

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO**

### **PROJETO DE LEI N° 7.137, DE 2002.**

**Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a ela pertinentes, altera a Lei 8.245, de 18 outubro de 1991, Lei do inquilinato.**

**Autor:** Deputada **ZULAIÊ COBRA**

**Relator:** Deputado **FERNANDO DE FABINHO**

#### **I – RELATÓRIO**

O presente Projeto de Lei nº 7.137/2002, é de autoria da nobre Deputada Zulaiê Cobra, que versa sobre a alteração da legislação do inquilinato, vem à apreciação desta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), sob minha relatoria, depois de tramitar na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC).

Ao longo da tramitação do Projeto em questão, ele recebeu diversas contribuições de nobres Deputados, por meio da apresentação de Emendas e Substitutivos – uma das quais, inclusive, de minha autoria, na anterior legislatura.

Àquela época, tendo estudado a questão inquilinária, parecia-me de fato pertinente a revisão da Lei nº 8.245/91, visando ao seu aperfeiçoamento, notadamente em função da experiência resultante da sua aplicação, pelos Tribunais, nos quinze anos transcorridos desde a sua promulgação.

Barcode:   
BDA4985D06

Igualmente parecia-me, porém, que a tentativa de aperfeiçoamento deveria nortear-se pela preservação de uma das principais conquistas da Lei do Inquilinato em vigor, a saber: a consagração da liberdade de contratar nas locações de espaços comerciais em shopping centers.

Considero-a uma das principais conquistas porque, já naquele momento, pude constatar a pujança de uma indústria que, para o bem do desenvolvimento econômico e social do País, vicejou com extraordinária desenvoltura justamente sob a égide da legislação atual, multiplicando o número de empreendimentos no Brasil, com a criação de milhares de empregos e o aumento da arrecadação tributária. A meu sentir, era um sinal claro de sucesso da política legislativa adotada, a merecer preservação nesse ponto.

Foi com base nessas premissas, portanto, que apresentei, em 15/03/2006, minha Emenda Substitutiva ao Substitutivo do Deputado Romeu Queiroz (naquele momento Relator do Projeto na CDEIC), com aperfeiçoamentos pontuais da Lei, porém com a manutenção da viga-mestra da autonomia da vontade.

Passados dois anos, vindo o Projeto à minha relatoria, procurei atualizar-me sobre o assunto, ouvindo novas opiniões de diversos segmentos interessados no setor, incluindo lojistas, empreendedores, administradores e investidores, assim reunindo mais dados e informações sobre a indústria de shopping centers.

Nesse aprofundamento por mim buscado, apurei, por exemplo, que a ampla liberdade de contratar é um princípio virtualmente universal no regime jurídico das locações em shopping centers, adotado nos mais variados países, seja naqueles compreendidos no chamado “primeiro mundo”, seja nos ditos “emergentes”.

Na verdade, a atual lei inquilinária brasileira é até mesmo mais intervencionista que suas congêneres de outras nações (portanto, com menor grau de liberdade contratual), pois, para proteger o fundo de comércio do locatário, manteve o direito à renovação compulsória da locação, por meio da ação renovatória, que representa fortíssima restrição ao direito de propriedade, sem paralelo, hoje, na generalidade das legislações estrangeiras. Não vejo sentido, assim, em distanciar ainda mais a lei brasileira da tendência legislativa prevalecente no planeta.



BDA4985D06

Destaco também que o Brasil assiste, nos últimos anos, a um momento especialmente glorioso da indústria de shopping centers, com destaque para dois fenômenos que permitiram seu exponencial crescimento: a revitalização do mercado de capitais e o ingresso maciço de investidores estrangeiros no setor imobiliário nacional.

A popularização do mercado de capitais trouxe para esse tipo de aplicação também o pequeno investidor (isto é, a classe média), valendo destacar que as aplicações no setor ocorrem não só no âmbito das bem-sucedidas aberturas de capital de várias empresas, mas também por meio de fundos imobiliários constituídos com créditos locatícios. O sucesso de tais modalidades de investimento fomenta a economia, ao canalizar a poupança popular para o setor produtivo, como alternativa aos fundos de investimento focados em títulos públicos.

