



RECOMENDAÇÃO NE-HABURB N.º 09/2020

Referência: Suspensão, por parte da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, da cobrança de valores de seus contratos de mútuo durante o período de pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

No último dia 11 de março, a Organização Mundial de Saúde classificou como pandemia a disseminação da contaminação pela COVID-19. Foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), materializada na Portaria nº 188/2020 do Ministro de Estado da Saúde, e no Estado de São Paulo o Governador, através do Decreto Estadual nº 64.862/2020, reconheceu tal situação e adotou medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio, dentre elas suspensão de aulas e eventos, evitando-se a aglomeração de pessoas.

Como enfrentamento à crise gerada pela pandemia, o Estado e o Município de São Paulo decretaram estado de emergência e, posteriormente, de calamidade pública por conta da pandemia do Coronavírus (COVID-19)¹, por meio do Decreto Estadual nº 64.879, de 21 de março de 2020, e Decreto Municipal nº 59.283, de 16 de março de 2020. Mais recentemente, o Estado de São Paulo anunciou novo Decreto que impõe quarentena oficial em todos os Municípios paulistas², entre 24 de março e 05 de abril, inicialmente; período em que permanecerão em funcionamento apenas os serviços considerados essenciais. Verifica-se, portanto, não apenas um marco fático de uma situação de excepcionalidade que vem impactando as relações contratuais no país, mas também diversos marcos jurídicos expostos acima.

As medidas restritivas de combate ao vírus vêm implicando em graves impactos na economia e na geração de emprego e renda, considerando-se que poucas áreas produtivas estão autorizadas a funcionar. Os primeiros afetados são os trabalhadores informais – cerca de 46,8 milhões de pessoas, concentrados na população de baixa renda do país³ – seguidos pelos

¹ <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/coronavirus-prefeitura-declara-estado-de-calamidade>

² <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/governo-decreta-quarentena-em-todos-os-municipios-do-estado-de-sao-paulo-a-partir-da-proxima-terca-feira>

³ Somando empregados sem carteira, trabalhadores domésticos, por conta própria e os que auxiliam na família, são 46,8 milhões de pessoas. Somente 8,3 milhões desse universo recebem Bolsa Família. Os informais representam 75% dos trabalhadores que estão na metade mais pobre do país. Fonte:



que possuem vínculo formal, que passam a ter seus empregos em risco, ante a queda de lucratividade dos empregadores.

A abrupta redução da renda e dos padrões de vida, que estão sendo combatidos, inclusive, por meio de um programa de renda mínima, aprovado pelo Projeto de Lei nº 1.066/2020, traz uma situação de grande instabilidade nos contratos. A incidência de um fato extraordinário, representado por uma pandemia de escala global, a consequente onerosidade excessiva que recai sobre os contratos vigentes é o grande fator de insegurança jurídica que deve ser enfrentada pela sociedade.

Tal situação, externa aos contratos, remete à aplicação da teoria da imprevisão, liberando-se o debate sobre os efeitos nas relações contratuais em razão de acontecimentos supervenientes, imprevisíveis pelos contratantes e não imputáveis a estes, tal qual, a proliferação do COVID-19 e todas as suas ramificações econômicas e sociais.

Vislumbra-se, portanto, que no período em se mantiver o estado de calamidade pública e quarentena, as rendas da população serão adstritas ao mínimo essencial, ou seja, a própria subsistência. Este fator impede que haja pagamento de diversos contratos, devendo-se efetivar medidas preventivas que protejam a população vulnerável e que evitem a proliferação de litígios no período pós-pandemia.

