

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.026, DE 2021

Apensados: PL nº 1.255/2021, PL nº 1.447/2021 e PL nº 1.538/2021

Determina que o índice de correção dos contratos de locação residencial e comercial não poderá ser superior ao índice oficial de inflação do País – IPCA.

Autor: Deputado VINICIUS CARVALHO

Relator: Deputado EDUARDO CURY

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.026, de 2021, de autoria do ilustre Deputado Vinícius Carvalho, altera o art. 18 da Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991), para estabelecer que os contratos de locação não podem instituir índice de reajuste de aluguéis superior ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Na justificção, o parlamentar fundamenta a proposição na necessidade de se apresentar resposta à situação dos inquilinos diante do índice de reajuste dos contratos de locação. Aponta que a larga utilização do IGP-M tem causado injustiças, uma vez que o acumulado no ano de 2020 foi de 25%, ao passo que o índice oficial de inflação no Brasil girou em torno de 5%.

Por determinação da Mesa Diretora, encontram-se apensados ao Projeto de Lei nº 1.026, de 2021, os Projetos de Lei nº 1.255, de 2021; nº 1.447, de 2021; e nº 1.538, de 2021, que por tratarem de matérias correlatas, tramitam conjuntamente.

O Projeto de Lei nº 1.255, de 2021, de autoria da Deputada Renata Abreu, acrescenta parágrafo único ao art. 18 da Lei do Inquilinato para



limitar a correção dos aluguéis, não podendo o reajuste exceder à correção pela aplicação de índice correspondente a duas vezes o IPCA acumulado nos doze meses anteriores à data de aniversário da assinatura do contrato;

O Projeto de Lei nº 1.447, de 2021, do Deputado Aureo Ribeiro, altera os artigos 17 e 18 da Lei do Inquilinato, para vedar a utilização de índice superior ao IPCA nos contratos de locação, facultando a cobrança de valor acima do índice convencionado com a anuência do locatário, e para proibir o reajuste de aluguéis até 31 de dezembro de 2022;

E o Projeto de Lei nº 1.538, de 2021, do Deputado Carlos Veras, prevê a correção dos contratos de locação que especifica¹ pelo IPCA, esclarecendo que a disposição abarca inclusive os contratos em curso, salvo se houver repactuação após a entrada em vigor da lei; além disso, faculta a revisão judicial dos aluguéis corrigidos pelo IGP-M antes da entrada em vigor da lei, independentemente da observância do prazo mínimo de três anos para o manejo da ação revisional, previsto no art. 19 da Lei do Inquilinato.

A matéria encontra-se em regime de tramitação ordinária (Art. 151, III, RICD) e foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise de mérito e art. 54, RICD.

Desde 7 de abril de 2021, a matéria tramita em regime de urgência, em decorrência da aprovação de requerimento no Plenário da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A locação de imóvel urbano é relação contratual de grande relevância econômica, além de inegável repercussão social. Dos 71 milhões de domicílios existentes no Brasil em 2018, 12,9 milhões eram alugados, o que equivale a aproximadamente 18% dos imóveis no país, segundo a Pesquisa

1 Locações de imóvel urbano (1) residenciais e (2) não residenciais, desde que, neste caso, o locatário se qualifique como microempreendedor individual, microempresa, empresa de pequeno porte ou empresário individual ou profissional liberal (observados os limites de receita bruta estabelecidos no art. 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Eduardo Cury

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210234418700>



Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), elaborada pelo IBGE².

Desde 1991, a matéria é regida pela Lei nº 8.245, a denominada Lei do Inquilinato, que sofreu poucas alterações nessas quase três décadas de vigência. Quando de sua aprovação, a lei foi alvo de enorme desconfiança e resistência, pois trazia medidas tendentes a mitigar o dirigismo contratual que até então regia a relação jurídica entre locadores e locatários.

A Lei nº 8.245, de 1991, buscava alterar o quadro normativo adotado no transcurso do século XX, o qual, sujeito a frequentes alterações, causava sensação de insegurança no setor imobiliário. A forte interferência estatal antes verificada, a despeito de justo propósito, massacrava os brasileiros com o déficit habitacional, além de converter locadores e locatários em exércitos inimigos.

