



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD), partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, com sede no SAS, Quadra 1, Lote 1, Edifício Libertas, Sala 1101 (11º andar), Brasília – DF, CEP: 70.070-010, inscrito no CNPJ sob o nº 13.629.827/0001-00, vem respeitosamente, por meio de seu procurador, com endereço no SAS, Quadra 1, Lote 1, Edifício Libertas, Sala 1101 (11º andar), Brasília – DF CEP: 70.070-010, onde deverá receber qualquer comunicação do feito, e-mail thiagoboverio@gmail.com, o que faz com base no art. 102, parágrafo 1.º, da Constituição Federal, e em disposições da Lei 9.882/1999, para ajuizar

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
(com pedido de Tutela Cautelar)

para requerer à Corte que (a) confira interpretação conforme a Constituição aos artigos 317 do Código Civil e arts. 17 e 18 da Lei nº 8.245/1991, para estabelecer a interpretação segundo a qual o reajuste dos contratos de locação residencial ou não-residencial deve se realizar por intermédio da aplicação do IPCA, em substituição ao IGP-M (ou ao IGP-DI), ainda que previsto contratualmente; (b) subsidiariamente, determine a aplicação, durante a pandemia do coronavírus, do IPC-A para reajustar os contratos de locação residencial e não-residencial, pronunciando a ilegitimidade

constitucional do conjunto de decisões que determinam a aplicação do IGP-M (ou IGP-DI), previsto contratualmente;

I - QUESTÕES PRELIMINARES: LEGITIMIDADE, OBJETO, PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS.

I.1 - LEGITIMIDADE ATIVA

1. De acordo com o art. 2º, I, da Lei nº 9.882/1999, combinado com o art. 103, VIII, da Constituição Federal, os partidos políticos são legitimados a propor a arguição de descumprimento de preceito fundamental, desde que tenham representação no Congresso Nacional. O PSD atende a tal exigência, conforme se demonstra pela **lista de congressistas anexa**.

I.2 - OBJETO DA ADPF

2. O Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M figurava como índice de reajuste dos contratos de locação de imóveis destinados a abrigar pequenas e microempresas, por força de tradição do setor imobiliário, e não de imposição legal.

3. Ocorre que o IGP-M acumulou alta de 32% em 12 meses, calculado até abril de 2021. Em razão disso, parte considerável dos aluguéis, com reajuste previsto para maio de 2021, sofreram acréscimo nesse mesmo percentual. No mesmo período de 12 meses, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que reflete a inflação no Brasil ¹, acumulou alta de 5,20%, discrepando acentuadamente do IGP-M. Com isso, parte considerável dos aluguéis foram reajustados em patamar bastante superior à inflação medida no período, contrastando

¹ O IPCA é considerado o índice oficial de inflação do Brasil. É com base no IPCA que o Banco Central, por meio de seu Comitê de Política Monetária (COPOM), fixa a taxa básica de juros - a SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia). Ao aumentar ou reduzir a SELIC, o COPOM procura produzir impactos na inflação, medida em conformidade com o IPCA, desacelerando ou aquecendo a atividade econômica. A SELIC, além de incorporar a inflação, revelada pelo IPCA, inclui também juros.

com a dinâmica de preços afeta à grande maioria dos produtos disponíveis no mercado nacional.

4. Nada obstante, os tribunais brasileiros, por meio de diversos precedentes, com base em interpretação inconstitucional dos artigos 317 do Código Civil e 18 da Lei nº 8.245/91, vem determinando a preservação do IGPM como critério de reajuste dos contratos de **locação**, a despeito dos impactos desproporcionais decorrentes da pandemia do coronavírus, produzindo alterações no valor das locações significativamente superiores às que decorreriam da recomposição inflacionária, medida pelo IPCA. Confirmam-se os seguintes precedentes, colhidos dentre inúmeras decisões sobre o tema, ora apresentados, em conjunto, para efeito de caracterização de violação de preceitos fundamentais por ato do poder público:

A agravante sustenta (i) que a decisão agravada foi proferida sem oportunizar o contraditório; (ii) que no curso da pandemia houve aditamento contratual para isentar a cobrança de aluguéis e instituir desconto de 50% nos encargos comuns e de 90% no fundo de promoção; (iii) que no aditamento foi ratificada a cláusula contratual relativa ao índice de reajuste do valor do aluguel, o qual reflete a inflação e o custo dos produtos e insumos utilizados na operação, manutenção, atualização, reforma e modernização do shopping center; (iv) que não há prova de que o reajuste do aluguel provocou onerosidade excessiva, mesmo porque, em fevereiro deste ano, o faturamento da Agravada foi de R\$ 932.733,18, enquanto o aluguel foi de R\$ 62.431,59; (v) que deve ser respeitada a convenção do IPG-M/IGP-DI, pois representa o índice de correção monetária que melhor acompanha a variação do setor de locação; (vi) que não teve vantagem excessiva, pois conferiu inúmeros benefícios à Agravada e aos outros lojistas em relação às demais obrigações contratuais, inexistindo motivos que justifiquem a substituição, via tutela provisória, do índice de reajuste do aluguel previsto no contrato. Conclui que não estão presentes os requisitos que autorizam a revisão judicial do contrato. Requer a concessão de efeito suspensivo ao recurso e, ao final, a cassação ou reforma da decisão agravada. Preparo recolhido (ID 24961091). É o relatório. Decido. Decisão que defere tutela provisória de urgência initio litis não viola direito subjetivo processual do réu, tendo em vista o disposto no artigo 9º, parágrafo único, inciso I, do Código de Processo Civil. Vale dizer, não se trata de decisão surpresa. Todavia, é preciso ponderar que a concessão de tutela provisória de urgência antes da citação, por diferir o contraditório, deve ser considerada excepcional, pois esse princípio, devido à sua estatura constitucional (CF, art. 5º, LV), só deve relativizado em circunstâncias extraordinárias. Consoante adverte Araken de Assis: Duas situações autorizam o juiz à concessão de liminar sem a audiência do réu (inaudita altera parte): (a) sempre que o réu, tomando prévio conhecimento da medida, encontra-se em posição que lhe permita frustrar a medida de urgência; (b) sempre que a urgência em

*impedir a lesão revele-se incompatível com o tempo necessário à integração do réu à relação processual. (Processo Civil Brasileiro, Vol. II, Tomo II, 2ª ed., RT, 2015, p. 429) Tutela provisória de urgência antes da citação pressupõe, além da probabilidade do direito, o que a doutrina denomina de urgência agônica. Nesse sentido, anotava Arruda Alvim ainda na vigência do Código de Processo Civil de 1973: A hipótese do art. 273, I, é claramente diferenciada daquelas em que se admite o julgamento antecipado, pois está presente na situação do autor o risco da irreparabilidade ou da difícil irreparabilidade do dano, que poderá destruir a sua pretensão, se este tivesse de aguardar a sentença final, para depois desta e depois do julgamento dos recursos com efeito suspensivo vir a ter satisfeita a sua pretensão. Aqui coloca-se, à evidência, a hipótese de uma urgência agônica, a qual justifica a procedência do pedido (se verossímil), total ou parcialmente, sob pena de inocuidade da procedência somente ao depois da sentença, e do julgamento dos recursos, com efeito suspensivo. (Manual de Direito Processual Civil, Volume 2, 11ª ed., RT, p. 380) Situação com esse grau de premência não é identificada no caso sub judice, tendo em vista que não há indicativo de que a citação da Agravante poderia comprometer a eficácia da tutela provisória de urgência pleiteada ou causar, nesse ínterim, prejuízo irreparável à Agravada. É certo que a pandemia covid-19 pode acarretar disfunções obrigacionais graves o bastante para respaldar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato autorizado pelos artigos 317 e 421-A do Código Civil. Contudo, a natureza e a complexidade da relação contratual existente entre as partes recomendam que qualquer intervenção judicial nesse sentido seja precedida do mínimo contraditório, mesmo porque demanda o esquadramento de vários aspectos jurídicos e financeiros para se concluir pela presença dos seus requisitos legais. Portanto, apesar da inegável consistência da decisão agravada, o exame da tutela provisória de urgência depois do exercício do direito de defesa se revela mais consentânea com a realidade dos autos. Irrecusável, sob essa perspectiva, a probabilidade do direito da Recorrente, pelo menos no âmbito da cognição superficial. **O risco de dano, a seu turno, decorre das consequências pontuais e sistêmicas da mudança do índice de correção do aluguel, levando em consideração que a locação se insere no contexto abrangente da administração de um shopping center. Isto posto, defiro o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao presente Agravo de Instrumento. Dê-se ciência ao ilustrado Juízo de origem, dispensada as informações. Intime-se para resposta. Dê-se ciência ao Juízo da causa. Publique-se. Brasília – DF, 06 de maio de 2021. (TJDFT, Des. James Eduardo Oliveira PROCESSO N.: 0711408-43.2021.8.07.0000)***

EMENTA AGRAVO DE INSTRUMENTO. LOCAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE URGÊNCIA. I. MATÉRIAS ATINENTES À ILEGITIMIDADE PASSIVA E DESCABIMENTO/IMPROPRIEDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE SEQUER PODEM SER CONHECIDAS, SOB PENA DE SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. II. TUTELA DE URGÊNCIA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS EXIGIDOS PELO ART. 300 DO CPC. CASSADA A DECISÃO A QUO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE CONHECIDO E PROVIDO, EM DECISÃO MONOCRÁTICA. DECISÃO MONOCRÁTICA CONDOMÍNIO DO SHOPPING CENTER IGUATEMI PORTO ALEGRE E OUTROS interpõem agravo de instrumento em face da decisão a quo que, nos autos da ação civil pública ajuizada por SINDICATO DOS LOJISTAS DO COMÉRCIO DE PORTO ALEGRE, deferiu o pedido de tutela de urgência, nos seguintes termos: "(...) para determinar aos réus que procedam, no prazo de cinco dias, a modificação do índice de reajuste dos contratos de locação celebrado pelos shoppings centers demandados, de IGP-M/IPG-DI para o IPC-A. Para o caso de descumprimento, comino aos réus multa, em favor do Fundo Estadual de que trata o art. 13 da LACP (nº 7.347/85), no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por hipótese de descumprimento. (...)." Em suas razões, alegam os agravantes, preliminarmente, a ilegitimidade passiva do Condomínio do Shopping Center Iguatemi Porto Alegre e do Sub-Condomínio Shopping Center Barra Shopping Sul, mormente ante o fato de que não figuram como locadores nos contratos de locação dos quais a parte autora postula a retificação dos índices de correção monetária; bem como o descabimento da ação civil pública - por não tratar o caso dos autos de direitos difusos, coletivos ou direitos individuais homogêneos. Quanto ao mérito, destacam que em razão da pandemia que está assolando o país, adotaram medidas com o fim de reduzir substancialmente os aluguéis e encargos dos lojistas, sempre considerando a liberalidade e autonomia de cada relação e as peculiaridades de cada operação comercial. Nestes termos, afirmam ser inviável o afastamento do índice de reajuste previsto nos pactos locatícios - IGP-M/IPG-DI, pois inexistente o desequilíbrio contratual que justifique a aplicação dos arts. 317, 478 e 479, do Código Civil. Com base em tais considerações, pugnam pela reforma da decisão a quo. Tempestivo e preparado o recurso. Com contrarrazões, e com o parecer do insigne representante do Ministério Público, vieram os autos conclusos para julgamento. É o relatório. Passo a decidir. De início, oportuno se faz destacar que as matérias atinentes à ilegitimidade passiva e descabimento/impropriedade da ação civil pública não foram objetos da decisão de primeiro grau. Nestes termos, as aludidas matérias sequer podem ser conhecidas, sob pena de supressão de instância. Em relação ao mérito, da análise dos autos, verifica-se que a parte demandante/agravada (na qualidade de representante legal dos comerciantes porto-alegrenses) ajuizou a presente ação civil pública, para o fim de retificar o índice de correção monetária previsto nos pactos locativos firmados com as ora recorrentes. Pois bem, a teor do que dispõe o art. 300, do Código de Processo Civil, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano

*ou o risco ao resultado útil do processo. A probabilidade do direito, embora não se desconheça os malefícios gerados pela pandemia, não está estampada, pois a matéria debatida nos autos exige cognição exauriente, com a necessidade de produção de provas. Aliás, em relação ao ponto, oportuno se faz destacar que no presente manejo as recorrentes destacam ter concedido diversos benefícios aos lojistas - para o fim de reduzir substancialmente os valores dos aluguéis e encargos 1 . Assim, neste estágio processual, em que ainda não foram produzidas as provas necessárias ao deslinde da controvérsia, mostra-se inviável a intervenção do Poder Judiciário - no sentido de determinar a retificação do índice de correção monetária livremente estipulado nos pactos locatícios, sob pena de julgamento antecipado da lide. A respeito do tema, oportuno se faz destacar o seguinte precedente deste e. Tribunal: AGRADO DE INSTRUMENTO. LOCAÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA. TUTELA DE URGÊNCIA. INDEFERIMENTO MANTIDO. **Mantida a decisão que indeferiu a tutela de urgência, pois neste momento não é possível averiguar a probabilidade do direito pretendido, e nem se verifica risco de dano irreparável ou de difícil reparação aos agravantes. Requisitos do art. 300 do CPC não preenchidos. Recurso desprovido.**(Agravo de Instrumento, Nº 70081809493, Décima Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jucelana Lurdes Pereira dos Santos, Julgado em: 24-10-2019) Além disso, acaso algum dos lojistas (representados no feito pela parte agravada) se sinta prejudicado - em razão do pacto locatício ter se tornado excessivamente oneroso, nada impede que requeira a resolução do contrato, nos termos do art. 478 2 , do Código Civil. Com base em tais considerações, impõe-se a cassação da decisão objurgada. Diante do exposto, conheço parcialmente do agravo de instrumento e dou provimento ao recurso, para o fim de cassar a decisão recorrida. Intimem-se. (TJRS, 16ª Câmara Cível Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906 AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 5050284-82.2021.8.21.7000/RS RELATOR(A): DES. ÉRGIO ROQUE MENINE).*

Locação de imóvel - Revisional de contrato de locação - Pretensão de reforma da decisão indeferiu a tutela de urgência para aplicar como índice de correção de reajuste do aluguel o IPCA, e não o IGP-M pactuado no contrato de locação - Teoria da imprevisão - Art. 317 do Código Civil e art. 478 do mesmo diploma autorizam, por motivos imprevisíveis, a readequação das prestações - Inexistência de causa para aplicação de índice de correção diverso do contratado, porque não demonstrado, por ora, o desequilíbrio contratual alegado - Lícitude do negócio jurídico, e do índice de reajuste livremente pactuado - Decisão mantida - Agravo não provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2141128-

42.2021.8.26.0000; Rel. Silvia Rocha; 29ª Câmara de Dir. Privado; Julgamento: 14/07/2021)

Inteiro teor:

Assim sendo, a despeito da extensa argumentação da agravante, no sentido de que há total descompasso entre o reajuste pelo IGP-M, previsto no contrato, com a realidade do mercado, em razão da crise causada pela pandemia, evento extraordinário e imprevisto, o que gera desequilíbrio contratual inadmissível e prejuízos de difícil separação à autora, a verdade é que ainda não está provado o alegado desequilíbrio contratual.

O contrato, lícito e firmado por partes capazes, foi livremente pactuado, não havendo, em consequência, causa para, em sede de tutela provisória, alterar a forma de reajuste anual pactuado pelas partes, não sendo demais anotar que a locatária, ao firmar o contrato, assumiu o risco do negócio e tinha pleno conhecimento das cláusulas contratuais, às quais aderiu, consentindo.

Agravo de instrumento. Ação revisional de aluguel. Pedido de tutela provisória de urgência visando à substituição do índice de correção monetária previsto no contrato, o IGP-M, por outro de menor oscilação. Indeferimento. Inexistência de prova inequívoca do desequilíbrio do contrato. Recurso desprovido." (TJSP; Agravo de Instrumento 2066143-05.2021.8.26.0000; Rel.: Pedro Baccarat; 36ª Câmara de Direito Privado; Julgam. 26/04/2021)

Inteiro teor:

Em março de 2021 Malabar ajuizou em face de João esta ação revisional de aluguel, visando à substituição do IGP-M pelo IPC/FIPE, IPCA ou INPC. Pleiteou a tutela provisória de urgência.

(...) tradição de eleger o IGP-M como indexador de contratos de locação tem origem no período de hiperinflação entre as décadas de 1980 e 1990, quando as constantes variações de preços ao consumidor tornavam o IPCA excessivamente volátil. Nas últimas décadas, o oposto tem ocorrido. Com a inflação estabilizada após o sucesso do Plano Real e com a adoção do regime cambial flutuante a partir de 1999, é o IGP-M que tem oscilado de forma mais abrupta, já que os preços ao produtor são fortemente influenciados pela variação do dólar, enquanto o IPCA se mantém mais estável. Tal discrepância foi acentuada em 2020, quando o real foi a 6ª moeda mais desvalorizada em relação ao dólar no mundo,

fenômeno em parte provocado pela gravidade da pandemia de COVID-19 em nosso país, em parte pelo aumento da dívida pública.

(...)

Em que pese se reconheça que a variação especificamente no ano de 2020 foi de grande monta, superando em cerca de 18% a média dos demais índices de ampla aceitação, a intervenção do Poder Judiciário nos contratos privados deve se dar em circunstâncias excepcionais, em que, observadas as peculiaridades do caso concreto, é flagrante o desequilíbrio contratual, quadro que, neste momento processual, não pode ser reconhecido, sendo imprescindível a formação do contraditório.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CIVIL. AÇÃO REVISIONAL DE CONTRATO LOCATÍCIO NÃO RESIDENCIAL. ALEGAÇÃO AUTURAL DE ONEROSIDADE EXCESSIVA, EM RAZÃO DO ÍNDICE IGP-M APLICADO PARA REAJUSTE DO VALOR DO ALUGUEL, BEM COMO DIFICULDADE FINANCEIRA EM RAZÃO DA PANDEMIA DO COVID-19. PEDIDO DE FIXAÇÃO DE ALUGUEL PROVISÓRIO EQUIVALENTE A 90% DO TOTAL DEVIDO. DECISÃO INDEFERINDO A TUTELA DE URGÊNCIA. RECURSO DA AUTORA. 1. Da leitura do artigo 300, do CPC, decorre a necessidade de prova inequívoca, para inculcar no julgador a verossimilhança das alegações formuladas pelo pretendente, bem como o receio de dano irreparável ou de difícil reparação para efeito de concessão da antecipação dos efeitos da tutela. 2. Em sede de cognição sumária, cabe ao Juiz dirigente do processo aferir a relevância do direito alegado (*fumus boni iuris*), o que tanto pode conduzir ao deferimento ou indeferimento do pleito. 3. O artigo 478 do Código Civil estabelece a possibilidade de resolução dos contratos de trato sucessivo, caso sobrevenha evento extraordinário e imprevisível capaz de tornar a prestação de uma das partes excessivamente onerosa com extrema vantagem para a outra. 4. Agravante se restringiu a apresentar contrato locatício comercial e seus respectivos aditamentos, bem assim matéria jornalística veiculando a redução no consumo sem, todavia, trazer aos autos balanços para demonstrar a queda em seu faturamento. 5. Planilha de reajustes de aluguel a qual não comprova que a manutenção do índice IGP-M implicará extrema vantagem para o locador, sendo certo que o feito exige a produção de prova pericial contábil para apuração da onerosidade excessiva alegada, devendo ser prestigiado, por ora, o critério contratual adotado, em respeito ao princípio do *pacta sunt servanda*. Precedente: 0154819-91.2017.8.19.0001 - Apelação - Des(a). Mônica Maria Costa Di Piero -

Julgamento: 02/07/2019 - Oitava Câmara Cível. 6. A ocorrência da pandemia e seus impactos pelas medidas de restrição, por si só, sem a efetiva comprovação do desequilíbrio contratual, não autoriza, nesta fase processual, a extrema intervenção no contrato livremente pactuado pelas partes, sendo descabido transferir eventuais reflexos financeiros causados exclusivamente para um dos contratantes. 7. Probabilidade do direito autoral e periculum in mora ausentes, restando escorreita a decisão que indeferiu a antecipação dos efeitos da tutela, sendo imprescindível maior dilação probatória. Precedentes: 0031310-24.2020.8.19.0000 - Agravo de Instrumento - Des(a). Cezar Augusto Rodrigues Costa - Julgamento: 16/03/2021 - Oitava Câmara Cível; 0045123-21.2020.8.19.0000 - Agravo de Instrumento - Des(a). Sônia de Fátima Dias - Julgamento: 16/03/2021 - Vigésima Terceira Câmara Cível; 0026387-52.2020.8.19.0000 - Agravo de Instrumento - Des(a). Luiz Fernando de Andrade Pinto - Julgamento: 01/07/2020 - Vigésima Quinta Câmara Cível. 8. Incidência do verbete sumular nº 59 deste E. TJRJ, segundo o qual "somente se reforma a decisão concessiva ou não, da tutela de urgência, cautelar ou antecipatória, se teratológica, contrária à lei, notadamente no que diz respeito à probabilidade do direito invocado, ou à prova dos autos". 9. Recurso conhecido e desprovido. (TJRJ - 0019274-13.2021.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - Des(a). MARIANNA FUX – Julgam.: 13/5/2021 - VIGÉSIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA DE ALUGUEIS - PRELIMINAR DE INOVAÇÃO RECURSAL - ORDEM PÚBLICA - ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA - MARCO INICIAL DE INCIDÊNCIA DOS JUROS DE MORA - No caso de locação de imóvel, a prática mercadológica consagrou a utilização do IGP-M divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, que é um indexador oficial também amplamente reconhecido na jurisprudência pátria como o mais adequado para o reajuste de contratos desta natureza. - Os aluguéis e demais encargos locatícios, por configurarem obrigação positiva e líquida, permitem a incidência dos juros de mora e da correção monetária a partir do vencimento de cada parcela, nos termos do art. 397 do Código Civil. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.20.567895-6/001, Relator(a): Des.(a) Pedro Aleixo, 16ª CÂMARA CÍVEL, julgam. em 30/06/2021)

Inteiro teor:

Cinge-se a controvérsia em determinar o índice de correção monetária e o marco inicial de incidência dos juros moratórios.

