



EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO LOCACIONAL IMOBILIÁRIA NO BRASIL: 30 anos da lei 8.245/91 e a livre iniciativa

Historical evolution of location legislation in brazil: 30 years of law 8.245/91 and the free initiative

Eloy Pereira Lemos Junior

Fundação Universidade de Itaúna, Itaúna, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7232200774458236> ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7968-7279>

E-mail: eloy.junior@uol.com.br

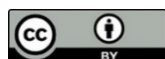
Marcelo Sampaio Siqueira

Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza, CE, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1724939701204373>

E-mail: msiqueira@siqueiraibiapina.com.br

Trabalho enviado em 12 de abril de 2022 e aceito em 20 de maio de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.04., 2023, p. 1961-1985.

Eloy Pereira Lemos Junior e Marcelo Sampaio Siqueira

DOI: 10.12957/rdc.2023. 66520 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O objetivo da pesquisa, considerando as locações imobiliárias, concerne em averiguar a evolução do regramento jurídico brasileiro nos séculos XX e XXI. A importância deste tipo de negócio jurídico é facilmente observada em face da grande parcela da população brasileira que vive em imóvel alugado e as constantes crises econômicas enfrentadas pelo Brasil e que trazem desequilíbrio na relação entre locador e locatário. A análise histórica da situação demonstra uma constante intervenção do Estado no contrato de locação imobiliário levando a distorções no mercado. Para o atingimento de tal finalidade utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial e o método hipotético-dedutivo. Com a pesquisa atingiu-se aos seguintes resultados: a existência de uma grande intervenção do Estado na relação locatícia até o advento da legislação de 1991; a necessidade de estabilidade econômica e a liberdade negocial trazida pela atual lei fomentou o interesse do investidor e manteve um certo equilíbrio na relação entre oferta e procura.

Palavras-chave: Locação Imobiliária. Evolução. Legislação. Intervenção. Livre iniciativa.

ABSTRACT

The objective of the research, considering the real estate leases, concerns to verify the evolution of the Brazilian legal rules in the 20th and 21st centuries. The importance of this type of legal business is easily observed in view of the large portion of the Brazilian population that lives in rented property and the constant economic crises faced by Brazil that bring an imbalance in the relationship between lessor and lessee. The historical analysis of the situation demonstrates a constant State intervention in the real estate lease contract, leading to market distortions. In order to achieve this purpose, bibliographic, doctrinal and jurisprudential research and the hypothetical-deductive method were used as methodology. With the research the following results were reached: the existence of a great intervention of the State in the tenancy relationship until the advent of the legislation of 1991; the need for economic stability and the freedom to negotiate brought about by the current law fostered investor interest and maintained a certain balance in the relationship between supply and demand.

Keywords: Property rent. Evolution. Legislation. Intervention. Free Initiative.



1. INTRODUÇÃO

A locação imobiliária urbana encontra-se positivada na Lei nº 8.245/91, que completou em outubro de 2021 trinta anos e constituiu importante inovação para a estabilização das relações jurídicas entre locador e locatário.

A pesquisa parte do estudo da evolução normativa da matéria locação imobiliária, considerando os tipos de locação: residencial, não residencial e por temporada e a análise das constantes modificações normativas, considerando o momento econômico que o país enfrentava quando da publicação das normas.

Ao longo do artigo serão citadas algumas legislações que mostram a evolução ou não do regramento, não sendo estas citações exaustivas ou peremptórias, considerando o arcabouço complexo de nossa “teia” legislativa, que muitas vezes trazem regulações de matérias de direito privado em leis, por exemplo, que tratam de direito econômico ou administrativo, o que dificulta o trabalho do aplicador ou operador do direito, assim como do pesquisador.

O trabalho foi dividido em três partes: a primeira aborda a locação imobiliária, sendo responsável por introduzir o assunto e embasar o que será averiguado na segunda parte, que concerne na análise das constantes modificações ocorridas no regramento locacional no século XX e, por fim, o terceiro tópico analisa as inovações da Lei nº 8.245/91, que a levaram a uma longevidade de trinta anos em nosso ordenamento.