O ingresso de investidores estrangeiros igualmente representa inegável e duradouro benefício para o País, pois constitui importante fonte de investimentos para a economia real, com criação de postos de trabalho e geração de tributos, em contraposição ao ingresso de capital meramente especulativo, restrito aos mercados financeiros, que menor ganho traz ao Brasil a médio e longo prazos.

O destaque que dou ao ingresso desses dois novos personagens do ramo imobiliário deve-se à importância de assegurarmos que o setor em questão conte com segurança jurídica, sob pena de se afugentar, simultaneamente, o pequeno investidor e o capital estrangeiro. Afinal, é notório que a instabilidade legislativa e o intervencionismo estatal excessivo representam aumento do risco do investimento imobiliário dessa natureza.

Feitas essas considerações, posso afirmar que o aprofundamento do exame sobre o assunto reforçou minha convicção a respeito da importância de preservação da liberdade contratual, no âmbito das locações de espaços comerciais em shopping centers, razão pela qual mantengo o entendimento que já manifestei a essa Comissão, na anterior legislatura, no sentido de que o Projeto ora em exame seja aprovado com modificações, nos termos a seguir descritos.

No caso da previsão de um novo § 3º ao art. 13 da Lei 8.245/91, houve-se por bem rejeitar o dispositivo proposto, que se refere à vedação da



BDA4985D06

cobrança de encargos nos casos de cessão e sublocação de lojas. Ora, a cobrança desses encargos está diretamente relacionada com a atribuição dos empreendedores de conceber e zelar pela adequação do conjunto de lojas que compõe um shopping (o chamado *tenant mix*), sabendo-se que esses encargos só são devidos quando o lojista, em decisão unilateral, desiste da exploração de sua loja e passa a ter interesse na cessão do contrato ou na sublocação da área alugada a um terceiro.

É importante ressaltar que, em regra, esse ônus não representa uma fonte de lucro para os empreendedores, prestando-se, normalmente, a reembolsá-los dos custos administrativos com a seleção de um novo lojista, que dizem respeito, entre outros aspectos, à procura de um candidato que seja adequado ao *tenant mix* do shopping, ao estudo de sua experiência e aptidão empresarial e à verificação de sua idoneidade financeira e de seu fiador.

Por outro lado, o desembolso desse encargo não resulta, necessariamente, em empobrecimento do lojista, o qual, ao desistir de atuar em determinado shopping, efetua, no momento da cessão do contrato, a venda de seu ponto comercial, recebendo, em regra, quantia superior àquela que paga a título de encargos, nada justificando, enfim, a proibição da cobrança dessa verba.

Da mesma forma, opino por rejeitar as alterações propostas para os §§ 2º e 3º do art. 17 do diploma legal. A pretendida interferência no sistema de aluguéis praticado nos shopping centers parte de uma evidente incompreensão do assunto. De fato, a Justificação do Projeto Zulaiê erra ao falar em 13, 14 ou 15 aluguéis mensais em um único ano. Nos shoppings do mundo inteiro – e os do Brasil não são exceção – a remuneração do empreendedor é baseada em um percentual incidente sobre as vendas, o chamado “aluguel percentual”, cobrado mensalmente, ou seja, doze vezes por ano, com a previsão de um valor mínimo, o designado “aluguel mínimo”. Logo, não há mais do que 12 aluguéis por ano.

O “aluguel mínimo” é um piso que representa a rentabilidade mínima do empreendedor, para fazer face aos custos de transformação de um terreno qualquer em um importante complexo empresarial, cuja dinâmica exige contínuos e vultosos investimentos. Esses investimentos, de outro lado, são muitas vezes realizados por investidores institucionais, como fundos de pensão, que vinculam sua decisão de aportar recursos ao empreendimento à garantia de uma rentabilidade mínima estabelecida através de planos atuariais, bem como pela legislação que disciplina o seu funcionamento.