No caso de locação de imóvel, a prática mercadológica consagrou a utilização do IGP-M divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, que é um indexador oficial também amplamente reconhecido na jurisprudência pátria como o mais adequado para o reajuste de contratos desta natureza.

(...) *Com essas razões, NEGO PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO, mantendo inalterada a r. sentença.*

AUTORIZAÇÃO DO LOCADOR - MELHORIAS NÃO COMPROVADAS - PRAZO DE DESOCUPAÇÃO - ARTIGO 61 DA LEI DE LOCAÇÕES - INAPLICÁVEL - SENTENÇA MANTIDA. - A multa moratória no patamar de 10% sobre o valor do débito não é abusiva, sendo inaplicável, em regra, o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de locação, notadamente, quando destinada ao comércio. - O índice de correção previsto em contrato deve prevalecer sobre a tabela da justiça estadual, sobremaneira porque o IGP-M reflete a realidade econômica e é o índice normalmente utilizado em contratos locatícios. A correção nestes casos incide a partir do vencimento da prestação devida (art. 395 c/c 397, CC/02). - As benfeitorias, para serem indenizadas, dependem de autorização do locador, se prevista tal exigência em contrato, e da prova de sua realização. - O prazo de desocupação previsto no artigo 61 da Lei de Locações somente é aplicável quando o locatário, na peça de defesa, concorda com a medida pleiteada. - Recurso não provido. Sentença mantida. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.20.541889-0/001, Relator(a): Des.(a) Mariangela Meyer, 10ª CÂMARA CÍVEL, julgam.em 15/10/2020)

Inteiro teor:

(...) Em relação à correção monetária, também deve prevalecer o índice de atualização estipulado entre as partes, até porque o IGP-M é consagrado como fator de correção dos contratos locatícios e reflete melhor a inflação no setor imobiliário. E, ainda que assim não fosse, a tabela da Justiça Estadual somente incide nos casos em que não há previsão em contrato.

5. Dada sua projeção sistêmica sobre a economia nacional, o problema demanda **solução global**. Soluções prescritas pela legislação civil, como a renegociação e a intervenção judiciária casuística, são insuficientes. No atual contexto, o IGP-M deve ser substituído por índice que permita a recomposição das perdas inflacionárias, sem levar ao enriquecimento sem causa de locadores, como é o caso do IPCA. É notável a necessidade de provimentos dotados de generalidade e abstratividade, como os editados pelo STF no exercício do controle objetivo de constitucionalidade, pois aptos a oferecer solução com a amplitude global que convém ao momento presente.

6. Por isso, na presente ADPF, formula-se pedido de interpretação conforme a Constituição Federal do art. 317 do Código Civil e do art. 18 da Lei nº 8.245/1991:

Código Civil, Lei 10.406/2002:

Art. 317. Quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação.

Lei nº 8.245-1991:

Art. 17. É livre a convenção do aluguel, vedada a sua estipulação em moeda estrangeira e a sua vinculação à variação cambial ou ao salário mínimo.

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

7. Esses dispositivos merecem interpretação a ser dada por este e. STF, para que, durante a **vigência da crise econômica associada à pandemia do coronavírus**, o reajuste das locações observe o IPCA, não o IGPM.

I.3 - PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS

8. Nem a Constituição Federal nem a Lei nº 9.882/99 definiram quais preceitos da Constituição são fundamentais a serem utilizados como parâmetros de controle na apreciação da ADPF. O consenso jurisprudencial leva ao entendimento de que os princípios constitucionais fundamentais e os direitos fundamentais, previstos nos Títulos I e II da Constituição Federal, se inserem na categoria “preceitos fundamentais.”²

² Cf. Gilmar Ferreira Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, pp; 1267-1269; Luís Roberto Barroso. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 562-563.

9. No caso, está-se diante de interpretação dada pelos tribunais ao art. 317 do Código Civil e art. 18 da Lei nº 8.245/91, que implica afronta grave aos seguintes preceitos fundamentais, como se demonstrará ao longo da presente peça:

a) **Princípio da função social da propriedade:** previsto no art. 5º, XXII e XXIII, e no art. 170, II e III, da Constituição Federal. A propriedade é não um privilégio privado. Deve cumprir função social, atendendo os interesses da coletividade. O direito de propriedade deve concorrer para a construção de uma sociedade solidária, que valorize o trabalho humano, preserve o meio ambiente, reduza desigualdades sociais e regionais.

b) **Princípio da função social da empresa:** previsto no art. 5º, XXII e XXIII, e no *caput* do art. 170 da Constituição Federal. Trata-se de derivação da função social da propriedade. A empresa, enquanto operadora da vida econômica, deve cumprir a ordem constitucional de atender as necessidades humanas, sociais e ambientais, assegurando a todos “*uma existência digna, conforme os ditames da justiça social*”. O princípio é especialmente pertinente no que toca à locação não-residencial. Os interesses do titular da propriedade imobiliária não podem prevalecer unilateralmente sobre a continuidade das atividades empresariais que abriga.

c) **Princípio da função social do contrato:** previsto no art. 1º, IV, bem como no art. 5º, XXII e XXIII, e *caput* do art. 170 da Constituição Federal. A livre iniciativa tem como uma de suas principais dimensões a liberdade de contratação, a qual se baseia em princípio de justiça comutativa, que conduz à necessidade de se preservar o equilíbrio contratual. Ademais, os contratos devem atender aos interesses das partes contratantes, sem descuidar dos interesses da sociedade, especialmente quando a imprevisão permite extrema vantagem uma das partes contratantes.

d) **Princípios da solidariedade social e da redução das desigualdades sociais:** previstos no art. 3º, I e III, da CF: Os

contratos, como todo e qualquer ato social, se inserem e um sistema social que deve se organizar tendo em vista a realização do bem comum, o qual pode, dadas circunstâncias como as atuais, matizar a satisfação de interesses meramente particulares, na preservação de caso excepcional de enriquecimento sem causa.

e) Princípio da **livre concorrência**, previsto nos artigos 170, IV, e 173, § 4º, da Constituição Federal. A ausência e solução uniforme para os contratos não residenciais cria grave problema concorrencial. As empresas que forem bem-sucedidas na renegociação ou que obtiverem decisões individuais assumirão vantagens competitivas injustificáveis diante das que não obtiverem êxito em tratativas com os locadores ou não obtiverem decisão judicial favorável.

10. Requer-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal realize a “constitucionalização”³ das regras de aplicação dos índices de correção nos reajustes operados em contratos de locação, por meio da aplicação dos preceitos fundamentais acima citados, que servirão como parâmetro para se verificar de que forma devem ser interpretadas as normas mencionadas, objeto desta ADPF.

I.4. Possibilidade de cumulação dos pedidos em APDF. Fungibilidade

11. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece a possibilidade de se reunirem, numa mesma ação direta, pedidos que seriam, em tese, aptos a figurar em ações de tipos distintos, como a ADI e a ADPF:

(...) 1. A presente ação tem por objeto central analisar a compatibilidade do rito de impeachment de Presidente da República previsto na Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1988. A ação é cabível, mesmo se considerarmos que requer, indiretamente, a

³ Sobre o fenômeno da “constitucionalização do direito”, é especialmente precursora a obra do Ministro Edson Fachin. Cf. FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil: sentidos, transformações e fim*. Renovar: Rio de Janeiro, 2015; FACHIN, Luiz Edson. *Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2006. Para um exame da constitucionalização que se opera nos diversos ramos do direito brasileiro, cf.: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

declaração de inconstitucionalidade de norma posterior à Constituição e que pretende superar omissão parcial inconstitucional. Fungibilidade das ações diretas que se prestam a viabilizar o controle de constitucionalidade abstrato e em tese. Atendimento ao requisito da subsidiariedade, tendo em vista que somente a apreciação cumulativa de tais pedidos é capaz de assegurar o amplo esclarecimento do rito do impeachment por parte do STF. (...)”⁴

12. O pedido de interpretação conforme do art. 317 do Código Civil e do art. 18 da Lei nº 8.245/91 poderia figurar também em ADI. Optou-se por empregar a ADPF em função de a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal rejeitar também a cumulação de pedidos em ADI quando, relativamente a um deles, a ADI é incabível. O contrário ocorre no tocante às APDFs, em que essa cumulação é admitida. No precedente que se segue, o STF deixou de conhecer a ADI relativamente aos atos de efeitos concretos, para conhecê-la, parcialmente, apenas no que toca aos atos de natureza normativa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 86/2014 DO ESTADO DO AMAPÁ. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO QUANTO À IMPUGNAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS IMPUTADOS AO GOVERNADOR DO ESTADO. ATOS DE EFEITOS CONCRETOS E DESPROVIDOS DE CARÁTER NORMATIVO. AÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE. LEI DE ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ART. 24, XIII, DA CRFB/88. (...) 6. A ação direta de inconstitucionalidade apenas é admissível quando proposta contra lei ou ato normativo federal ou estadual, não sendo possível seu ajuizamento contra ato administrativo de efeito concreto e desprovido, portanto, de caráter normativo, generalidade e abstração, tal como o que nomeia individualmente defensores ad hoc. (...) 8. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada parcialmente procedente.” (ADI 5286, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016, DJe-159 01-08-2016).

⁴ STF, ADPF n. 378 MC, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, DJe-043 08-03-2016.

13. Nesta ADPF, optou-se por cumular os dois tipos de pedidos por se entender que, por meio de sua apreciação conjunta, o Supremo Tribunal Federal pode dar *solução global* para o problema jurídico suscitado, resolvendo “*a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata*”.