No tocante aos aspectos metodológicos, a concretização desta pesquisa valeu-se de pesquisa bibliográfica na produção teórica, legislativa e doutrinária sobre o assunto, registrada em suportes diversos, como livros, artigos científicos e diplomas legais, bem como em decisões judiciais. Com o emprego do método hipotético-dedutivo e dialético, procura-se resolver os problemas referentes a constante intervenção do Estado na relação e as suas consequências.

2. A IMPORTÂNCIA DA LOCAÇÃO IMOBILIÁRIA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

O objeto de estudo do presente artigo é a evolução histórica, a partir do século XX, das legislações no Brasil que regulam a relação obrigacional criada por contrato de locação de imóvel urbano, regulada atualmente por lei especial e não diretamente pelo Código Civil, conforme ressalva do artigo 2.036. Cumpre esclarecer, no entanto, que as locações tratadas no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº



8.245/91, com exceção do arrendamento de bens estatais, são regulados pelo Código Civil de 2002, salvo estipulação em contrário.

Defende-se que o direito de locar o bem é uma das faculdades do Direito de Propriedade, já que o proprietário estaria se utilizando da possibilidade de gozar o bem ao destinar a posse direta do imóvel a outra pessoa, que passaria a tê-la mediante pagamento de retribuição mensal, o que constituiria exploração econômica do proprietário, que extrairia frutos da coisa. O negócio jurídico que dá origem à locação é complexa, pois envolve a concessão da posse, que constitui um direito estudado no livro das coisas, embora o contrato estabeleça prestações de natureza pessoal às partes. O Direito de Locação, que tem por base uma relação obrigacional, pode ser classificado como um direito pessoal - e não real - de gozo, cujo exemplo seria o usufruto.

Citando Siqueira e Cavalcante (2016, p. 226), observa-se que o negócio sinalagmático em análise estabelece inúmeras prestações, seja de dar, fazer ou não fazer, para as partes envolvidas, cuja especificação será apresentada na sequência, por pertinência. Assim, o locador, como ocupante de um dos polos da relação obrigacional, tem como deveres contratuais ou legais básicos os de: a) dar a posse direta do bem ao locatário; b) fazer com que a locação sirva para o fim a que se destina; c) manter a equidade econômica do contrato, recebendo aluguel justo. Como constitui uma relação bilateral atributiva, o locatário possui também deveres principais, que são os de: a) dar o valor referente ao aluguel mensal convencionado; b) restituir (prestação de dar) o imóvel ao término da locação; c) manter a equidade econômica do contrato, pagando aluguel justo, dentre outros.

O contrato de locação de imóvel urbano ganha importância fundamental no Brasil, diante o déficit habitacional e a dificuldade da população de acesso a crédito financeiro, o que demanda esforço do Estado e da evolução legislativa acerca da matéria. Isto é, em um país cujo déficit habitacional¹ é gigantesco, a segurança jurídica e o financiamento de moradias por particulares através de colocação no mercado de unidades residenciais para locação são essenciais à redução do déficit decorrente da insuficiência de financiamento público para edificação de moradias em número que atenda a demanda. Logo a importância do investimento privado sempre foi essencial para a diminuição do problema relatado, não obstante as constantes intervenções do poder público nessa relação sempre ameacem desencorajar esse fluxo de investimento.

¹ Em 2019, em matéria no site G1, apresentou-se reportagem atestando que o déficit habitacional em Fortaleza passava, segundo a Defensoria Pública do Estado do Ceará, de 130.000 moradias. <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/09/07/fortaleza-tem-deficit-habitacional-de-130-mil-moradias-aponta-defensoria-publica.ghtml>.

A locação imobiliária urbana sempre constituiu um item sensível à sociedade brasileira, levando a uma intensa atividade legislativa regulamentadora do contrato em questão, o que torna necessária uma análise dessas regras no contexto histórico jurídico.

A História do Direito² é defendida por Costa (2008, p. 24) como “disciplina que descreve e explica as instituições e a vida jurídica do passado, nos seus múltiplos aspectos normativos, práticos, científicos e culturais”. Explicita-se, desde já, porém, que o objeto desse item é somente observar os precedentes históricos nas legislações locacionais e sua influência na prática dos contratos. Em síntese, o foco deste artigo é o Direito vigente historicamente estudado, e não a história do Direito, que apresenta uma linha de atuação maior, uma vez que se preocupa, também, com o direito extinto.