  
BDA4985D06

Esse piso, ou “aluguel mínimo”, poderia ser simplesmente dividido em doze parcelas iguais para cada ano. Em vez disso, com um planejamento racional, que pondera a sazonalidade de vendas, é fixado um piso maior nos meses em que as vendas são maiores, como no Natal, daí podendo emergir a rentabilidade mínima dividida em parcelas desiguais ao longo do ano, justamente para facilitar o seu pagamento pelo lojista.

Enfatize-se que o sistema de fixação de um percentual do faturamento do lojista como aluguel, limitado a um valor mínimo pré-quantificado (o designado “aluguel mínimo”), na contratação em shopping center não é uma criação do mercado brasileiro, tratando-se, pelo contrário, de prática corrente no plano internacional.

É oportuno mencionar que, em função da liberdade de contratar, a rentabilidade mínima das locações é sempre negociada em função do mercado, sendo que o respectivo “aluguel” está sujeito à revisão do Judiciário, de tempos em tempos, na forma da legislação em vigor, que prevê a chamada “ação revisional de aluguel”.

Acrescente-se, ainda, que, ao contrário do que consta da Justificação do Projeto Zulaiê, a forma de distribuição da rentabilidade mínima não é matéria padronizada, havendo diferentes cláusulas nos vários shoppings e, inclusive, para lojistas de um mesmo shopping. Daí a diversidade de formas de pactuação da rentabilidade mínima, através do aluguel mínimo, em cada ano, ou do aluguel escalonado, ao longo do período contratual, entre outras modalidades.

Quanto ao art. 22, aceita-se a redação proposta para os incisos IX e XI, exceto quanto à sujeição da propaganda ao Código de Defesa do Consumidor, que constitui opção legislativa inadequada no direito das locações.

Já com relação ao art. 27, opino, também, pela sua rejeição. O disciplinamento proposto seria evidentemente prejudicial ao shopping center como negócio de interesse do público em geral.

Afinal, em vista do fato de a administração centralizada ser da essência do empreendimento, os empreendedores raramente vendem as lojas, individualmente consideradas, que compõem um shopping center. As lojas são alugadas, para que se possa impor aos ocupantes a observância de normas



BDA4985D06

gerais, que garantem a utilização otimizada do conjunto e que, portanto, são estipuladas em benefício de todos os locatários.

Assim, quando os empreendedores de um shopping center aceitam a participação de um terceiro no empreendimento, não lhe vendem lojas unitárias, mas cedem uma quota condoninal de todo o conjunto, passando o terceiro a integrar o denominado grupo empreendedor. Evidentemente, não tem sentido conferir ao locatário de uma unidade o direito de preferência quando uma fração ideal da propriedade em comum é cedida a um novo empreendedor.

A venda de loja isolada, nas raras ocasiões em que ocorre, tem por objetivo assegurar a presença permanente no shopping center de uma loja de especial importância para o conjunto. Geralmente, uma loja que se reveste do conceito de *âncora*, ou seja, aquela que servirá como atrativo para todas as demais operações existentes no empreendimento, em decorrência de seu poder de atração sobre as pessoas que visitam o empreendimento. Logo, são vendas feitas também no interesse da comunidade de lojistas.

Frise-se, porém, que essas vendas ocasionais são celebradas em condições especialíssimas, com a rígida definição do ramo de negócios do lojista em caráter perpétuo e regras detalhadas sobre a liberdade do empreendedor para administrar o conjunto de lojas e as áreas de uso comum do shopping, o que não seria viável em uma aquisição imobiliária derivada do exercício de um direito de preferência.

No art. 51, por sua vez, proponho uma nova redação para o § 6º. O Projeto Zulaiê estabelece uma contrapartida ao direito que o § 4º do artigo 72 da Lei de Locações confere ao locador, de pedir a fixação de aluguel provisório na contestação à ação renovatória. Essa contrapartida já é assegurada pelos Tribunais, sendo conveniente, não obstante, que se proceda ao aperfeiçoamento do texto legal.