A esse respeito, convém transcrever um trecho da Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem Presidencial nº 216/1991, que encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 912/1991, do Poder Executivo, que originou posteriormente a Lei nº 8.245/1991:

*“Percebeu-se, sem grande dificuldade, que a atual Lei do Inquilinato, ao presumir a hipossuficiência de uma das partes na relação locatícia, restou por inviabilizar a locação de imóveis e os investimentos que tradicionalmente eram destinados à construção civil, especialmente na área de habitação. (...) Criou-se, por força da atual Lei de Locações, uma profunda escassez de imóveis residenciais para locação, o que tem levado o mercado a elevar excessivamente o valor inicial do aluguel, gerando, entre outras consequências, a elevação dos índices inflacionários. (...) Há muito o que fazer até que as necessidades dos brasileiros por moradia sejam definitivamente supridas. O **presente projeto de lei do inquilinato, ao buscar o equilíbrio de***

2 EBC – Agência Brasil. Maioria dos brasileiros mora em casa e é dona do imóvel, mostra IBGE. 06/05/2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-05/maioria-dos-brasileiros-mora-em-casa-e-e-dona-do-imovel-mostra-ibge#:~:text=Os%20im%C3%B3veis%20alugados%20representam%2018,%2C%20ou%206%2C4%20milh%C3%B5es.>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Eduardo Cury

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210234418700>



mercado através da livre negociação e da ausência de regras excessivamente protecionistas certamente contribuirá para minimizar o grave problema habitacional do País.³

Conforme destacado acima, a atual Lei do Inquilinato, vigente desde 1991, abandonou a disciplina engessada e apostou nos mecanismos de mercado para regular as locações, o que só é possível quando se garante estabilidade jurídica e efetiva liberdade contratual.

Com a entrada em vigor da Lei nº 8.245/1991 houve efetivo aumento da oferta de imóveis para locação e foi possível atrair novos investimentos na construção civil, voltados a empreendimentos imobiliários a serem disponibilizados para locação.

Essa breve recapitulação basta para demonstrar o campo sensível sobre o qual nos debruçamos neste momento. Para além das boas intenções, é preciso atentar para os resultados que concretamente podem ser produzidos diante das medidas bastante abrangentes de que cuidam os projetos de lei relatados, evitando-se desnecessária perturbação do mercado, com efeitos imprevisíveis.

Iniciamos pela análise de constitucionalidade formal das proposições. A locação de imóvel urbano é classificada como matéria de direito civil, cuja competência legislativa é da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição. Além disso, não se constata qualquer reserva de iniciativa relativamente ao tema, competindo ao Congresso Nacional a sua apreciação, como estabelece o artigo 48 da Lei Maior.

O projeto principal não viola quaisquer disposições substanciais do texto constitucional, sendo impositivo o reconhecimento de sua constitucionalidade material.

De outra parte, todas as proposições apensadas contêm disposições que pretendem abranger as locações em curso. Em outras palavras, instituem índice de reajuste, independentemente daquele livremente contratado entre as partes. Essa pretensão, contudo, encontra óbice no inciso

3 Diário Oficial do Congresso Nacional, ano XLVI, nº 57, Seção I, 18 de maio de 1991, pp. 6700-6702.
Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAI1991.pdf#page=63>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Eduardo Cury
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210234418700>



XXXVI do artigo 5º da Constituição da República, que preceitua que “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”. Dessa forma, os projetos apensados, por prescrevem a forma de correção dos aluguéis sem resguardar as relações locatícias fundadas em contratos já celebrados são materialmente inconstitucionais.

O PL nº 1.026, de 2021, e o PL nº 1.447, de 2021, ao tempo em que proíbem a contratação de índice de correção superior ao IPCA, permitem a sua cobrança, mediante anuência do locatário. Aqui é preciso lembrar que o contrato nada mais é que o acordo de vontades destinado a produzir efeitos jurídicos. Eventual acordo de vontades que estabeleça índice superior não produz efeitos, pois será considerado nulo, nos termos do artigo 166 do Código Civil.

Permitir ao locador exigir uma obrigação não constituída ou nula, além de destoar de disposições protetivas do contratante vulnerável (como aquela presente no artigo 42 do Código de Defesa do Consumidor), abre brechas para comportamentos contrários à boa-fé contratual, de modo que a regra não se amolda ao ordenamento pátrio, sendo injurídica.

Além disso, a estrutura normativa adotada no PL nº 1.026, de 2021, e no PL nº 1.447, de 2021, no sentido de proibir a inserção de cláusula de reajuste superior ao IPCA, tampouco preenche o requisito de juridicidade. Isso porque os índices são flutuantes: o índice inferior no momento da contratação pode ser superior na data de reajuste.

Essa flutuação dos dois índices é inerente à sua natureza, na medida em que possuem focos inflacionários distintos e possuem bases de cálculo diferentes. O IGP-M é calculado a partir da evolução geral dos preços, abrangendo as etapas de produção e vários setores da economia (incluindo o custo de vida das famílias, os preços de produtos do agronegócio e da indústria, e a variação do custo da construção civil), ao passo que o IPCA baseia-se em bens e serviços adquiridos pelo consumidor final.