Neste sentido, dezenas de países afetados pelo COVID-19 estão buscando medidas para enfrentar tal questão com aporte governamental, seja por transferência direta de renda, subsídios temporários nos salários, licenças remuneradas para que for contaminado, dentre outras. No Brasil há diversos exemplos de suspensões de cobranças como a suspensão pela Caixa Econômica Federal do pagamento das dívidas parceladas de pessoas físicas e empresas⁴; a suspensão do pagamento da conta de água para 506 mil famílias por meio de um

<https://oglobo.globo.com/economia/epidemia-de-coronavirus-ameaca-renda-de-468-milhoes-de-trabalhadores-informais-24319809>

⁴ Vide matéria veiculada no portal G1 da emissora Globo, em 25.03.2020 – acessar link:

<https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus-servico/caixa-ampliara-para-90-dias-suspensao-de-pagamento-de-dividas-juro-do-cheque-especial-deve-baixar-24327227>



decreto do governador de São Paulo⁵; a suspensão pela ANEEL de cortes de energia provenientes de inadimplência⁶.

É imperioso destacar o Projeto de Lei nº1.179/2020, que visa elaborar um Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Este projeto prevê suspensão dos prazos prescricionais, garantia que a pandemia equivalerá a caso fortuito ou força maior, suspensão de despejos, dentre outras medidas. A medida é de grande relevância pois traz maior segurança jurídica nas relações, permitindo que os contratos se reestabeçam com maior previsibilidade, impedindo a grande litigância que se avizinha.

Há outras iniciativas como o PL 795/2020 e o PL 827/2020 que versam respectivamente sobre o financiamento imobiliário de imóveis urbanos - Minha Casa Minha Vida, durante período de emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid19) e sobre a suspensão pelo período de 90 (noventa) dias em razão da Pandemia do COVID-19, a execução das ordens de despejo de locações de imóveis residenciais e comerciais.

Tendo em vista a finalidade social da CDHU, que não tem como escopo a lucratividade, mas a garantia do direito fundamental da moradia, é trivial que os contratos de mútuo habitacional sofram uma regulação temporária no período de pandemia, permitindo-se não apenas a segurança jurídica dos contratos, mas a garantia da dignidade das famílias de baixa renda.

Buscamos aqui sensibilizar esta Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano quanto à necessidade de suspensão da cobrança das prestações de seus mutuários no período da pandemia e da revisão contratual no momento posterior.

A pandemia de novo coronavírus preocupa a todos e todas, mas é sabido que há grupos populacionais que estão em situação de grande vulnerabilidade, como gestantes, idosos,

⁵Vide matéria veiculada no portal da G1 da emissora Globo, em 19.03.2020 – acessar link: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/19/doria-suspende-pagamento-de-agua-de-506-mil-familias-antecipa-ferias-de-professores-e-interrompe-processos-de-devedores.ghtml>

⁶ Vide matéria veiculada no jornal da Agencia Brasil em 24.03.2020 – acessar link: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/aneel-suspende-corte-de-energia-por-inadimplencia-por-90-dias>



crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, pessoas que vivem com HIV ou outras doenças crônicas, dentre outros. Dentre estes grupos vulneráveis, encontram-se também os moradores e moradoras de assentamentos informais, expostos à iminência de cumprimento de ordens remocionista (neste grupo, há aqueles e aquelas que cumulam as outras vulnerabilidades referidas anteriormente – *hipervulnerabilidade*).

Assim sendo, mostra-se imperioso mediante o cenário global, a queda vertiginosa de rendimentos da população, e do exemplo já dado por outras instituições e órgãos supracitados, que se suspenda de imediato todos os pagamentos cobrados atualmente dos moradores sob contrato, afim de se evitar aprofundar, ainda mais, uma calamidade social de contornos já gravíssimos.

Assim, não se trata de questão meramente jurídica, mas sim uma de cuja alçada foge aos contornos estritos do Direito e estende por todo o planeta, tendo graves implicações globais. Trata-se, portanto, de uma questão de saúde pública global visto que um vírus como o Covid-19 se espalha indiferente à qualquer fronteira ou barreira geopolítica, fazendo com que o combate à sua proliferação seja uma responsabilidade de todos, incluída, é claro, a parte a cuja essa recomendação esta endereçada a.

No entanto, caso não se entenda possível a suspensão integral dos pagamentos, há de se ressaltar a necessidade de que medidas urgentes sejam tomadas. Quando não a suspensão imediata dos pagamentos, que no mínimo, não considere os efeitos da mora, não se cobre os juros provenientes dela, não se aplique as cláusulas penais nem a rescisão contratual e se digne a acatar à revisão contratual posterior.