14. Todavia, caso se conheça apenas do pedido de interpretação conforme art. 317 do Código Civil e art. 18 da Lei nº 8.245/91, roga-se que seja recebida a presente ação como ADI. É o que se requer com fundamento no *princípio da fungibilidade*. Evocam-se, a propósito, os seguintes precedentes do STF:

(...) 2. *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impropriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela.* 3. (...).⁵

*Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI n.º 875/DF, ADI n.º 1.987/DF, ADI n.º 2.727/DF e ADI n.º 3.243/DF). Fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão. Fundo de Participação dos Estados - FPE (art. 161, inciso II, da Constituição). Lei Complementar n.º 62/1989. Omissão inconstitucional de caráter parcial. Descumprimento do mandamento constitucional constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. (...).*⁶

⁵ STF, ADI 4163, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 29/02/2012, DJe-040 01-03-2013. No mesmo sentido: STF, ADI 4180 MC-REF, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJe-159 27-08-2010.

⁶ STF, ADI 875, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2010, DJe-076 30-04-2010.

II – INADEQUAÇÃO DO IGP-M NO REAJUSTE DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO. VINCULAÇÃO DOS ALUGUÉIS À VARIAÇÃO CAMBIAL.

15. O Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M – é calculado pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), que integra a Fundação Getúlio Vargas. O índice é calculado mensalmente por meio da coleta de dados entre o dia 21 do mês anterior e o dia 2 do mês seguinte. O IGP-M é resultante de uma composição de 3 outros índices: o Índice de Preços por Atacado (IPA-M), o Índice de Preços ao Consumidor (IPC-M) e o Índice Nacional de Custo da Construção Civil (INCC-M). Tais índices participam do cálculo do IGP-M nas seguintes proporções: IPA – 60%, IPC – 30%, INCC – 10%.

16. O IPA-M registra a variação dos preços das *transações entre produtores*. São aferidos preços de produtos agropecuários (agricultura e pecuária), de produtos da indústria extrativa (carvão mineral, minerais metálicos ou não-metálicos), de produtos da indústria de transformação (alimentos, bebidas, metalurgia básica, químicos), de bens finais (alimentação, combustíveis, máquinas e equipamentos), de bens intermediários (embalagens, suprimentos, materiais e componentes), de matérias-primas brutas (agropecuárias e minerais). Repita-se: o índice mede apenas a variação dos preços de transações interempresariais, que não envolvem os custos suportados pelos consumidores finais. O IPA-M representa 60% do IGP-M. Em 2020, o IPA-M acumulou alta de 31,63%. Em 2021, já acumula, até abril, 12,60%. Considerando os últimos 12 meses, o IPA-M acumulado chega a 43,61%.⁷

17. A elevação do IPA-M se explica por diversos fatores. Trata-se de índice especialmente impactado pela *taxa de câmbio*.⁸ Com o dólar em alta, os custos

⁷ Cf. <https://www.ecalculos.com.br/utilitarios/ipa-m-fgv.php>.

⁸ Cf.: BELAISCH, A. Exchange rate pass-through in Brazil. IMF Working Paper, n. 03141, 2003; COUTO, S. V. V.; FRAGA, G. J. F. O pass-through da taxa de câmbio para índices de preços: análise empírica para o Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 18, n. 3, 2014.

relacionados a matérias primas, insumos e máquinas sobem consideravelmente.⁹ Há também alta nos preços das *commodities*, que, fixados internacionalmente, impactam também o mercado interno. O aumento dos preços dos combustíveis produz efeitos sobre todas as atividades econômicas. A esse movimento se associa a quebra de cadeias produtivas em todo o Mundo, em razão da pandemia do coronavírus, o que leva à escassez de alguns insumos básicos. Diferente ocorre com o IPCA, que mede a inflação no país, considerando a variação dos preços para as famílias. Embora o IPCA também seja influenciado pelo câmbio, não é determinado, como o IGP-M, pela variação cambial, sofrendo ainda influência decisiva da demanda reprimida que se experimenta no mercado interno, a qual atua no sentido da contenção da inflação.

18. O fato de o IPA-M ser responsável por 60% do IGP-M conduz à total *inadequação* deste índice para disciplinar o reajuste das locações. Qual é a relação de pertinência ou adequação mantida entre os preços das transações entre produtores e os preços dos aluguéis? Por que a alta do câmbio ou a variação dos preços das *commodities* deve impactar no preço dos aluguéis, considerando que a atividade de locação de imóveis não depende de qualquer insumo cujo preço seja fixado internacionalmente? Não há, de fato, relação preponderante entre esses preços. A vinculação do reajuste dos contratos de locação à variação do IGP-M não pode ser reconduzida a qualquer tipo de racionalidade econômica. A adoção do IGP-M nos contratos de locação resulta de tradição do setor imobiliário que remonta ao período histórico da hiperinflação: a vinculação à variação cambial tinha como propósito impedir que valor dos aluguéis fosse corroído. Passado o período inflacionário,

⁹ Como esclarece André Braz, coordenador de índices e preços da FGV/IBRE, “*Toda vez que o dólar varia frente ao real, o IPA, que representa 60% do IGP-M, capta o impacto das variações. Ele mede os preços de produtos agropecuários e industriais, como as commodities, que são sensíveis à variação cambial. Então, se o preço do trigo ou minério de ferro sobe, influenciado pela alta do dólar, a tendência é o IGP-M acompanhar a alta*”. (Inflação do aluguel x inflação oficial: entenda por que o IGP-M subiu 13% e o IPCA só 2,28%. In: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/inflacao-do-aluguel-x-inflacao-oficial-entenda-por-que-o-igp-m-subiu-13-e-o-ipca-so-228/>).

porém, o emprego do índice nos contratos de locação remanesceu, como vestígio anacrônico daquele período.¹⁰

19. O IGP-M é composto também pelo Índice de Preços ao Consumidor – Mercado (IPC-M), na proporção de 30%. Trata-se de índice assemelhado ao IPCA: registra a variação de preços de alimentação, habitação, vestuário, saúde, cuidados pessoais, educação, leitura, recreação, transporte e despesas diversas. O IPC-M reflete as oscilações sobre o poder de compra das famílias. O índice teve alta acumulada de 4,81% em 2020 – a do IPCA foi de 4,52%. Esse elemento da composição do IGP-M é neutro em relação à matéria examinada no presente estudo.

20. Por fim, o IGP-M também é composto pelo Índice Nacional de Custo da Construção Civil (INCC-M). O índice considera a variação dos custos da mão de obra e dos materiais de construção (estruturas, instalações e equipamentos). O acumulado no ano 2020 foi de 8,81%. Trata-se de índice também impactado pelo preço das *commodities*, como o aço ou o cimento, mas em menor medida que o IPA. Porém, o INCC integra o IGP-M apenas na proporção de 10%.

21. Criado na década de 1940, o IGP-M, hoje, está longe de refletir a inflação. Quando o índice passou a ser utilizado para reajustar contratos de locação, o câmbio era controlado. Com a adoção do câmbio flutuante, porém, o emprego do índice se converteu em causa de instabilidade e desequilíbrio dos contratos de locação. O IGP-M se converteu em “correia de transmissão” da alta dos preços no mercado internacional para o mercado interno, perdendo a neutralidade que deveria manter relativamente à dinâmica econômica, passando a ser causa do aumento de preços.¹¹ Nas locações comerciais, o reajuste das locações reverbera, sempre que

¹⁰ Como sustenta Estevão Scipilliti, “*Passados 27 anos de estabilização monetária, reavaliar a indexação de determinados contratos ao IGP-M e/ou refletir sobre a composição deste indexador, à luz da estrutura atual da economia brasileira, poderiam ser passos adicionais na agenda de desindexação da economia e de redução do efeito regressivo que a inflação elevada causa, afetando de forma mais intensa as famílias de menor renda.*” (Inflação de bens primários e alta do IGP-M: impactos sociais e desequilíbrios contratuais. *Valor*, 16.03.2021).

¹¹ Como se sabe, o câmbio pode produzir grave impacto inflacionário. Não por outra razão o enfrentamento da inflação no Plano Real se ancorou, de início, no controle do câmbio. O real foi mantido sobrevalorizado para evitar que o aumento dos preços de produtos importados deflagrasse a aceleração da inflação. A política só foi abandonada em decorrência do forte desequilíbrio fiscal a ela associado – o câmbio era controlado por meio da atração de capitais estrangeiros, com o emprego de taxa de juros reais bastante elevada (a taxa Selic chegou ao auge de 45% nesse período), o que aumentava gravemente a dívida pública.

possível, em toda a economia, sendo repassado ao consumidor. O tema é examinado na Nota Técnica no 09/2021, elaborada pelo Núcleo de Assessoria Legislativa Unidade de Políticas Públicas do SEBRAE NACIONAL (anexa):

Conforme se observa, o comportamento do IGPM apresenta volatilidade muito maior, chegando a experimentar períodos de queda no índice acumulado e outros de crescimento explosivo. Ao longo do ano de 2020, por exemplo, o IGPM apresentou variação muito superior à verificada nos demais índices de preços nacionais.

O IGP-M fechou 2020 com um aumento de 23,14% pontos percentuais, muito superior a outros índices de inflação, como o IPCA15/IBGE, que fechou 2020 com um aumento de 4,23%, o INPC/IBGE, que acumulou alta de 5,21% e o IPC/FIPE que fechou o ano com alta de 5,31%.

Conforme demonstrado na Nota Técnica de 4.2.2021 da Finance - Finanças Análise Consultoria Econômica Ltda, o fenômeno reflete basicamente os impactos da desvalorização cambial do Real frente a outras moedas e do aumento dos preços internacionais dos produtos agrícolas exportáveis sobre os preços no atacado, que respondem por sessenta por cento da composição do IGPM.

Ocorre que os impactos da aplicação de um reajuste superior a 20% podem ser devastadores para inúmeros pequenos negócios e também para as pessoas físicas de seus titulares, especialmente por coincidir com um período de forte queda do faturamento em face da contração econômica geral e das medidas de restrição de funcionamento.

Longe de representar mera atitude paternalista em relação ao seu público alvo, a defesa de uma solução que passe pela substituição do IGPM como indexador de contratos de aluguel encontra robusta sustentação nos fatos e nos números aqui apresentados, todos de domínio público.

Tendo em vista o enorme desequilíbrio econômico financeiro representado pela aplicação pura e simples do reajuste contratual, há que se pugnar por uma solução que inclua a troca do índice desde o último reajuste aplicado. (...)

Por outro lado, a partir do início de 2020 os reajustes pelo IGPM tornam-se permanente e significativamente mais altos que os atrelados ao IPCA-15, tendência que se acentua a partir do segundo semestre, chegando a quase seis vezes no mês de janeiro de 2021 (24,52% contra 4,22%).

