

PARECER Nº , DE 2015

SF/15745/23154-61

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 289, de 2007, do Senador Valdir Raupp, que *acrescenta § 2º ao art. 17 da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para proibir a cobrança anual de mais que doze prestações de aluguel, nos contratos de locação de imóveis urbanos.*

RELATOR: Senador **BENEDITO DE LIRA**

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, em decisão terminativa, ao crivo desta Comissão, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 289, de 2007, do Senador VALDIR RAUPP, que tem por objetivo acrescentar § 2º ao art. 17 da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991 (Lei do Inquilinato), vedando a cobrança anual de mais que doze prestações de aluguel.

Argumenta o proponente da matéria, em sua justificação, que está havendo abusividade contratual, sobretudo nas locações comerciais de imóveis localizados em *shopping centers*, em que os locadores, mediante contratos de adesão, nos quais não se permite ao inquilino discutir as cláusulas unilateralmente propostas, impõem aos lojistas o pagamento de “prestações esdrúxulas, como o 13º aluguel (que consiste no pagamento em dobro, no mês de dezembro, da prestação do aluguel), o 14º aluguel (pagamento em dobro no mês de maio, como decorrência do Dia das Mães) e o 15º aluguel (pagamento em dobro em junho, como consequência do Dia dos Namorados)”.

Descreve, ainda, que o pretexto para essa cobrança adicional de aluguéis é o incremento nas vendas nos períodos indicados. No entanto, argumenta o autor da matéria que essa medida não se justifica, tendo em vista que esses contratos já costumam estabelecer o pagamento, ao condomínio, de percentual sobre o faturamento bruto.

Em acréscimo, o autor do projeto de lei em exame alerta que, embora não seja comum, será um despautério ainda maior se essa prática for estendida às locações residenciais, levando-se em conta que a atual legislação não veda tal possibilidade.

A este projeto foi apresentada a Emenda nº 1 do Senador Pedro Simon, dirigida a alterar a redação do § 2º do art. 17 da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que propugna, nas locações de qualquer natureza, além da vedação da cobrança anual de mais de doze prestações de aluguel, o aluguel em dobro ou qualquer outro valor que majore o aluguel mensal daquele estipulado contratualmente, a não ser o índice anual de reajuste estipulado no contrato de locação de imóveis urbanos, inclusive em relação ao contrato de locação previsto no art. 54 da Lei nº 8.245, de 1991. O autor da emenda fundamenta sua proposição em face do abuso contratual existente nas locações comerciais de imóveis e lojas localizadas em *shopping centers*, nas quais os lojistas são obrigados, em muitos casos, a pagar mais de doze prestações anuais de aluguel, em face do incremento das vendas no Natal, no Dia das Mães e no Dia dos Namorados, além de outras despesas injustificáveis.

II – ANÁLISE

O projeto em análise não apresenta vício de regimentalidade. Nos precisos termos do art. 101, incisos I e II, *n*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência ou consulta de qualquer comissão, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria afeita a inquilinato.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pelo projeto, tendo em vista que compete privativamente à

3
União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido violada cláusula pétreia alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito (art. 61, § 1º, da CF). Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.

Conquanto superados os questionamentos a respeito da regimentalidade e constitucionalidade, este projeto se revela, em alguns dispositivos, carentes da melhor técnica legislativa, havendo necessidade, portanto, de adequá-lo ao conteúdo normativo da Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, por meio da apresentação de emendas.

Especificamente, por ausência de originalidade, revela-se impassível de aproveitamento o § 1º do art. 17, a que se refere o art. 1º do PLS nº 289, de 2007, porquanto em nada inovará o ordenamento jurídico positivo, pois o núcleo da alteração legislativa alvitrada (“nas locações residenciais, serão observados os critérios de reajuste previstos na legislação específica”) limita-se a repetir, com outras palavras, a atual redação do parágrafo único do art. 17 da Lei do Inquilinato. Em acréscimo, adiantamos que iremos oferecer emendas ao projeto, seja para a adaptação da ementa ao novo conteúdo nele vertido, seja para a inclusão de novos dispositivos, com renumeração dos dispositivos aproveitados no projeto.

Quanto ao mérito, com a apresentação do projeto de lei em tela, busca-se diminuir um pouco o desequilíbrio existente no âmbito da relação jurídica baseada em contrato de locação de imóvel, já que a Lei do Inquilinato outorga, em alguns casos, maior proteção e mais garantias em favor dos interesses do locador, que geralmente constitui a parte contratante mais forte na negociação.

No que se refere à incorporação do § 2º ao art. 17 da Lei do Inquilinato (“nas locações de qualquer natureza, é proibida a cobrança anual de mais que doze prestações de aluguel”), é inegável que, diante das notícias dos abusos perpetrados pelos locadores, sobretudo contra os lojistas de *shopping centers*, a medida proposta haverá de restabelecer o necessário equilíbrio contratual entre os empreendedores dos *shopping centers* e os

lojistas, pois, no Direito Civil moderno, sobretudo no que concerne às obrigações pactuadas, uma vez que a liberdade contratual já não se ostenta absoluta, mas relativa, afigurando-se legítima e consentânea com o Direito a intervenção do legislador positivo para corrigir iniquidades como essa.

