais nos contratos de locações urbanas, temendo se uma convulsão social caso uma onda de despejos acontecesse, via aplicação da lei do inquilinato. Porém foi controlado a duração temporal de validade deste dispositivo, valendo por 140 dias corridos. Segue a descrição do dispositivo:

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. (BRASIL,2020)

Segue a redação dos dispositivos da lei do Inquilinato que ficaram suspensos a partir promulgação da lei até o dia 30 de outubro de 2020.

Art. 59. Com as modificações constantes deste capítulo, as ações de despejo terão o rito ordinário.

§ 1º Conceder - se - á liminar para desocupação em quinze dias, independentemente da audiência da parte contrária e desde que prestada a caução no valor equivalente a três meses de aluguel, nas ações que tiverem por fundamento exclusivo:

I - O descumprimento do mútuo acordo (art. 9º, inciso I), 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 - O disposto no inciso II do art. 47, havendo prova escrita da rescisão do contrato de trabalho ou sendo ela demonstrada em audiência prévia;

V - A permanência do sublocatário no imóvel, extinta a locação, celebrada com o locatário.

VII – o término do prazo notificatório previsto no parágrafo único do art. 40, sem apresentação de nova garantia apta a manter a segurança inaugural do contrato; (Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009)

VIII – o término do prazo da locação não residencial, tendo sido proposta a ação em até 30 (trinta) dias do termo ou do cumprimento de notificação comunicando o intento de retomada; (Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009)

IX – A falta de pagamento de aluguel e acessórios da locação no vencimento, estando o contrato desprovido de qualquer das garantias previstas no art. 37, por não ter sido contratada ou em caso de extinção ou pedido de exoneração dela, independentemente de motivo. (Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009)

Com a proibição da aplicação pelo judiciário das liminares nas ações de despejo, as partes foram obrigadas no período a negociar para obter resolver os problemas dos contratos de locação estabelecidos.

Dentro deste contexto, já sem estar em vigor o artigo nono da lei 14.010/2020, vem o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 23/02/2021 aprova o Ato Normativo nº 0010578-51.2020.2.00.0000, que recomendando os membros do judiciário que avaliassem com cautela o deferimento de tutelas de urgência que tenham como objetivo a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, principalmente quando envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica, enquanto a pandemia do novo corona vírus persistir.

Segue abaixo parte do voto do Ministro Luiz Fux motivando o ato normativo:

Outrossim, cumpre observar que o CNJ editou, em 31 de março de 2020, a Recomendação nº 63, que diz respeito à mitigação do impacto decorrente das medidas de combate à contaminação pelo novo coronavírus no contexto das ações de recuperação empresarial e falência. No art. 6º da referida norma, já se prescrevia aos Juízos, dentre outras medidas, que avaliassem com especial cautela o deferimento de medidas de urgência consubstanciadas na decretação de despejo por falta de pagamento. (CNJ, 2021)

Esta orientação sobre os despejos coletivos urbanos, aprovada no conselho do CNJ, inspirou a lei 14.216/21, de 07 de outubro de 2021. Lei esta que estabeleceu medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, vindo a suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resultasse em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo. Propunha a lei estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.

A lei suspendia, até o fim de 2021, os despejos determinados por ações em virtude do inadimplemento dos pagamentos de aluguel de imóveis comerciais, de até R\$ 1,2 mil, e residenciais, de até R\$ 600. O texto ainda suspendia os atos jurídicos praticados desde 20 de março de 2020, com exceção dos já concluídos. Também dispensava o locatário do pagamento de multa em caso de encerramento de locação de imóvel decorrente de comprovada perda de

capacidade econômica que inviabilizasse o cumprimento contratual. Além disso, autoriza a realização de aditivo em contrato de locação por meio de correspondências eletrônicas ou de aplicativos de mensagens para dar um caráter mais informal as relações contratuais.

Importante ratificar que a restrição ao proprietário locador do imóvel não seria atingido no caso deste imóvel ser a única propriedade do locador e o dinheiro do aluguel consistir em sua única fonte de renda.