Esta anomalia justifica por si só a defesa da alteração do índice, pois implica desequilíbrio econômico financeiro mesmo num cenário de normalidade de funcionamento dos negócios. Somada às restrições decorrentes da pandemia, representa uma verdadeira hecatombe econômica.

22. O ponto é enfatizado também na Nota Técnica 4.2.2021, elaborada pela consultoria Finance (anexa):

Os danos econômicos provocados pela pandemia não se limitam diretamente à queda das vendas e da produção e do desemprego. Muitos efeitos passam pelo desequilíbrio de variáveis importantes da economia, como é o caso dos índices de preços. Os períodos de quarentena somados aos novos hábitos impostos por essa nova doença têm impacto enorme para a economia. Um grande destaque, nesse sentido, foi o comportamento dos índices de inflação no país, mais precisamente o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV).

(...)

Acontece que a economia brasileira sofreu com o grande aumento dos preços de produtos agrícolas em 2020. Por conta do elevado aumento da taxa de câmbio e também pelo preço das commodities durante o período, o setor acabou por privilegiar o mercado externo, causando uma perda da capacidade de oferta no mercado nacional, elevando ainda mais os preços para mercado interno.

O quadro apresentado na tabela a seguir mostra que os preços de produtos agrícolas, que compõem o índice IPA-M, tiveram um aumento de 49,43%, que junto com o aumento do preço das Matérias Primas Brutas de 59,96%, foram os responsáveis por essa maior variação no IPA-M no ano de 2020.

Destaca-se ainda a divergência do IPA, índice que compõe o maior peso do IGP-M, frente aos seus demais componentes. Enquanto o IPC-M, em 2020, teve uma variação percentual de 8,68%, e o INCC-M de 4,82%, o IPA, que como mencionado, mede os preços aos produtores da indústria e agropecuária (atacado), obteve um aumento de 31,64%. Como o IPA possui o maior peso na ponderação usada para medir o IGP-M, ele foi o maior responsável pelo aumento de 23,14% do IGP-M para o ano de 2020.

Uma variação acima de 20% ao ano traz aos agentes econômicos uma elevada preocupação com relação à inflação. O crescimento,

no entanto, não se apresenta de maneira tão expressiva em 2020 em outros índices, por exemplo: o Índice de preços no consumidor (INPC/IBGE), 5,21%; o Índice de preços no consumidor (IPC/Fipe), 5,31%; destacando ainda o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), 4,3%.

A aplicação do IGPM serve de estímulo à inflação e à concentração da renda em favor do locador, que se locupleta da disparidade provocada por esta vinculação do índice ao câmbio. Trata-se de verdadeira violação a objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º, I e III, da CF.

O tamanho de tal divergência se dá pela metodologia utilizada em cada um desses índices. O IPCA, por exemplo, tem seu foco no consumidor, nas famílias, enquanto o IGP-M tende a ser mais abrangente, captando preços de forma mais ampla, além do elevado peso sobre o IPA, cujo índice é mais sensível aos movimentos da taxa de câmbio.

O IPCA, do IBGE, mede preços de bens e serviços consumidos por famílias com renda entre 1 e 40 salários-mínimos, com base na cesta de consumo medida por outra pesquisa do IBGE, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). É o índice oficial do Governo Central, utilizado como referência pelo Banco Central para o sistema de metas inflacionárias.

Se o IGP-M se afasta dos demais índices de inflação da economia, ele ainda parece ser pouco sensível ao preço de aluguéis e habitação. Basta comparar com os demais componentes do IGP-M para visualizar tal afirmação. Enquanto o IGP-M, como já mencionado, obteve uma variação percentual no ano de 23,14%, o componente de habitação do IPC-M/FGV apresentou uma variação de 4,15% e o INCC-M, que está diretamente ligado ao setor, por estimar os preços dos custos de construções habitacionais, obteve uma variação de 8,66%.

A elevação do IGP-M suscita uma questão sensível do ponto de vista social, quando se considera os gastos das famílias por faixa de renda. De acordo com os dados da POF, para o biênio 2017-2018, os mais afetados por uma correção tão grande sobre o aluguel são, principalmente, as famílias mais pobres, já que as despesas com aluguel representam cerca de 25% dos rendimentos totais das famílias que ganham até dois salários-mínimos.

Com relação as empresas, os aluguéis fazem parte do custo fixo da firma, já que precisam pagar mensalmente com os custos da

utilização do espaço para que a empresa possa funcionar, não dependendo da atividade de produção da empresa. Assim, uma correção de tal magnitude no IGP-M traria dificuldades ainda maiores para as empresas, particularmente no período de quarentena, no qual muitas foram obrigadas a pagar o aluguel mesmo sem conseguir abrir o seu estabelecimento, tendo sua capacidade de geração de receitas reduzida.

As micro e pequenas empresas do país pode ser especialmente afetadas. A explicação está tanto nos custos quanto no ramo de atividade desenvolvida. Ao contrário das grandes empresas, que ou possuem imóvel próprio ou, quando mantém contrato de locação, seu peso é baixo nos seus custos da atividade, as MPEs normalmente dependem de contratos locação de imóveis, com considerável peso nos seus custos fixos. Além disso, principal setor de atuação das MPEs, o Serviço, foi especialmente afetado no cenário atual.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Sebrae, 78,7% das empresas optantes pelo Simples que atuam no ramo de Serviços e Comércio, setor que mais sofreu com a pandemia. Como se pode verificar na figura abaixo, as únicas empresas que conseguiram recuperar suas atividades a níveis pré-pandêmicos no setor de serviços, foram as que compõem o setor financeiro, e as ligadas ao ramo imobiliário.

(...)

23. Cite-se, por fim, estudo elaborado pela FGV sobre a matéria, cujas conclusões convergem com as apresentadas acima:

A desvalorização do real perante o dólar americano e o aumento da demanda por commodities, fez com que os produtores privilegiassem o mercado externo, resultando no aumento de preços no mercado interno e na forte elevação do IPA-M, que corresponde a 60% do IGP-M. Enquanto em 2020, o IPC-M acumulou alta de 4,81% e o INCC-M de 8,68%, o IPA-M apresentou variação percentual de 31,64% puxado principalmente pelos preços dos produtos agrícolas (com alta de 49,43% no período) e das matérias primas brutas (com alta de 59,96% no período).

O resultado foi que o IGP-M fechou 2020 com um aumento de 23,14% pontos percentuais, muito superior a outros índices de inflação, como o IPCA/IBGE, que fechou 2020 com um aumento de 4,52%, o INPC/IBGE, que acumulou alta de 5,21% e o IPC/FIPE que fechou o ano com alta de 5,31%. O IPCA calculado pelo IBGE tem sido utilizado pelo Banco Central do Brasil para medir a

inflação, e calcula os preços dos bens e serviços consumidos pelas famílias brasileiras com rendas entre 1 e 40 salários-mínimos, com base na cesta de consumo das famílias identificada na Pesquisa de Orçamento Familiar – POF/IBGE.

Como pode ser percebido, o IGP-M é um índice mais abrangente e com um olhar econômico diferenciado, levando-se em consideração o comportamento de atividades econômicas, enquanto o IPCA, por exemplo, tem o seu foco nas despesas de consumidores e famílias. Esta mudança de olhar na composição do índice torna o IGP-M um índice menos sensível aos preços de aluguel e despesas com habitação, em razão do peso atribuído ao IPA-M, que está muito sujeito a movimentos cambiais.

Apesar de levar em sua composição dois índices ligados ao consumo das famílias e ao setor de construção civil (IPC e INCC, respectivamente), o IGP-M é bastante influenciado pelo IPA. Em um contexto de forte crise econômica, com quedas no faturamento e endividamento em alta, as micro e pequenas empresas ainda podem ter que enfrentar um reajuste nos seus contratos de aluguel de mais de 23% em um ano. O custo com aluguel representa uma das maiores despesas fixas das empresas.

Apesar de não existir lei que atrele o reajuste dos aluguéis ao IGP-M, este é o principal índice considerado nos contratos de aluguéis no Brasil. Dados do Sebrae indicam que a despesa com o aluguel foi considerada pelos empresários, juntamente ao custo com matéria-prima, como a despesa fixa mais pesada, sendo citado por 44% deles. Assim, o impacto desse reajuste de quase ¼ do preço da principal despesas das empresas pode ser determinante para que muitos negócios não consigam se manter sustentáveis, ainda mais em um contexto em que persistem as medidas de combate à crise de saúde e que as empresas enfrentam dificuldades em se manter funcionando, conseguir crédito e saldar suas dívidas.

Por outro lado, o valor alto de reajuste também não faz sentido em um cenário em que a oferta de imóveis disponíveis está aumentando, devido ao fechamento de lojas e empresas por causa da crise. Segundo dados da Abrasce (Associação Brasileira de Shopping Centers), a taxa de vacância nos shopping centers do Brasil praticamente dobrou, saltando de 4,7% em 2019 para 9,3% em dezembro de 2020, com um recuo de 32% nas visitas mensais.

Assim, ao se encerrar um contrato de aluguel porque um locatário não consegue suportar um reajuste tão alto, o locador pode não conseguir alugar novamente, ou ter que abaixar seu preço para que

consiga competir e arranjar um novo locatário. Essa distorção pode ser observada também nos imóveis residenciais.

Segundo dados do Secovi-SP, no acumulado do ano de 2020, a pesquisa mensal dos valores de locação residencial apresentou uma variação de 1,61%, enquanto o IGP-M apresentou variação de 23,14% no mesmo período. Essa disparidade já faz com que as pessoas optem por escolher outros índices para o reajuste de seus aluguéis, em comum acordo entre locador e locatário. No gráfico a seguir, é possível notar o aumento dessa disparidade nos últimos meses, enquanto a variação do valor médio de locação chega ser negativa em 2020, o acumulado do IGP-M segue uma tendência de alta durante o ano:

24. A pandemia do coronavírus e a crise econômica a ela associada fazem com que, a essa antijuridicidade, que deslegitima o emprego do IGP-M mesmo em ambientes de normalidade, se agregue o que vem se denominando “inconstitucionalidade circunstancial”. As razões a seguir expostas demonstram que, no contexto da crise atual, a utilização do IGP-M viola, até não mais poder, a função social da propriedade, da empresa e do contrato.

25. Alguns contratos de locação adotam o IGP-DI (Índice Geral de Preços – Demanda Interna). Trata-se de índice que possui o mesmo objetivo do IGP-M e é calculado da mesma maneira. O IGP-DI é composto pelo IPA-DI (Índice de Preços por Atacado - Disponibilidade Interna), IPC-DI (Índice de Preços ao Consumidor - Disponibilidade Interna) e INCC-DI (Índice Nacional do Custo da Construção - Disponibilidade Interna), nas proporções de 60%, 30% e 10%. A única diferença está em que os preços são consultados do dia 1º ao último dia do mês. Os argumentos apresentados na presente peça e relação ao IGP-M se aplicam, por isso, também ao IGP-DI.

III – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA, DO CONTRATO E DA PROPRIEDADE - NECESSIDADE DE HARMONIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL ECONÔMICO.

III.1 - Possibilidade da limitação da liberdade de contratação. Restrições passíveis de serem extraídas do próprio texto constitucional.

26. As normas que regulam a elaboração de contratos de locação, como as demais normas que integram o ordenamento jurídico, devem ser interpretadas à luz da Constituição Federal. É o que se denomina “constitucionalização do direito”¹² ou “filtragem constitucional”¹³. Situa-se, no âmbito desse movimento de irradiação da Constituição, a “eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas” e a formação do “direito civil-constitucional”. A jurisprudência faz uso corrente da técnica da interpretação conforme a Constituição, para selecionar, dentro das possibilidades hermenêuticas das normas de direito privado, “*uma significação normativa harmônica com a Constituição*”.¹⁴ Os preceitos integrantes da legislação que rege as locações, bem como as próprias cláusulas contratuais, inclusive as que fixam índices de reajuste, também devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição.¹⁵

27. A Constituição também positiva o princípio da livre iniciativa, e este tem como uma de suas principais dimensões *liberdade de contratação*. O contrato é o instrumento fundamental de institucionalização das relações intersubjetivas em uma economia de mercado. Os contratos de locação, obviamente, devem ser compreendidos à luz dessa liberdade básica. Porém, a *livre contratação* é passível de

¹² Sobre o tema, cf.: BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. THEMIS: Revista da ESMEC / Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Fortaleza, v. 4, n. 2, p. 18-19, jul/dez. 2006; SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. (orgs.). *A constitucionalização do direito – fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

¹³ SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1999; SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo. *Revista Brasileira de Direito Público*, ano 3, n.º 10, jul./set. 2005.

¹⁴ STF, ADI 3046/SP, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 28-05-2004, p. 492.

¹⁵ Os princípios constitucionais produzem “eficácia irradiante”, norteados a interpretação de todo o restante do ordenamento jurídico. Cf.: BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro. In: BARROSO, L. R. (org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

diversas restrições, que devem ter como fulcro promover outros princípios também inscritos na ordem constitucional brasileira. Os princípios constitucionais são, nesse sentido, *normas de ordem pública*, que limitam a liberdade de contratação.

III.2 - A função social da propriedade como princípio. Eficácia irradiante. Incidência sobre os contratos de locação.

28. A propriedade privada e sua função social estão previstas no artigo 5º, XXII e XXIII, e no artigo 170, II e III, da Constituição Federal. Figuram, portanto, tanto no rol expresso de direitos fundamentais quanto no catálogo de princípios constitucionais da ordem econômica:

Art. 5º. (...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

29. É significativo que a previsão do direito de propriedade sempre seja feita, na Constituição de 1988, em conjunto com a afirmação de que a propriedade cumprirá sua função social. A propriedade é não apenas um “direito subjetivo”, mas também uma “função social”, cujo exercício se legitima pela circunstância de atender aos interesses da coletividade¹⁶. A propriedade não pode servir somente à realização

¹⁶ Como esclarece Eros Grau, “*Ser titular de um direito subjetivo é estar autorizado pelo ordenamento jurídico a praticar ou não praticar um ato — isto é, a transformar em ato a potência, ou seja, a aptidão para a prática de tal ato. A transformação da faculdade em ato, quando juridicamente autorizada — e aí o direito subjetivo — deve ser exercida dentro dos limites da autorização. Daí parecer-me equívoca a afirmação de tal contradição dogmática. Pode o Direito, coerentemente, introduzir como elementos integrantes da autorização, a alguém para o exercício de uma faculdade, inúmeros requisitos, inclusive criando obrigações e ônus para o titular do direito subjetivo*” (GRAU, E. R. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo, Ed. RT, 1981).

dos propósitos do proprietário; deve servir também à promoção do bem-estar da coletividade¹⁷.

30. A função social da propriedade deve ser considerada no exame da validade de cláusula de reajuste dos contratos de locação. É relevante para o deslinde da controvérsia ora em exame considerar que a adoção do IGP-M onera excessivamente a parte contratante que dá destinação econômica produtiva à propriedade. No caso das locações não residenciais, o locatário gera empregos, renda e impostos, além de fornecer bens e serviços de interesse da sociedade: ao lado do interesse do locatário-empendedor, deve-se considerar também o interesse de toda a sociedade na preservação da empresa, para que se perenize no cumprimento de sua função social.

31. No exame da juridicidade da aplicação, em 2021, das cláusulas que adotam o IGP-M como critério de reajuste dos contratos de locação, é imperioso considerar a situação peculiar dos imóveis abrigam atividades econômicas, as quais geram empregos, impostos e renda e produzem bens e serviços que atendem a necessidades humanas e sociais. O reajuste, para restabelecer o valor real do contrato, por meio da aplicação de índice que compense a inflação, é legítimo: atende proporcionalmente aos interesses do proprietário, do pequeno e microempresário e da sociedade. O reajuste desproporcional, por meio da aplicação de índice muito superior à inflação, promove privilégios que não mais podem ter lugar em uma economia moderna, racionalmente estruturada.

III.3 - Função social da empresa. *Status* constitucional da pequena e da microempresa.

¹⁷ Como sustenta Duguit, “*Todo indivíduo deve cumprir na sociedade uma certa função, em razão do lugar que nela ocupa. Ora, o detentor da riqueza, pelo próprio fato de deter a riqueza, pode cumprir certa missão que só ele pode cumprir. Somente ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação de necessidades gerais, fazendo valer o capital que possui. Por consequência, é socialmente obrigado a cumprir esta missão e só será socialmente protegido se a cumprir e na medida em que o fizer. A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza.*” (DUGUIT, L. *Les Transformations Générales du Droit Privé depuis Le Code Napoléon*. Paris: Librairie Félix Alcan, 1920).

32. A noção de função social, originalmente concebida para conformar o instituto da propriedade, passou a informar a organização de outros institutos e instituições que integram o direito brasileiro, como é o caso, em especial, do instituto da empresa¹⁸. A empresa é organização “não redutível ao interesse dos sócios”¹⁹. A empresa exerce função social. Sem empresas não há economia de mercado, não se estabelecem as cadeias produtivas, não se produzem os bens e serviços de que a sociedade necessita²⁰.

33. A função social da empresa é corolário da função social da propriedade, que abarca também a propriedade sobre os meios de produção²¹. O instituto se fundamenta ainda nos princípios constantes do art. 170 da Constituição Federal, em cujo *caput* se estabelece que a ordem econômica, no Brasil, tem por finalidade “assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

34. Em especial, cabe à organização da vida econômica conferir tratamento favorecido para as empresas brasileiras de pequeno porte. A Constituição Federal de 1988 institui uma economia de mercado, mas a funcionaliza ao atendimento de necessidade humanas, sociais e ambientais. Se a empresa privada é a

¹⁸ Como esclarece Eros Grau, “*Interpretadas, em seu conjunto, as contemplações, como princípios constitucionais, do desenvolvimento e da justiça social, da função social da propriedade e do pleno emprego, daí extraímos a conclusão de que a vigente ordem constitucional não apenas justifica a afirmação da configuração da propriedade — dos bens de produção — como um poder-dever, mas também autoriza a afirmação de que a função social da propriedade pode e deve expressar-se na imposição de comportamentos positivos ao proprietário e dá suporte à tese da configuração deste como proprietário-empresendedor*” (GRAU, E. R. *Elementos de direito econômico*. São Paulo: Revista do Tribunais, 1981).

¹⁹ SALOMÃO FILHO, C. *O novo direito societário*. São Paulo: Saraiva, 2019.

²⁰ Como define Carvalhosa, “*Consideram-se principalmente três as modernas funções sociais da empresa. A primeira refere-se às condições de trabalho e às relações com seus empregados, em termos de melhoria crescente de sua condição humana e profissional, bem como de seus dependentes. A segunda volta-se ao interesse dos consumidores, diretos e indiretos, dos produtos e serviços prestados pela empresa, seja em termos de qualidade, seja no que se refere aos preços. A terceira volta-se ao interesse dos concorrentes, a favor dos quais deve o administrador da empresa manter práticas equitativas de comércio, seja na posição de vendedor, seja na de comprador. (...). E ainda mais atual é a preocupação com os interesses de preservação ecológica, urbana e ambiental da comunidade em que a empresa atua.*” (CARVALHOSA, M. *Comentários à Lei das Sociedades Anônimas*. vol. 3. São Paulo: Saraiva, 2003).

²¹ Cf.: COMPARATO, F. K. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, nº 63, 1986.

principal operadora dessa forma de organizar a vida econômica, é inafastável que se organize considerando a função social que exerce ou deve exercer.

35. A aplicação de índice que produza reajuste muito acima da inflação, em plena pandemia, dos aluguéis dos imóveis em que se estabelecem pequenas e microempresas viola gravemente a função social das empresas e a previsão constitucional de tratamento preferencial a esse tipo de empreendimento. Impedir que se pratiquem reajustes abusivos é do interesse não apenas da pequena empresa locatária: é do interesse de toda a sociedade. Trata-se de medida necessária para que as empresas continuem funcionando regularmente, criando empregos e fornecendo bens e serviços à comunidade.

III. 4. Função social do contrato, boa-fé e equilíbrio contratual.

36. Igualmente pertinente é o princípio da função social do contrato. Também derivado da função social da propriedade e dos demais princípios constitucionais da ordem econômica. Os contratos devem atender não apenas aos interesses das partes contratantes, mas também atender aos interesses da sociedade.

37. O princípio da função social é especialmente relevante nos contratos de longa duração, como é o caso dos contratos de locação.²² Os contratos instantâneos são como fotografias; os de longa duração, como filmes²³. A cooperação entre as partes deve ter lugar não só durante a negociação do contrato, mas também no curso

²² Ronaldo Porto Macedo Jr. esclarece o ponto: “*Os contratos relacionais (como por exemplo contratos de franquia, de trabalho, de cooperação tecnológica, fornecimento entre empresas, previdenciários e alguns tipos de contratos bancários), em contraste com os contratos descontínuos, são contratos de longa duração baseados na própria dinâmica estabelecida no curso da relação contratual. As principais diferenças entre os contratos relacionais e os contratos descontínuos podem ser resumidas da seguinte maneira. Em primeiro lugar, é impossível especificar completamente o contrato relacional de longa duração em termos de preço, quantidade, qualidade e entrega, dada a sua mutabilidade constante. Isto porquanto ele envolve elementos não facilmente mensuráveis e visa regular situações que demandam alto grau de flexibilidade. Em segundo lugar, dadas as contínuas mudanças no produto ou características do serviço prestado, é impossível prever todas as contingências do futuro e especificar os termos dos ajustes nos contratos relacionais. (...).*” (*Contratos relacionais no direito brasileiro*. Disponível em <<http://lasa.international.pitt.edu>>. Acesso em 13.09.2018).