Nestes termos:

CONSIDERANDO que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução 217 A III), em 10 de dezembro de 1948, prevê que todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei (art. 7.º); que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive habitação (art. 25);

CONSIDERANDO que o Brasil é signatário do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), adotado pela XXI da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e incorporado à ordem jurídica brasileira por força do Decreto n.º 592, de



06 de julho de 1.992, que prevê que todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da lei e, a este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica ou qualquer outra situação (art. 26);

CONSIDERANDO que o Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, e incorporado à ordem jurídica brasileira por força do Decreto 591, de 06 de julho de 1992, que, em seu artigo 11, item 1, prescreve que o direito à moradia se encontra dentro do espectro de nível adequado de vida;

CONSIDERANDO que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em 22 de novembro de 1969, e incorporada à ordem jurídica brasileira por força do Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1969, dispõe que todas as pessoas são iguais perante a lei e, por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei (art. 24);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal prevê que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1.º, caput, g.n.);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal prevê que a República Federativa do Brasil se rege, nas suas relações internacionais, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4.º, I, g.n.);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal prevê como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, inc. III, g.n.);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal prevê como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º, g.n.);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal prevê que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5.º, XXIII, g.n.);



CONSIDERANDO que a Constituição Federal prevê como direito fundamental o direito à moradia (artigo 6.º, caput), cuja dimensão objetiva enseja deveres estatais de proteção (g.n.);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal prevê que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (art. 134, caput, g.n.);

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado prevê a prestação de assistência jurídica integral e gratuita ao hipossuficiente como um dos fundamentos do Estado de São Paulo, enunciado em sua Constituição (art. 3.º).

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado toma a Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a quem compete a orientação jurídica e a defesa dos necessitados, em todos os graus (art. 103);

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado determina à Administração Pública, direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado a observância aos princípios da igualdade, da impessoalidade e da razoabilidade (art. 111, g.n.);

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado impõe, no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, que o Estado assegure o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 180, I, g.n.);

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado de São Paulo determina que cumpre ao Estado assegurar o bem-estar social, garantindo pleno acesso aos bens e serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo (art. 217, g.n.);

CONSIDERANDO que esta Companhia, consoante a Lei Estadual n.º 905, de 18 de dezembro de 1975, foi criada para a promoção da ascensão social das famílias urbanas com renda equivalente a cinco salários mínimos – clara vocação, portanto de atendimento, das famílias em situação de vulnerabilidade social e precariedade habitacional.



CONSIDERANDO que a proliferação do COVID-19 se revela um fato imprevisível e extraordinário que possui efeitos diretos sobre as partes pactuantes, por meio da redução abrupta de renda sobre os moradores

CONSIDERANDO que tais fatos se apresentam como uma realidade externa ao contrato, que não advém de qualquer culpa dos contratantes, que foram forçados por normas editadas pelo Poder Público a deixarem seus postos de trabalho para combater uma pandemia.

CONSIDERANDO que o Código Civil prevê no artigo 399 que o devedor não responde pela mora pela impossibilidade da prestação por caso fortuito ou força maior, se o devedor provar isenção total de culpa;

CONSIDERANDO que é possível até mesmo a revisão contratual por fato superveniente diante de uma imprevisibilidade somada a uma onerosidade excessiva, conforme a conjunção dos artigos 317 e 478 do Código Civil;

CONSIDERANDO que o artigo 393 do Código Civil aponta que o caso fortuito ou força maior verificam-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir e que a pandemia do COVID-19 se enquadra como fato necessário e os efeitos sobre a renda e emprego das famílias não são possíveis de evitar;

CONSIDERANDO que há entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (REsp 860.277), apontando que a teoria da imprevisão somente poderia ser aplicada quando o fato não estivesse coberto pelos riscos do contrato e que o Enunciado 366 da IV Jornada de Direito Civil aponta que o fato extraordinário e imprevisível causador de onerosidade excessiva é aquele que não está coberto objetivamente pelos riscos próprios da contratação;