Inicialmente esta lei foi vetada pelo Presidente da República, na mensagem de veto 378 de 04/08/2021, mas teve seu veto derrubado pelo plenário do Congresso Nacional. Na mensagem de veto, no que tange aos contratos de aluguéis de imóveis urbanos, residenciais ou comerciais, temos a seguinte redação:

Por fim, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que muitas famílias, especialmente, as de baixa e média renda, com fundamento nessa premissa, adquirem imóveis como sua fonte de sustento, seja proveniente de aluguel, seja de arrendamento, seja para cultivo próprio. Desse modo, a forma proposta possibilitaria melhorias para o problema dos posseiros, mas, por outro lado, agravaria a situação dos proprietários e dos locadores. Assim, a paralisação de qualquer atividade judicial, extrajudicial ou administrativa tendente a devolver a posse do proprietário que sofreu esbulho ou a garantir o pagamento de aluguel, impactaria diretamente na regularização desses imóveis e na renda dessas famílias de modo que geraria um ciclo vicioso, pois mais famílias ficariam sem fonte de renda e necessitariam ocupar terras ou atrasar pagamentos de aluguéis. (BRASIL,2021)

Apreende-se assim que a interferência legislativa nos contratos de locação, além das recomendações para interpretação pelos magistrados buscava um equilíbrio do mercado, mas poderia gerar quedas de receitas aos locadores.

O entendimento do Executivo é importante, porque principalmente nas cidades do interior do Ceará, onde muitas famílias vivem das rendas das locações de pequenos imóveis, que tem o valor arbitrado na lei (R\$ 600,00) como um patamar acima da média do mercado. Sendo esta renda complementar a aposentadoria do proprietário locados. Podendo estas famílias sofrerem problemas no seu fluxo de caixa. Bastaria que o proprietário tivesse dois imóveis locados.

Na mensagem de veto, a lei de liberdade econômica seria frustrada pois daria um salvo conduto para os ocupantes irregulares de imóveis públicos, que, segundo o presidente, “frequentemente agem em caráter de má fé”. Na mensagem enviada ao Congresso Nacional naquele momento, Bolsonaro afirmou ainda que a medida poderia “consolidar ocupações existentes, assim como ensejar danos patrimoniais insuscetíveis de reparação”.

Destaca-se que o projeto dispensava o pagamento de multa para interrupção do aluguel e permitia mudanças contratuais por meio de correspondências eletrônicas ou aplicativos de mensagens. Segundo o presidente, o PL 827/2020 estava “em descompasso com o direito à propriedade” e conduziria a “quebras de contrato promovidas pelo Estado”. Além disso, Bolsonaro também argumentou que o projeto “geraria um ciclo vicioso” (AGÊNCIA SENADO, 2021).

Porém no dia 06 de abril de 2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal formou maioria para confirmar a liminar, concedida pelo ministro Luís Roberto Barroso dentro do julgamento da ADPF 828 formulado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), autor da ação, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e entidades populares, de direitos humanos e moradia., que prorrogou até o dia 30 de junho a vigência da Lei 14.216/2021, responsável por suspender despejos e desocupações em razão da crise de Covid-19.

O Ministro Barroso, relator do caso, pede ao Legislativo um novo debate sobre o tema, criando um regime de transição para depois do término da crise sanitária. Segundo ele, é necessário "evitar que a realização de reintegrações de posse por todo o país em um mesmo momento conduza a uma situação de crise humanitária" (HIGIDIO, 2022).

Segundo o relator as populações vulneráveis continuam em situação de risco particular: "A pandemia tem agravado significativamente a pobreza no país, que retornou para o mapa da fome. O aumento da inflação atinge de maneira mais acentuada as camadas mais pobres e existe fundada preocupação com o aumento do flagelo social" (HIGIDIO, 2022). Este voto prejudica, como já informado neste texto aqueles que dependem dos valores provenientes das locações imobiliárias que ficariam privados de ações de despejo para reaver o domínio completo de suas propriedades.