²³ MACAULAY, S. Relational contracts floating on a sea of custom? Thoughts about the ideas of Ian Macneil and Lisa Bernstein. *Northwestern University Law Review*, vol. 94, 2000. p. 775-804.

da execução. É imprescindível que as partes se conduzam com boa-fé, buscando cooperar, não se beneficiar excessivamente de circunstâncias excepcionais e imprevisíveis. Não pode um dos contratantes, diante de cenário de graves dificuldades econômicas, impor a outra parte ônus desproporcionais, por meio da aplicação de cláusula contratual que, formulada em contexto de normalidade, foge à razoabilidade diante de fatos novos, imprevisíveis e excepcionais.

38. A pandemia do coronavírus legitima a aplicação dos preceitos fundamentais mencionados para coibir a onerosidade excessiva decorrente da aplicação do IGP-M como critério de reajuste dos contratos de locação. Durante a pandemia, com base na teoria da imprevisão, várias decisões foram proferidas por tribunais brasileiros, em sentido contrário às acima listadas, que consubstanciam intervenção ainda mais incisiva nos contratos, chegando a determinar a própria redução temporária do valor do aluguel.

39. Deve-se considerar ainda que a **absoluta excepcionalidade da pandemia do coronavírus** levou o próprio legislador a interferir nos contratos de locação, impedindo, até outubro de 2020, que fossem concedidas decisões liminares determinando a **desocupação de imóveis**. Segundo o art. 9º da Lei nº 14.010, “*Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo (...) até 30 de outubro de 2020*”. Ao editar norma com esse teor, o Brasil seguiu o padrão mundial, nada obstante, aqui, a medida tenha sido mais restrita, se comparada às adotadas por outros países.²⁴

40. A variação acentuada do câmbio, associada à pandemia do coronavírus, é evento extraordinário e imprevisível. Não é coerente com o ordenamento jurídico brasileiro que uma crise sanitária inédita, acompanhada de crise econômica de grandes proporções, incremente exponencialmente a rentabilidade da propriedade imobiliária, em detrimento da viabilidade das atividades produtivas que abriga.

²⁴ Cf.: SANTOS, P. J. T.; MARCO, C. M.; MÖLLER, G. S. Impactos da pandemia no direito à moradia e propostas para a proteção desse direito em tempos de crise: da urgência de se repensar a moradia para além de um objeto de consumo. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 775-819, abr. 2021.

IV. DA SOLUÇÃO PARA O DESEQUILÍBRIO CONTRATUAL DECORRENTE DO EMPREGO DO IGP-M - NECESSIDADE DE SOLUÇÃO GLOBAL PARA O PROBLEMA PELA INTERVENÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

IV.1. O dever de renegociação não dá solução global ao problema. Possibilidade de recomposição do equilíbrio sinalagmático por meio de decisão judicial.

41. Como a locação é contrato de longo prazo, a superveniência de fato que afete o equilíbrio contratual impõe às partes, a princípio, o dever de renegociar de boa-fé os termos contratuais. O contrato somente pode ser rescindido se se frustrar a tentativa de renegociação entre as partes. O dever de renegociar, nos contratos de longo prazo, é corolário dos princípios da cooperação e da lealdade. O objetivo último da obrigação de renegociar é a preservação do contrato, mediante a realização dos ajustes necessários ao reestabelecimento do equilíbrio contratual.

42. Quanto à hipótese ora em exame, porém, a **renegociação do contrato é insuficiente** para se prover solução global a um problema que afeta toda a sociedade brasileira. O reajuste dos contratos de locação pelo IGP-M não provoca apenas situações particulares de injustiça comutativa. Produz impacto econômico que alcança, direta ou indiretamente, toda a população. Como antes ressaltado, a adoção do IGP-M, ao vincular os aluguéis ao câmbio, é elemento de estímulo à inflação e de transferência de renda de pequenos empreendimentos para detentores de propriedade imobiliária.

43. Além disso, o dever de renegociação tem a característica, contextualmente indesejável, de **não produzir solução uniforme**. As empresas que forem bem-sucedidas na renegociação conseguirão reduzir os impactos sobre sua atividade. As que não tiverem a mesma sorte, terão que se onerar, reduzindo suas margens ou mesmo passando a operar com prejuízo. Cria-se, com isso, **problema concorrencial**. Pertinente considerar, na definição da melhor solução para o problema em exame, o princípio da livre concorrência, previsto nos **artigos 170, IV, e 173, § 4º, da Constituição Federal**. A exigência de que os contratantes renegociem os termos do contrato é medida insuficiente nos contextos em que o desequilíbrio produz efeitos sistêmicos, como o presente. Nesses contextos, é necessário que o

Judiciário intervenha, determinando a adoção de outro critério de reajuste, de modo a restaurar o equilíbrio contratual.

IV.2 - A necessidade de solução global para o problema e a pertinência da intervenção do STF.

44. Como antes ressaltado, o problema ora em exame não concerne apenas ao equilíbrio contratual e à boa-fé que deve reger a relação entre os contratantes. É afeto à **toda a sociedade**. Pertinente, para a solução da controvérsia, a aplicação dos princípios constitucionais da função social da propriedade, da empresa e do contrato. O problema possui **natureza constitucional**, devendo ser solucionado em conformidade com os princípios que informam a Constituição econômica em vigor no Brasil.

45. Convém lembrar que a Corte entende ser lícito, em contextos excepcionais, que o poder público promova o controle de critérios de reajuste. Por isso, considerou constitucional, por exemplo, a Lei nº 8.039, que dispunha sobre o reajuste das mensalidades das escolas particulares²⁵. A Lei se inseria em um conjunto de medidas cujo propósito era conter a inflação²⁶. No voto do relator, esclarecia-se que esse tipo de controle era legítimo como *medida circunstancial*, que não poderia perdurar definitivamente²⁷.

46. Recentemente, a Corte declarou a inconstitucionalidade da taxa referencial (TR) por considerar que o índice não recompunha as perdas inflacionárias, e determinou a utilização do IPCA em substituição, por efetivamente refletir a inflação. Confirmam-se os seguintes precedentes:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA

²⁵ADI-QO 319/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 30.04.1993.

²⁶ Tal propósito era expressamente declarado no art. 4º da Lei 8.039: “Serão nulos, de pleno direito, quaisquer aumentos de mensalidades escolares autorizados após 15 de março de 1990, em desacordo com a política de estabilização de preços e salários do Governo”.

²⁷ Encontra-se na jurisprudência do STF ainda o parâmetro segundo o qual os *preços não podem ser fixados abaixo do custo de produção*. Isso representaria confisco. Cf.: RE 422.941, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 24.03.06.

CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. (...) INADEQUAÇÃO MANIFESTA ENTRE MEIOS E FINS. INCONSTITUCIONALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO RENDIMENTO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO ÍNDICE DEFINIDOR DOS JUROS MORATÓRIOS DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS, QUANDO ORIUNDOS DE RELAÇÕES JURÍDICO-TRIBUTÁRIAS. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA ENTRE DEVEDOR PÚBLICO E DEVEDOR PRIVADO (CF, ART. 5º, CAPUT). (...) 6. A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, caput) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (ex vi do art. 161, §1º, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão “independentemente de sua natureza”, contida no art. 100, §12, da CF, incluído pela EC nº 62/09, para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário. 7. O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com redação dada pela Lei nº 11.960/09, ao reproduzir as regras da EC nº 62/09 quanto à atualização monetária e à fixação de juros moratórios de créditos inscritos em precatórios incorre nos mesmos vícios de juridicidade que inquinam o art. 100, §12, da CF, razão pela qual se revela inconstitucional por arrastamento, na mesma extensão dos itens 5 e 6 supra. (...)” (ADI 4357, Relator Min. Ayres Britto, Relator p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013, DJe-188 26.09.2014).

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DO TRABALHO. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE. ÍNDICES DE CORREÇÃO DOS DEPÓSITOS RECURSAIS E DOS DÉBITOS JUDICIAIS NA JUSTIÇA DO TRABALHO. ART. 879, §7º, E ART. 899, §4º, DA CLT, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 13.467, DE 2017. ART. 39, CAPUT E §1º, DA LEI 8.177 DE 1991. POLÍTICA DE CORREÇÃO MONETÁRIA E TABELAMENTO DE JUROS. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA TAXA REFERENCIAL (TR) COMO POLÍTICA DE DESINDEXAÇÃO DA ECONOMIA. TR COMO ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STF. APELO

AO LEGISLADOR. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES, PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AO ART. 879, §7º, E AO ART. 899, §4º, DA CLT, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 13.467, DE 2017. MODULAÇÃO DE EFEITOS. (...) 2. O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do art. 1º-F da Lei 9.494/1997, com a redação dada pela Lei 11.960/2009, decidindo que a TR seria insuficiente para a atualização monetária das dívidas do Poder Público, pois sua utilização violaria o direito de propriedade. Em relação aos débitos de natureza tributária, a quantificação dos juros moratórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança foi reputada ofensiva à isonomia, pela discriminação em detrimento da parte processual privada (ADI 4.357, ADI 4.425, ADI 5.348 e RE 870.947-RG – tema 810). 3. A indevida utilização do IPCA-E pela jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) tornou-se confusa ao ponto de se imaginar que, diante da inaplicabilidade da TR, o uso daquele índice seria a única consequência possível. A solução da Corte Superior Trabalhista, todavia, lastreia-se em uma indevida equiparação da natureza do crédito trabalhista com o crédito assumido em face da Fazenda Pública, o qual está submetido a regime jurídico próprio da Lei 9.494/1997, com as alterações promovidas pela Lei 11.960/2009. 4. A aplicação da TR na Justiça do Trabalho demanda análise específica, a partir das normas em vigor para a relação trabalhista. A partir da análise das repercussões econômicas da aplicação da lei, verifica-se que a TR se mostra inadequada, pelo menos no contexto da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), como índice de atualização dos débitos trabalhistas. 5. Confere-se interpretação conforme à Constituição ao art. 879, §7º, e ao art. 899, §4º, da CLT, na redação dada pela Lei 13.467, de 2017, definindo-se que, até que sobrevenha solução legislativa, deverão ser aplicados à atualização dos créditos decorrentes de condenação judicial e à correção dos depósitos recursais em contas judiciais na Justiça do Trabalho os mesmos índices de correção monetária e de juros vigentes para as hipóteses de condenações cíveis em geral (art. 406 do Código Civil), à exceção das dívidas da Fazenda Pública que possui regramento específico (art. 1º-F da Lei 9.494/1997, com a redação dada pela Lei 11.960/2009), com a exegese conferida por esta Corte na ADI 4.357, ADI 4.425, ADI 5.348 e no RE 870.947-RG (tema 810). 6. Em relação à fase extrajudicial, ou seja, a que antecede o ajuizamento das ações trabalhistas, deverá ser utilizado como indexador o IPCA-E acumulado no período de janeiro a dezembro de 2000. A partir de

janeiro de 2001, deverá ser utilizado o IPCA-E mensal (IPCA-15/IBGE), em razão da extinção da UFIR como indexador, nos termos do art. 29, § 3º, da MP 1.973-67/2000. Além da indexação, serão aplicados os juros legais (art. 39, caput, da Lei 8.177, de 1991). 7. Em relação à fase judicial, a atualização dos débitos judiciais deve ser efetuada pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, considerando que ela incide como juros moratórios dos tributos federais (arts. 13 da Lei 9.065/95; 84 da Lei 8.981/95; 39, § 4º, da Lei 9.250/95; 61, § 3º, da Lei 9.430/96; e 30 da Lei 10.522/02). A incidência de juros moratórios com base na variação da taxa SELIC não pode ser cumulada com a aplicação de outros índices de atualização monetária, cumulação que representaria bis in idem. (...) (ADC 58, Relator Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2020, DJe-063 07.04.2021).