A propósito, autores como Carlos Alberto Alvaro de Oliveira salientam que a afirmação da vontade individual como força única de toda obrigação jurídica deve ser mitigada com a incorporação de valores ético-sociais às relações negociais entre particulares, de maneira que,

“com a superação do princípio da igualdade puramente formal – uma das idéias-força da Revolução Francesa –, a inferioridade econômica de qualquer dos contratantes passa a ser entendida como fator de total comprometimento da autonomia privada. Decorre daí a interferência cada vez maior do legislador atual – em época de plena massificação das relações privadas –, com vistas a impor de modo compulsório a contratação por parte das empresas monopolistas dedicadas ao comércio de bens e serviços de primeira necessidade, a fiscalização de determinadas cláusulas, ou ainda a exigência de declarações unívocas e não ambíguas.” (*A evolução do Direito Privado e os Princípios Contratuais*. Disponível na Internet: <http://www.mundojuridico.adv.br>)

Desse modo, é fundamental que o Direito dos Contratos, particularmente, possa ser permeado por princípios tais como o da comutatividade do contrato, ao tempo em que se verifica o declínio do princípio da intangibilidade do contrato, para evitar indesejáveis influências de ordem econômica que resultem em disparidades evidentes de conteúdo – como no caso em apreço –, de maneira que a troca de bens ou serviços possa fundar-se sobre o postulado da comutatividade ou da equivalência das prestações. Com efeito, nos dias atuais, afirma o autor na obra antes transcrita, “o traço mais marcante da evolução procurada esboçar encontra-se na forte compressão da autonomia individual”, razão pela qual “daí decorre a relativização dos princípios informadores do contrato, tal como se configuravam no século XIX, quando imperava de forma quase absoluta o individualismo”.

Essa relativização é que, no nosso modo de ver, está sendo proporcionada pelo teor da proposta de que trata o PLS nº 289, de 2007, mitigando-se o princípio da autonomia da vontade, na medida em que passará a haver uma ingerência estatal coibindo determinadas disposições contratuais,

em favor do princípio da comutatividade, que tem em vista um maior equilíbrio nas obrigações recíprocas entre as partes.

No que se refere à **Emenda nº 1**, a sugestão do Senador Pedro Simon, quanto seu conteúdo mereça pleno acolhimento, deve ser rejeitada porque ela não obedece aos ditames da boa técnica legislativa, embora tenha por finalidade reequilibrar a relação jurídica entre lojistas e empreendedores de *shopping centers*. Contudo, em respeito ao conteúdo nela vertido, a emenda apresentada será aproveitada em outros dispositivos do projeto, na forma de emendas do relator, mas com outra roupagem.

Estima-se que existam cerca de 640 *shopping centers* em funcionamento no País e a maioria dos lojistas é formada por microempresas e empresas de pequeno porte que geram cerca de 720 mil empregos diretos e mais de 3,6 milhões de empregos indiretos, apesar da falta de regulamentação legal do contrato de locação entre lojistas e empreendedores de *shopping centers*.

Realmente, nada justifica a cobrança de mais de doze prestações anuais de aluguel nos contratos de locação de imóveis comerciais e lojas situadas em *shopping centers*. Nessa esteira, sugerimos, inclusive, outras medidas, de modo a reequilibrar, em outros aspectos, as relações entre lojistas e empreendedores de *shopping centers*: *i*) impedir a cobrança de aluguel em dobro; *ii*) limitar a cobrança da multa rescisória contratual a três aluguéis no caso de entrega das chaves do imóvel locado antes do término do prazo contratual; *iii*) proibir a cobrança de taxas pela cessão do ponto comercial; *iv*) vedar a cobrança dos aluguéis complementares e de desempenhos pré-determinados ou progressivos; *v*) impor o dever de indenizar o lojista no caso de não renovação da locação, ainda que o empreendedor necessite realizar obras no imóvel e mesmo que elas se iniciem no prazo de três meses após a entrega das chaves; e *vi*) possibilitar ao lojista suscitar a revisão judicial do indexador de reajuste do aluguel nas ações revisionais, faculdade garantida pela Lei de Locações apenas ao locador. Por fim, sugerimos que tais medidas devam compor, por ordem lógica, o art. 54 da Lei de Locações, que trata das locações de imóveis situados em *shopping centers*, e não o § 2º do art. 17, como sugerido pelo Senador Pedro Simon.

III – VOTO

Pelos motivos acima expostos, manifestamo-nos pela regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 289, de 2007, rejeitando-se, contudo, a Emenda nº 1, do Senador Pedro Simon, com a apresentação das seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

A ementa do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 289, de 2007, passa a ter a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para aperfeiçoar as regras e procedimentos referentes à locação de imóveis urbanos em *shopping centers*.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 289, de 2007:

“**Art. 1º** Esta Lei introduz alterações na Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que dispõe sobre as locações de imóveis urbanos.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 289, de 2007:

“**Art. 2º** O art. 17 da Lei nº 8.245, 18 de outubro de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 17.

.....

SF/15745/23154-61

§ 2º Nas locações de qualquer natureza, é proibida a cobrança anual de mais que doze prestações de aluguel. (NR)”

EMENDA Nº – CCJ

Acrescente-se art. 3º ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 289, de 2007, com a seguinte redação:

“Art. 3º O art. 54 da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 54.

§ 1º.....

.....
c) mais de doze aluguéis no ano;

d) multa contratual superior a três aluguéis no caso de entrega das chaves antes do prazo contratual;

e) taxa pela cessão do ponto comercial;

f) aluguéis complementares.

.....
§ 3º Caso o empreendedor do *shopping center* não renove a locação, deverá pagar ao locatário a multa pactuada ou, na sua falta, a que for judicialmente estipulada.

§ 4º Na ação de revisão de aluguel, a pedido do locatário, a sentença poderá estabelecer indexador, para reajustamento do aluguel, diverso daquele previsto no contrato. (NR)”

EMENDA Nº – CCJ

Renumere-se o art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 289, de 2007, como art. 4º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15745/23154-61