Em 30 de junho de 2022 o Supremo Tribunal Federal estendeu a validade desta lei até o dia 30 de outubro de 2022. A motivação do Ministro Barroso (CONJUR, 2022) foi “em atenção aos princípios da cautela e precaução, é recomendável a prorrogação da medida cautelar, que já havia sido deferida, pela segunda vez, em março deste ano. “O STF vem criar um regime de transição para os despejos dos locatários que não cumprem suas obrigações. Dentro do acórdão, a motivação da extensão tem alguns números que foram trazidos pelas partes envolvidas, tais como o aumento da média móvel de Covid-19, apesar do aumento da base vacinal da população brasileira, avanço da fome no Brasil em 2022, impactos na renda per capita (ADPF 828, 2022).

O ativismo do Poder Judiciário tem se mostrado desproporcional nas relações privadas quando o Ministro Barroso assume a postura neoconstitucionalista, rasgando os milhões de

pactos locatícios firmados no Brasil. Contratos que dão o sustento para os proprietários dos imóveis, fazendo uma limitação com base em entendimento pessoal. Desta forma, sem analisar o ponto de vista dos proprietários, desrespeitando os princípios já tratados na LINDB, veio o ato do STF restringir de forma indevida o direito de fruir do proprietário dos aluguéis gerados pela sua propriedade imobiliária. Intervindo assim o STF de forma abusiva, desproporcional e desnecessária nas relações econômicas privadas. Evidencia-se que o Judiciário transcendeu os limites ao prorrogar lei sem delegação do poder Legislativo, se valendo de princípios constitucionais.

Outro questionamento feito neste estudo: qual a metodologia para se chegar aos valores de R\$ 600,00 reais para imóveis urbanos residenciais e de R\$ 1.200,00 para imóveis urbanos comerciais? Será que foi observado pelos legisladores e pelo judiciário as diferenças de custos de vida entre os Entes federativos, já que é notório que o custo de locação de imóvel, e consequentemente o custo de vida também, em São Paulo é maior do que em Fortaleza, por exemplo. Mesmo dentro do mesmo estado, temos diferenças de preços relativos que geram maiores dispêndios em Fortaleza, capital do Ceará, do que em cidades do interior do Estado, principalmente as que tem população inferior a 100 mil habitantes, que somam mais de 100 municípios no Ceará.

Segundo reportagem do Diário do Nordeste (2022), Fortaleza era a 22ª cidade mais cara para locação no Brasil (R\$ 19,03/m²). A diferença do preço do metro quadrado para locação de Barueri (R\$ 40,98/m²), localizada na área metropolitana de São Paulo, a cidade mais cara do Brasil, chega a 100%. As divergências de valores são muito grandes. Um imóvel de 50 metros quadrados, por exemplo, poderia ter o valor de R\$ 2.000,00 caso se situe em Barueri, e de 950,00, caso se situe em Fortaleza.

Na pesquisa deste artigo, não se encontrou nenhum estudo econômico-financeiro para que se tenha tido a projeção do valor, valor que limita o direito do proprietário conseguir a ordem de despejo do locatário inadimplente. Vindo de encontro com princípios da motivação e do consequencialismo, que estão dispostos na LINDB. O processo legislativo não observou a motivação necessária e o impacto econômico para a restrição direito fundamental do proprietário em receber os seus aluguéis. Com intervenção legislativa aqui tratada, os custos de transação dos locadores foram agravados pois as dificuldades para cumprimento das obrigações contratadas, tais como a possibilidade do despejo do inquilino em inadimplemento foram suspensos, por conta da nova lei. Já que temos a restrição do processo de despejo do inquilino inadimplente.