O IGP-M, por ser mais abrangente, é mais sensível às mudanças nos mercados internacionais e na taxa de câmbio, ao passo que o



IPCA sofre mais interferência de variantes relacionadas ao mercado de trabalho, o índice de desemprego e o poder de compra dos consumidores.

Para exemplificar essa volatilidade entre o IGP-M e o IPCA, que tornam um ou outro mais vantajoso a depender da conjuntura econômica, basta que se verifique que, entre 2011 e 2014, a variação do IPCA ficou em 6,2%, enquanto o IGP-M registrou variação de 5,5%.

Há ainda, na série histórica desses dois índices, períodos mais recentes em que o IGP-M apresentou evolução muito inferior ao IPCA – como se verifica entre os anos de 2016 e 2017 – em que contratos indexados pelo IGP-M apresentaram reajustes menores ou até negativos, na comparação com contratos indexados pelo IPCA.

Tais considerações a respeito da natureza e volatilidade dos índices inflacionários servem para evidenciar que é impossível às partes, ao celebrar o contrato, prever a posição de determinado índice em relação aos demais nos anos subsequentes.

O objetivo buscado consiste em limitar o índice de reajuste, ou seja, estabelecer uma regra de ordem pública que se sobreponha a eventual previsão contratual em sentido contrário, resultado este que não se obtém pela regra instituída nas proposições em análise.

Nesse sentido, os projetos apensados, a despeito de preencherem os requisitos de inovação, imperatividade, generalidade e abstração devem ser considerados injurídicos, por inobservância do princípio da irretroatividade das leis, consubstanciada no respeito ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

Quanto à técnica legislativa, o PL nº 1.255, de 2021, não acrescentou, ao final do parágrafo único do artigo 18 a indicação de que a redação foi modificada (letras 'NR' entre parênteses). As demais proposições observam os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, não merecendo reparos quanto à técnica legislativa.

Por fim, quanto ao mérito, verifica-se que, em linhas gerais, os projetos propõem que o IPCA seja obrigatoriamente utilizado como referência para indexação dos contratos de locação. Há ainda aquelas proposições que

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Eduardo Curly

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210234418700>



também pretendem, de forma ainda mais intervencionista, que o reajuste do valor da locação não possa ser superior ao IPCA – uma espécie de teto para o reajuste.

Apesar de reconhecer a boa intenção dos projetos em análise, acreditamos que a matéria deve ser rejeitada.

Isso porque tanto o projeto principal quanto os apensados alteram de forma permanente a regra de correção dos contratos de locação. Não se cuida, portanto, de legislação provisória a reger a peculiar situação de emergência em saúde pública que ora nos atinge, mas de regra definitiva a restringir a liberdade contratual das partes interessadas.

Não se afigura razoável sujeitar um dos pontos centrais da exitosa e longeva Lei do Inquilinato a modificação de tal magnitude por razões circunstanciais, colocando em risco o equilíbrio do mercado locatício com ela alcançado. A urgência a que está sujeita a matéria não é compatível com a dimensão da reforma legislativa que se pretende realizar.

Convém destacar que o PL nº 1.026, de 2021, o PL nº 1.255, de 2021, e o PL nº 1.447, de 2021, estabelecem idêntica regra de correção de aluguéis, independentemente das peculiaridades do contrato.

Considerando que a Lei do Inquilinato abrange locações residenciais e comerciais as mais diversas e constatando a flutuação dos índices de correção, a adoção de critério legislativo rígido tende a produzir externalidades negativas por interferir na gestão de risco de inúmeros negócios.

Ademais, o ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de medidas aptas a proteger a parte contratante em situação de desvantagem em razão de desproporção manifesta verificada no contrato. Nesse sentido, o artigo 317 do Código Civil estatui claramente que *“quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quando possível, o valor real da prestação”*.

Portanto, a correção da desproporção é tutelada na legislação em vigor por meio da apreciação judicial do caso concreto, evitando-se as

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Eduardo Cury

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210234418700>



distorções que podem ocorrer quando da fixação de regra geral e abstrata para situações as mais díspares.

A existência de mecanismo jurídico apto a amparar a situação do contratante efetivamente prejudicado pela cláusula de reajuste torna desnecessário o acréscimo de outra modalidade de tutela jurídica, sobretudo se, com o objetivo de ajustar a economia de alguns contratos, termina por distorcer a de outros.

Também é preciso considerar a importância da autonomia privada em um mercado autorregulado, não desprezando a efetividade da renegociação como mecanismo para o atendimento do legítimo interesse das partes.