CONSIDERANDO que o advento de uma pandemia global que exige quarentenas por meses não faz parte do risco de um contrato de mútuo habitacional;

CONSIDERANDO que a relação estabelecida entre as partes configura típica relação de consumo, incidindo, na espécie, as normas cogentes e de ordem pública previstas no do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/90);

CONSIDERANDO que o Código de Defesa do Consumidor estabelece, dentre os direitos básicos do consumidor, em seu artigo 6º, VI, a modificação das cláusulas contratuais



que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

CONSIDERANDO que de acordo com a função social dos contratos, estes devem ser, necessariamente, interpretados e visualizados de acordo com o contexto da sociedade, protegendo os vulneráveis, vedando onerosidade excessiva, protegendo a dignidade humana, visando a conservação contratual;

CONSIDERANDO que o Enunciado nº 23 do CFJ/STJ dispõe que a função social do contrato, prevista no art. 421 do novo Código Civil, não elimina o princípio da autonomia contratual, mas atenua ou reduz o alcance desse princípio quando presentes interesses metaindividuais ou interesse individual relativo à dignidade da pessoa humana;

CONSIDERANDO a necessidade de elaboração de um regime jurídico emergencial e transitório das relações de mútuo habitacional no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19), evitando-se litigância excessiva no período posterior à pandemia;

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por seu Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, apresentado pelos Defensores Públicos que esta subscrevem,

RECOMENDA à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), que elabore um regime jurídico emergencial e transitório das relações de mútuo habitacional, suspendendo de imediato todas as cobranças dos mutuários, durante o período de pandemia do novo coronavírus (COVID-19), com vistas a estabelecer equilíbrio contratual e segurança jurídica em período extraordinário, assim como contribuir com as demais instituições para a proteção dos direitos à moradia, saúde, integridade física e vida dos grupos vulneráveis e a contenção da infecção, resguardando, com isso, a saúde pública.

RECOMENDA à CDHU que analisem a retomada da cobrança de valores apenas após o restabelecimento da vida cotidiana e das condições de emprego e renda;

E **SUBSIDIARIAMENTE**, caso não se acate ao pedido principal;

RECOMENDA à CDHU que se abstenha aplicar os efeitos da mora – sejam juros, cláusula penal, rescisão contratual e demais previsões contratuais – em face dos moradores, durante o período de pandemia do novo coronavírus (COVID-19), com vistas a garantir o equilíbrio e a continuidade da relação contratual, contribuindo com a



sociedade e instituições para a proteção dos direitos à saúde, à integridade física e à vida dos grupos vulneráveis e a contenção da infecção, resguardando, com isso, a saúde pública.

RECOMENDA à CDHU que após o período de pandemia do novo coronavírus (COVID-19), apresentem proposta de revisão contratual de todas as famílias que se apresentarem como inadimplentes durante o evento extraordinário, apresentando a possibilidade de restabelecimento dos pagamentos em prazo mais dilatado ou em valores mais módicos, permitindo um gradual restabelecimento da vida cotidiana e das condições de emprego e renda;

Aguarda-se o cumprimento das recomendações acima no **prazo de 15 dias**, contados do recebimento da presente recomendação, a qual dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências solicitadas e poderá implicar a adoção de todas as providências judiciais cabíveis no caso de seu descumprimento.

Solicita-se, igualmente, a resposta à recomendação nº 02/2020, no mesmo prazo acima referenciado.

Ao cabo do prazo anotado, solicitam-se informações acerca do cumprimento do recomendado ou as razões para o seu não-atendimento.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinto apreço, colocando-nos à disposição para eventuais debates e esclarecimentos sobre os assuntos recomendados.

São Paulo, 02 de abril de 2.020.

RAFAEL NEGREIROS DANTAS DE LIMA

Defensor Público do Estado

ALLAN RAMALHO FERREIRA

Defensor Público do Estado

VANESSA CHALEGRE ANDRADE FRANÇA

Defensora Pública do Estado

À CDHU

R. Boa Vista, 170 - Centro Histórico de São Paulo, São Paulo - SP, 01014-930