Este debate não é meramente retórico. Vajamos esta ementa de decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará sobre o tema, suspendendo o despejo de um locador inadimplente em virtude da decisão do STF:

LEI Nº 8.245/1991 (LEI DO INQUILINATO). AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE DESPEJO POR FALTA DE PAGAMENTO DOS ALUGUÉIS E ENCARGOS. CONCESSÃO DA LIMINAR DE DESOCUPAÇÃO VOLUNTÁRIA DO IMÓVEL, SOB PENA DE DESPEJO COMPULSÓRIO, PELO JUÍZO A QUO E POSTERIOR SUSPENSÃO POR SEIS MESES, COM BASE NA ADPF 828/MCDF. INAPLICABILIDADE, NA ESPÉCIE, DA DECISÃO PROFERIDA NA ADPF ACIMA CITADA E DA LEI Nº Lei Nº 14.216, de 07 de outubro de 2021. VALOR DA LOCAÇÃO QUE EXTRAPOLA O TETO ESTIPULADO NOS REFERIDOS REGULAMENTOS. VULNERABILIDADE SOCIAL DO LOCATÁRIO QUE EXIGE CAUTELA DO JULGADOR. INCIDÊNCIA DA RECOMENDAÇÃO Nº 63, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. DILAÇÃO DO PRAZO PARA A DESOCUPAÇÃO VOLUNTÁRIA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO, EM PARTE. DECISÃO REFORMADA. (TJ-CE - AI: 06324134320218060000 CE 0632413-43.2021.8.06.0000, Relator: MARIA DE FÁTIMA DE MELO LOUREIRO, Data de Julgamento: 15/12/2021, 2ª Câmara Direito Privado, Data de Publicação: 15/12/2021). (TJMG, Ap. cível nº 1.0024.05.856782-7/001, Rel. José Afonso da Costa Côrtes, DJ 18/09/2008)

No caso, o locador teve reformada a decisão, onde o Tribunal de Justiça afirma que a suspensão da aplicação do despejo era inaplicável ao caso concreto decidido. Precisando o locador ter que acessar o quadro de desembargadores para ter garantido seu direito ao despejo do locador inadimplente. Pois a motivação foi o valor do contrato em relação ao teto estipulado pelo Congresso Nacional. E não se encontra no projeto desta lei o estudo matemático para se chegar aos valores estabelecidos na lei. Gerando custos de transação altos para o locador por interferência do poder público sobre o setor privado, sendo que de forma a desequilibrar a relação contratual posta.

5. CONCLUSÃO

Com toda a exposição acima, conclui-se que houve uma intervenção desnecessária por parte do Poder Legislativo ao restringir as ações de despejo por parte do proprietário locador de imóveis urbanos. Inicialmente porque a lei do inquilinato já previa condições legais para a revisão contratual e já existia uma recomendação do CNJ em vigor pedindo cautela aos juízes na análise das ações de despejo.

Faltou ao Poder Legislativo, na feitura da lei, o estudo necessário para a fixação dos valores dos contratos para limitar os despejos, rompendo com os princípios de motivação e do consequentialismo previstos na LINDB.

E ainda tem o ativismo do STF, deturpando a separação dos poderes, vindo praticamente a legislar sobre o assunto sem a prerrogativa constitucional, já que não foi delegado ao STF o poder para estender prazos de leis votadas no Congresso Nacional.

Todas estas intervenções vêm limitar o direito constitucional livre iniciativa e da proteção da propriedade privada, além do direito legal do proprietário de imóveis de gozar das benesses do seu imóvel, trazendo incertezas jurídicas que podem ter consequências econômicas desfavoráveis aos locadores. Criando incertezas no mercado de locações e podendo criar expectativas negativas mesmo no ciclo de investimento dos locadores de imóveis na disponibilização de seus estoques para locação ou para a simples venda. Podendo desequilibrar este mercado bem ativo no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Lei que proíbe despejos até o fim de 2021 é restabelecida**. Brasília. 27 nov. 2021. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/27/Lei-que-proibe-despejos-ate-o-fim-de-2021-e-restabelecida>. Acessado em 13 março 2022.