Nos termos em que está prevista no Projeto Zulaiê, porém, a contrapartida proposta não é exata, uma vez que, na hipótese do § 4º do artigo 72, o pedido de fixação de aluguel provisório pelo locador ocorre quando já está instalado o contraditório no processo, com petição inicial e contestação, sendo limitado a 80% do aluguel pretendido.



BDA4985D06

Dessa forma, para acolher e aperfeiçoar a iniciativa legislativa em foco, foram incluídos dois trechos adicionais no texto sob exame, para que a fixação de aluguel provisório na ação renovatória, quer a requerimento do locador, quer a pedido do locatário, só se torne possível quando já instalado o contraditório no processo, limitando-se a fixação provisória do aluguel em no mínimo 120% do valor pretendido pelo locatário.

No art. 52, inciso III do caput e § 2º, o Projeto Zulaiê dá nova redação à matéria, com alterações para incluir um novo inciso III e modificações nos §§ 2º e 3º, os quais passariam a ter a seguinte redação:

*"Art. 52. (...)*

*III – fundamentar seu pedido de retomada do imóvel em razão de proposta de terceiro em melhores condições.*

*(...)*

*§ 2º Nas locações de espaço em shopping centers, o locador, quer seja o empreendedor ou outro proprietário que tenha adquirido o imóvel ou espaço comercial, não poderá recusar a renovação do contrato, com fundamento nos incisos II e III deste artigo.*

*§ 3º O locatário terá direito a indenização para resarcimento dos prejuízos e dos lucros cessantes que tiver que arcar com a mudança, perda do lugar e desvalorização do fundo de comércio, se a renovação não ocorrer em razão de proposta de terceiro, em melhores condições, ou se o locador, no prazo de três meses da entrega do imóvel, não iniciar as obras determinadas pelo Poder Público."*

Em meu entender, a proposta de modificação do *caput* do artigo 52, com a introdução de um novo inciso III, é pertinente, para reafirmar a regra do inciso III do artigo 72 da mesma lei, no sentido de que o locador não estará obrigado a renovar o contrato, caso obtenha uma proposta mais vantajosa de terceiro interessado na locação, desde que esse terceiro não atue no mesmo ramo do locatário original.

Quanto às duas alterações do § 2º do artigo 52, a primeira delas, que trata da ação renovatória contra o empreendedor que tenha adquirido o shopping no curso dos contratos, aperfeiçoa o sistema legal, ficando, assim, mantida a iniciativa do Projeto Zulaiê. Com relação à segunda modificação feita

nesse § 2º, foi alterada a proposição do Projeto Zulaiê, por adotar uma premissa de fato incorreta. Com efeito, o Projeto Zulaiê veda aos empreendedores a utilização da melhor oferta de terceiro como motivo para impedir a renovação compulsória do contrato sob alegação de que o *tenant mix* dos shopping centers seria imutável, de modo que um terceiro interessado no contrato atuaria sempre, obrigatoriamente, no mesmo ramo do locatário original. A premissa é equivocada, pois é sabido que os shopping centers vivem em permanente modernização, com repetidas alterações do *tenant mix*, não se justificando a restrição em causa. Por fim, no tocante à modificação do § 3º do artigo 52, a proposição do Projeto Zulaiê está sendo mantida, por se limitar a aprimorar a redação do texto legal.

Veja-se, agora, o artigo 54. Notoriamente, esse dispositivo da vigente Lei de Locações constitui a espinha dorsal do regime jurídico da locação em shopping centers. Trata-se, justamente, da regra que aproxima o regime legal brasileiro ao de outros países, consagrando a liberdade de contratar no âmbito da relação entre lojistas e empreendedores.

A modificação do referido dispositivo, nos moldes sugeridos pelo Projeto Zulaiê, submeteria a locação em shopping center ao mesmo sistema da locação comercial de lojas de rua, pois simplesmente eliminaria a liberdade de contratar.

Ora, como é notório, a liberdade de contratar é condição básica para a viabilidade da indústria de shopping center, razão pela qual, se a lei impusesse as restrições propostas pelo Projeto Zulaiê, simplesmente exterminaria, por inviabilidade, a florescente indústria de shopping center no Brasil.