47. **Não há, portanto, óbice para que o STF determine a adoção, em todos os contratos de locação, do IPCA.** Pode fazê-lo por meio da interpretação conforme a Constituição do artigo 317 do Código Civil e do art. 18 da Lei n. 8.245/1991 para fixar a interpretação segundo a qual, durante a pandemia do coronavírus, as locações devem ser reajustadas em conformidade com o IPCA, devendo os reajustes já realizados em 2021 serem adequados a esse índice.

IV.3 - Estado de emergência em saúde pública, inconstitucionalidade circunstancial e jurisprudência de crise

48. A compreensão de que o emprego do IGP-M nos contratos de locação é lícito não impede que sua aplicação durante a crise corrente seja considerada inconstitucional. Em razão da pandemia do coronavírus, vem se formando no Brasil uma “**jurisprudência de crise**”, que se caracteriza pela adoção de parâmetros decisórios irrepetíveis para momentos de normalidade.²⁸

49. Ainda que se sustente a legitimidade constitucional da utilização do IGP-M em momentos de normalidade, pode-se considerar que é

²⁸ Cf.: MENDES, G. F. Jurisprudência de crise e pensamento possível: caminhos constitucionais. *Conjur*, 11 abr. 2020; LEAL, F. O Supremo e a pandemia: é preciso uma jurisprudência da crise? *Jota*, 01 abr. 2020.

“*circunstancialmente inconstitucional*”. A categoria da “inconstitucionalidade circunstancial” pode ser definida nos seguintes termos:

“Esse fenômeno consiste no resultado provocado por uma situação excepcional sobre atos normativos novos que, em outras situações, poderiam ser constitucionais. Mas isso também pode ocorrer com atos normativos pré-existentes que antes se revestiam de presunção de constitucionalidade.

Ou seja, uma situação excepcional pode conduzir uma legislação a um estado de inconstitucionalidade provocado não apenas por seu conteúdo e significado, mas pelas circunstâncias e dramas momentâneos vividos pela sociedade.”²⁹

50. No atual contexto de crise sanitária e econômica, legitima-se a adoção, pelo Judiciário, de parâmetros excepcionais de decisão. Se medidas restritivas podem afetar os direitos dos trabalhadores, a liberdade pessoal e o funcionamento das atividades produtivas, não há razão para que não possam afetar também os contratos de locação em vigor. O emprego do IGP-M nos contratos de locação, em decorrência de sua vinculação ao câmbio, é inconstitucional, tendo em vista sua aptidão para gerar inflação e para produzir transferência injustificada de renda de locatários para proprietários. Porém, ainda que se entendesse que não há inconstitucionalidade no emprego do índice em ambientes de normalidade, a hipótese é de ostensiva inconstitucionalidade circunstancial.

V – PEDIDO CAUTELAR

51. Requer-se a concessão de medida cautelar, presentes seus requisitos autorizadores.

52. O *fumus boni iuris* é deduzido dos argumentos acima aduzidos especialmente pela necessidade de aplicação ao caso concreto dos princípios constitucionais da função social da propriedade, da empresa e do contrato (art. 5º,

²⁹ FREIRE A.; FRAZÃO, C. E.; MUDROVITSCH, R. B.; RUFINO, V. S. O fenômeno da inconstitucionalidade circunstancial. *Jota*, 25.04.2020.

XXII e XXIII, art. 170, II e III), da solidariedade social (art. 3º, I) e da diretriz da redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), do princípio da livre concorrência (artigos 170, IV, e 173, § 4º), da Constituição Federal.

53. Relevante ainda mencionar a jurisprudência reiterada do STF, estabelecida no sentido de reconhecer que o IPCA é o índice que efetivamente reflete a inflação.

54. Também presente o *periculum in mora*, já que **parte considerável dos aluguéis estão sendo reajustados em patamar bastante superior à inflação medida no período**, contrastando com a dinâmica de preços afeta à grande maioria dos produtos disponíveis no mercado nacional.

55. O impacto do referido reajuste no orçamento das famílias, por si só, já é dotado de máxima gravidade. No planejamento da atividade produtiva privada, o impacto do reajuste em conformidade com o IGP-M é igualmente devastador. Em alguns casos, pode levar ao **encerramento da atividade empresarial** – a maioria das empresas já operam com margens mínimas ou mesmo com resultados negativos. O reajuste desproporcional no valor dos aluguéis ocorre em contexto em que a economia brasileira sofre grave retração. Em 2020, o PIB brasileiro recuou em 4,1% – a maior queda em 30 anos. O consumo das famílias recuou 5,5%; o desemprego chegou a 13,5%; houve um aumento de 12,7% dos pedidos de falência e de 13,4% dos pedidos de recuperação judicial.

56. O impacto sobre as **pequenas e microempresas** tem sido especialmente devastador. Para a sua maioria, em 2020, houve uma redução do faturamento anual em cerca de **65%; 54%** das empresas situavam-se em lugares com restrição a circulação de pessoas; embora 80% das empresas tenham continuado em funcionamento, apenas 16% permaneceram operando da mesma forma que antes. Os grupos mais afetados foram o turismo, a economia criativa, as atividades relacionadas à beleza, os serviços de alimentação e o artesanato. Dos pequenos negócios, em 2020, 76% tinham dívidas, e 29% estavam com o pagamento em atraso.³⁰ Em um cenário como esse, o reajuste do valor das locações em 32% tende a produzir impacto gravíssimo, afetando a capacidade de pequenas e médias empresas fazerem novos

³⁰ Cf.: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/pesquisa_impacto-coronavirus-nas-mpe_edicao-10.pdf.

investimentos, recontrataram empregados e, em muitos casos, permanecerem em funcionamento.

57. Para fazer frente à pandemia do coronavírus, em fevereiro de 2020, entrou em vigor a Lei n.º 13.979, que prevê, entre outras medidas, as de quarentena, testagem e vacinação compulsórias, a serem aplicadas durante a vigência da “emergência de saúde pública” (art. 1.º, § 2º). Tais medidas vêm sendo frequentemente adotadas por governo estaduais e municipais, sobretudo diante do agravamento da pandemia. Em muitos casos, restringiu-se o funcionamento de atividades econômicas, chegando-se mesmo à **decretação de lockdown**. Em razão disso, milhares de pequenas e microempresas foram obrigadas a **suspender suas atividades**, demitindo e deixando de produzir renda. Em cidades como o Rio de Janeiro, há áreas em que cerca de **50% dos imóveis comerciais estão desocupados** – é o que ora ocorre, por exemplo, no próprio centro da cidade.

58. Nesse cenário econômico devastador, impossível de se prever quando grande parte dos contratos de locação ora vigentes foram firmados, um aumento de mais de **30% no valor nos aluguéis** se mostra absolutamente **desarrazoado**. Em face de crises econômicas e sociais dessas dimensões, impõe-se às partes contratantes cooperar para preservar o equilíbrio contratual. Não se coaduna com os fundamentos de uma economia organizada em bases racionais que, em razão de causas extraordinárias e imprevisíveis, detentores de propriedade imobiliária obtenham vantagens desproporcionais em detrimento de locatários dedicados a atividades produtivas.

59. A matéria demanda, portanto, que o exame do pedido cautelar se dê com a **máxima urgência**.

60. Requer-se, por isso, a concessão de cautelar para seja determinado, relativamente aos reajustes dos contratos de locação residencial e não-residencial ocorridos no curso da pandemia do coronavírus, a adote-se o IPCA, em substituição ao IGP-M (ou do IGP-DI).

VI - PEDIDOS

61. Por todo o exposto, requer-se:
1. seja recebida e julgada procedente a presente ADPF; subsidiariamente, caso se entenda que a ADPF não é cabível, seja recebida a presente como ADI;
 2. seja concedida medida cautelar para se determinar que o reajuste dos contratos de locação residencial e não residencial durante a pandemia do coronavírus ocorram em conformidade com o IPCA, em substituição ao IGP-M (ou IGP-DI) previsto contratualmente;
 3. seja, ao final, julgada procedente a presente ADPF, para que a Corte (c. 1) confira interpretação conforme a Constituição aos artigos 317 do Código Civil e arts. 17 e 18 da Lei nº 8.245/1991, para estabelecer a interpretação segundo a qual o reajuste dos contratos de locação residencial ou não-residencial deve se realizar por intermédio da aplicação do IPC-A, em substituição ao IGP-M (ou ao IGP-DI), ainda que previsto contratualmente; (c.2) subsidiariamente, determine a aplicação, durante a pandemia do coronavírus, do IPC-A para reajustar os contratos de locação residencial e não-residencial, pronunciando a ilegitimidade constitucional do conjunto de decisões que determinam a aplicação do IGP-M (ou IGP-DI), previsto contratualmente;
 4. sejam notificados o Presidente da República, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por intermédio de seus presidentes, para que, como responsáveis pela elaboração das normas impugnadas, se manifestem;
 5. seja notificado do Exmo. Sr. Procurador Geral da República para que emita o seu Parecer.



6. seja notificado o exmo. Sr. Advogado-Geral para que se manifeste

Nesses termos, pede-se deferimento.

Brasília/DF, em 20 de julho de 2021.

THIAGO FERNANDES BOVERIO

OAB/DF nº 22.432

ROL DE DOCUMENTOS

- Procuração
- Representação Parlamentar
- Dispositivos legais objeto da ADI
- Precedentes
- Documentos Comprobatórios