O locador que tiver a posição contratual favorecida pelo reajuste do IGP-M dificilmente estará interessado, sobretudo em momento de crise, no desfazimento do contrato. Caso o locatário opte por deixar o imóvel por considerar inadmissível o reajuste, o locador se sujeitará aos encargos do imóvel, como manutenção, IPTU e taxas condominiais. Os riscos de se perder um bom inquilino, de ter incremento de custos, da incerteza sobre o período de desocupação do imóvel e da variação do valor de mercado do aluguel representam forte incentivo à renegociação dos termos do contrato.

O mercado locatício é maduro o suficiente para lidar com variações atípicas dos índices tradicionalmente utilizados e, em caso de recalcitrância do locador, sempre estarão abertas ao locatário as vias ordinárias de revisão contratual, disciplinadas na legislação em vigor.

Não se podem desprezar, ainda, os potenciais efeitos negativos decorrentes da aprovação das proposições e engessamento dos contratos. Isso porque as referidas proposições podem, já no curto prazo, gerar enorme desincentivo para a locação de imóveis por parte dos locadores. Com mais imóveis fechados e fora do mercado, por decisão dos locadores, haverá, por óbvio, redução da oferta e imediato aumento dos preços daqueles imóveis que ainda estiverem disponíveis.



Ou seja, o efeito adverso decorrente da aprovação das proposições é diametralmente oposto da nobre intenção dos autores, qual seja, proteger e dar melhores condições para os locatários.

Para quem duvida dos potenciais efeitos negativos decorrentes da aprovação da matéria, basta que se consulte o noticiário recente vindo da Alemanha. Por lá, no começo de 2020, uma lei municipal de Berlim determinou o congelamento dos aluguéis por dois anos e forçou proprietários a reduzir o valor dos contratos que cobravam acima do permitido, a partir de critérios pré-definidos⁴.

A referida medida, igualmente bem intencionada, impactou cerca de 1,5 milhão de contratos e gerou como efeito imediato, antes mesmo da regra entrar em vigor, a redução do número de imóveis disponíveis no mercado imobiliário.

Segundo dados da consultoria Gutmann, o total de locais ofertados para alugar caiu 77% na comparação entre outubro de 2020 com o mesmo mês de 2019. No mesmo período, o valor médio dos aluguéis para contratos novos subiu de 11,10 euros para 12 euros por m² (alta de 8,1%)⁵.

A medida, recentemente julgada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional alemão⁶, gerou enorme insegurança jurídica e provocou um verdadeiro caos no mercado imobiliário da capital alemã.

É evidente que a medida adotada em Berlim não é igual àquela que consta das proposições sob análise nesta Comissão. Entretanto, a lição é bastante didática quanto aos efeitos prejudiciais decorrentes da intervenção indevida no mercado imobiliário e na economia como um todo.

Não existem soluções fáceis para problemas complexos. Nesse sentido, há outras formas de se proteger os locatários, especialmente aqueles hipossuficientes, tais como o necessário controle da inflação, as

4 BBC News Brasil: O plano radical de Berlim para conter os aluguéis astronômicos. 17/03/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/o-plano-radical-de-berlim-para-conter-os-alugueis-astronomicos.shtml>

5 Folha de São Paulo: Ao forçar redução de aluguéis, Berlim vive queda na oferta de imóveis e confusão jurídica. 05/12/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/12/ao-forcar-reducao-de-alugueis-berlim-vive-queda-na-oferta-de-imoveis-e-confusao-juridica.shtml>

6 Folha de São Paulo: Justiça da Alemanha anula controle de preços dos aluguéis em Berlim. 15/04/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/04/justica-da-alemanha-anula-controle-de-precos-dos-alugueis-em-berlim.shtml>



medidas de incentivo à construção de habitações populares, e especialmente uma reforma tributária que desonere o consumo, tornando nosso sistema menos regressivo. Esses são apenas alguns exemplos de medidas que podem melhorar o ambiente para atrair mais investimentos, gerar emprego e renda e, conseqüentemente, oferecer condições mais vantajosas aos locatários no Brasil.

Ante o exposto, votamos:

- a) pela constitucionalidade do PL nº 1.026, de 2021, e pela inconstitucionalidade dos apensados;
- b) pela injuridicidade do PL nº 1.026, de 2021, e dos apensados;
- c) pela boa técnica legislativa do PL nº 1.026, de 2021, do PL nº 1.447, de 2021 e do PL nº 1.538, de 2021, e pela má técnica legislativa do PL nº 1.255, de 2021; e
- d) no mérito, pela rejeição do PL nº 1.026, de 2021, e dos apensados.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado EDUARDO CURY
Relator