A rigor, por configurar a espinha dorsal do regime jurídico da locação em shopping centers, o artigo 54 da Lei de Locações está sendo mantido em sua inteireza, nele procedendo-se a uma única modificação, em seu § 2º, para incluir a expressão “*na forma mercantil*”, em linha com a alteração do artigo 22, inciso IX, da mesma lei, acima justificada.

Cabe também interferir na redação do inciso II do art. 68. Em tese, a proposta de alteração legislativa do Projeto Zulaiê é pertinente. Porém, é necessário dar tratamento isonômico às partes, no que respeita às diretrizes legais para a fixação de aluguéis provisórios, razão pela qual a iniciativa em pauta deve subordinar-se a pequeno ajuste, para que a fixação do aluguel provisório, quando requerido pelo locatário, observe limite análogo ao estabelecido para caso

de requerimento do locador. No mais, deve-se atentar para o fato de que, segundo a atual sistemática do Código de Processo Civil, a primeira audiência do procedimento sumário (pelo qual corre a ação revisional de aluguel) deixou de ser a de instrução e julgamento, sendo, hoje, a de conciliação, o que também recomenda adequação da redação proposta.

Com relação ao § 1º do art. 69, parece mais recomendável, em lugar de sua modificação, a sua simples revogação. Segundo o Projeto Zulaiê, tal disposição passaria a conceder aos locatários um direito que a legislação só prevê, de forma expressa, para os locadores, embora a jurisprudência já tenha equiparado as duas partes contratantes, de maneira que o Projeto estava apenas alinhando o texto legal a uma posição já pacificamente adotada pelos Tribunais. Todavia, para aperfeiçoar a legislação vigente, o correto é eliminar a possibilidade de substituição de indexador pelo Judiciário, no curso das locações, seja a pedido do locador, seja a requerimento do locatário. De fato, a escolha de indexador de obrigações é matéria que deve ser deferida à liberdade de contratar, sem que o Judiciário interfira na economia do contrato, salvo situações imprevisíveis e excepcionais, que já são reguladas pelo Código Civil e que não são cabíveis em uma lei inquilinária.

Acrescente-se que a legislação geral sobre reajustes de prestações contratuais (Lei nº 9.069/1994 e Lei nº 10.192/2001) assegura às partes ampla liberdade na escolha de índices de correção monetária, porquanto a eleição do indexador é ínsita à liberdade de estipular o *quantum* das obrigações contratuais.

Particularmente no que toca aos shopping centers, essa medida dará maior segurança aos empreendimentos, estimulando a pulverização da propriedade sobre a qual recai o negócio, com o ingresso, cada vez mais acentuado, no pólo empreendedor, de investidores em geral, nacionais e estrangeiros, de grande e de médio porte, incluindo investidores institucionais, como os fundos de investimentos e de previdência complementar, que teriam maior segurança jurídica para avaliar o shopping, sem o risco de uma modificação de sua rentabilidade mínima, refletida no chamado “aluguel mínimo” e seu indexador.

Nessas condições, concedendo-se a equiparação entre locadores e locatários em cogitação, sugere-se a revogação do § 1º do artigo 69 da Lei de Locações, assim vedando, para ambas as partes, a possibilidade de formulação de pedido de substituição de indexador, no curso das ações revisionais.

Finalmente, opino pela rejeição das modificações propostas no Projeto Zulaiê ao art. 72 e pela revogação do § 5º do citado artigo da Lei de Locações, nesse último caso com o mesmo fundamento, acima exposto, para a revogação do artigo 69, §1º. Quanto à proposta do Projeto Zulaiê de alteração da redação do inciso III do artigo 72, a rejeição deve-se à necessidade de compatibilizar o texto legal com a proposta ora apresentada para o § 2º do artigo 52, que assegura aos empreendedores o direito de resistir à ação renovatória em caso de melhor oferta de terceiro interessado na locação. No tocante às alterações introduzidas pelo Projeto Zulaiê nos §§ 2º e 3º do artigo 72, é manifesta a inconveniência de se prefixar uma indenização “provisória”, figura que não existe em direito e que vinha prevista em caráter cumulativo com a reparação dos danos efetivos cujo resarcimento se pretende assegurar aos locatários, o que ensejaria o enriquecimento sem causa destes. Ademais, mostra-se flagrantemente excessiva a indenização “provisória” e “prefixada”, de 24 (vinte e quatro) aluguéis.