BARROSO prorroga até 31/10 decisão que suspende despejos e desocupações. **Consultor Jurídico**. São Paulo. 30 de junho 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-jun-30/barroso-prorroga-3110-decisao-impede-despejos-desocupacoes>. Acesso em 05 de julho de 2022.

BATISTA, Marcos. **A evolução da economia: uma abordagem histórica sobre os principais modelos, teorias e pensadores**. Revista Uniaraguaia, v. 2, n. 2, p. 286-302, 2012.

BRASIL. **Carta de Lei de 25 de março de 1824**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 10 de junho

CAPANEMA, Sylvio. **A Locação do Imóvel Urbano e seus Novos Modelos**. Revista da EMERJ, v. 13, nº 50, 2010

DE ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 103, p. 781-791, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3ª. Ed. Globo. Rio de Janeiro. 2001.

GARCIA, Diego e CUCOLO, Eduardo. Desemprego na Covid supera o pior da mais longa recessão. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 26 fev. 2021. Disponível em

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/desemprego-na-covid-supera-o-pior-da-mais-longa-recessao.shtml>. Acesso em: 12 março 2022

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Introdução ao direito e Economia. In: BENNWTTI TIM, Luciano (Coordenador). **Direito e Economia no Brasil: estudos sobre a análise econômica do direito**. 3ª.ed. Indaiatuba, SP: Foco. p. 1 -32. 2019.

HIGIDIO, José. STF forma maioria para confirmar suspensão de despejos até fim de junho. **Conjur**. 06 de abr. 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-abr-06/stf-forma-maioria-confirmar-suspensao-despejos-junho>. Acessado em 10 de abril de 2022.

JUSTO, A. Santos. "A Propriedade no Direito Romano: Reflexos no Direito Português. **“Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, 75, 1999, p. 99-120.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à Economia**. 4ª. Ed. São Paulo: Cengage, 2021.

MIGALHAS QUENTES. **Inflação do aluguel: IGP-M encerra 2021 com alta de 17,78%**. **MIGALHAS**. São Paulo. Publicado em 06 jan. 2022. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/quentes/357460/inflacao-do-aluguel-igp-m-encerra-2021-com-alta-de-17-78>. Acesso em: 12 março 2022.

MONTEIRO, Solange. Horizonte Incerto. **Revista Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, abril 2022. Acesso em 08 de julho 2022. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/download/85878/80976>.

PREÇO médio do aluguel residencial no Brasil avança 3,9% em 2021. **R7**. São Paulo, 18 janeiro de 2022. Acesso em 06 julho 2022. Disponível em <https://noticias.r7.com/economia/preco-medio-do-aluguel-residencial-no-brasil-avanca-39-em-2021-18042022>

ROCHA LIMA, Lucas Asfor. Breve reflexão sobre o consequencialismo e o artigo 20 da LINDB. **Conjur**., São Paulo. Publicado em 05 de ago. 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-ago-05/rocha-lima-consequencialismo-artigo-20-lindb> acessado e 28 jun. 2022.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. **Propriedade, função social e Constituição. Exame crítico de um caso de constitucionalização do Direito Civil**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v. 51, p. 207-236, 2010.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. **Direito de Construir – perfil constitucional e restrições**. 2ª. Ed. Curitiba: Juruá, 2018.

TIMM, Luciano Benetti. Função social do direito contratual no Código Civil brasileiro: **justiça distributiva vs. eficiência econômica**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v.97, n.876, p. 11-43, out. 2008.

VENOSA, Silvio de Sálvio. Lei do Inquilinato Comentada: **Doutrina e Prática**. 16ª. Ed. São Paulo. Atlas. 2021

XIMENES, Victor. Aluguéis sobem quase 10% em Fortaleza; veja os bairros mais caros. Diário do Nordeste. Fortaleza. 18 jan. 2022. Disponível em <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/victor-ximenes/alugueis->

[sobem-quase-10-em-fortaleza-veja-os-bairros-mais-caros-1.3181884](#) acessado em 26 maio 2022.