Por fim, cumpre ponderar que as proposições em apenso ao Projeto Zulaiê, na medida em que versam sobre as locações em shopping centers e introduzem mudanças que não se coadunam com os princípios e premissas acima defendidos, não devem prosperar.

Pelas razões expostas, **SOMOS PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI 7.137, DE 2002**, na forma do Substitutivo em anexo, e pela **REJEIÇÃO** dos seguintes projetos de lei: PL 453/2003, PL 7.323/2006, PL 2.253/2007 e PL 2.324/2007.

Sala da Comissão, em 02 de Abril de 2008.

**Fernando de Fabinho**  
Deputado Federal  
DEMOCRATAS/ BA

BDA4985D06

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.137 DE 2002**

**Altera dispositivos da Lei 8.245 de 18 de outubro de 1991, visando aprimorar os aspectos das relações contratuais locatícia pertinente aos shopping centers.**

**Art. 1º** Esta Lei introduz alteração na lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que dispõe sobre as locações urbanas e os procedimentos a elas pertinentes, visando assim aprimorar aspectos da relação contratual locatícia pertinente aos shopping centers.

**Art. 2º** Os artigos da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 22. (...)

IX - exibir ao locatário, quando solicitado, os comprovantes relativos às parcelas que estejam sendo exigidas, na forma mercantil;

(...)

XI - respeitar a propaganda veiculada, extensiva a qualquer modalidade de locação.

Art. 51. (...)

§ 6º Na inicial, o autor poderá pedir, ainda, a fixação de aluguel provisório, para vigorar a partir do primeiro mês do prazo do contrato a ser renovado, não inferior a cento e vinte por cento do pedido, desde que apresentados elementos hábeis para a sua justa aferição. Na apreciação do pedido de



BDA4985D06

fixação de aluguel provisório, o juiz deverá levar também em conta os elementos hábeis que o réu oferecer na contestação.

Art. 52. (...)

III – fundamentar seu pedido de retomada do imóvel em razão de proposta de terceiro em melhores condições.

(...)

§2º Nas locações de espaço em shopping centers, o locador, quer seja o empreendedor ou outro proprietário que tenha adquirido o imóvel ou espaço comercial, não poderá recusar a renovação do contrato, com fundamento no inciso II deste artigo.

§3º O locatário terá direito a indenização para resarcimento dos prejuízos e dos lucros cessantes que tiver que arcar com a mudança, perda do lugar e desvalorização do fundo de comércio, se a renovação não ocorrer em razão de proposta de terceiro, em melhores condições, ou se o locador, no prazo de três meses da entrega do imóvel, não iniciar as obras determinadas pelo Poder Público.

Art. 54. (...)

§ 2º As despesas cobradas do locatário devem ser previstas em orçamento, salvo casos de urgência ou força maior, devidamente demonstradas, podendo o locatário, a cada 60 (sessenta) dias, por si ou entidade de classe exigir a comprovação das mesmas, na forma mercantil.

Art. 68. (...)

II - ao designar a audiência de conciliação, o juiz, se houver pedido e com base nos elementos fornecidos tanto pelo locador como pelo locatário, ou nos que indicar, poderá fixar aluguel provisório, que será devido desde a citação, nos seguintes moldes:

- a) em ação proposta pelo locador, o aluguel provisório não poderá ser excedente a 80% (oitenta por cento) do pedido;
- b) em ação proposta pelo locatário, o aluguel provisório não poderá ser inferior a 120% (cento e vinte por cento) do pedido.

Art. 69. (...)

BDA4985D06



§ 1º (revogado)

Art. 72. (...)

§ 5º (revogado)."

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Fernando de Fabinho**

Deputado Federal

DEMOCRATAS/ BA