Atualmente, a lei locacional em vigor completou 30 anos, sendo um marco por ter privilegiado a liberdade contratual, fator que talvez explique sua longevidade, podendo servir de análise para aqueles que fazem um sopesamento ou estudo entre intervenção do estado na economia e a livre iniciativa.

Ressalta-se mais uma vez que este trabalho é destinado a mostrar ao leitor a evolução das leis nesta matéria, passando de um intervencionismo exagerado a uma certa liberdade trazida pela legislação de 1991, sendo tanto desnecessário os preceitos da Lei nº 13.874/2019³, denominada Lei da liberdade econômica, pois o que traz a liberdade ao ato negocial não é a letra expressa da lei, condicionado a preceitos constitucionais, como livre iniciativa e função social, mas a ausência de vedações legais a estipulação de cláusulas nodais do contrato a ser firmado, como, por exemplo, a livre fixação de aluguel.

² Reale (1987, p. 63), ao tratar sobre as acepções da palavra Direito, já afirmava que esse é um fenômeno histórico cultural, sendo a História do Direito, junto com a Ciência do Direito e a Sociologia jurídica, campos de conhecimento distintos, mas fundado em base de única experiência humana, que é o direito como fato de convivência ordenada.

³ Lei 13.874/2019. Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal. § 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

No entanto, Venosa (2019a, p. 419) afirma: “Quando o julgador concluir que um contrato no todo ou em parte desvia-se de sua função social, deverá extirpar sua eficácia ou, se for o caso, adaptá-lo às necessidades sociais, tal como faria com cláusulas abusivas”.

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA A PARTIR DO SÉCULO XX DAS NORMAS QUE REGULAM O CONTRATO DE LOCAÇÃO IMOBILIÁRIO

A disparidade social e consequentemente econômica existente em nosso país remonta a época de nossa formação como nação, sendo visível a incompetência para tratar desta situação e a demora em adoção de políticas para minorar esta chaga nacional. A desigualdade se reflete em vários sentidos, sendo sensível citar as disparidades nos níveis de renda, saúde, educação e habitacional.

O Brasil, ao longo do século XX, apresentou uma excelente evolução de produção de renda, no entanto, não acompanhada de distribuição de renda, o que deixou estagnado ou até piorou a questão do déficit habitacional. Em artigo publicado na Folha de São Paulo, ainda no ano de 2003, Antônio da Escóssia, informa:

O século 20 foi aquele em que o Brasil aumentou sua riqueza, mas não a dividiu. Em cem anos, a riqueza total cresceu quase 12 vezes em relação à população; no entanto, a distribuição de renda piorou na segunda metade do século. Em 1960, ano marcado pela inauguração de Brasília pelo então presidente Juscelino Kubitschek, o rendimento recebido pelos 10% mais ricos era 34 vezes o obtido pelos 10% mais pobres; em 1991, a diferença chegou a 60 vezes e, em 2001, os 10% mais ricos ganhavam 47 vezes o recebido pelos 10% mais pobres. (ESCÓSSIA, 2003, online)

Ainda tratando de números, a concentração de renda em nosso país medida pelo índice Gini⁴, variou na década de 2010 entre 0,52 e 0,59, sendo um dos mais altos do mundo, podendo chegar até um. Para que se tenha uma ideia, o índice do Brasil é semelhante ao índice de países como Zâmbia e Moçambique. Em 2019, por exemplo, 10% da população brasileira concentrava 43,1% da massa de rendimentos do país.⁵

Ao analisar estas desigualdades, observa-se a dificuldade de se ter uma sociedade justa, sendo impossível a aplicação de uma teoria da justiça como a idealizada por Rawls (2008), pois sem equidade não há justiça. Logo, no Brasil se tem uma longa tarefa para o Estado, que é organizar os meios para que

⁴ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 19 mar. 2022.

⁵Vide: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>.

se dê condições igualitárias aos cidadãos se desenvolverem, para após se pensar numa sociedade justa e democrática preconizada por nossa carta maior.

A importância do financiamento privado para reduzir o déficit habitacional no Brasil sempre foi uma realidade embora que insuficiente. Pasternak e Bógus (2014, p. 235) afirmam que “o problema das moradias para grandes contingentes populacionais, nas grandes cidades, constituiu, desde as primeiras décadas do século XX, um grande desafio para o urbanismo”. Adiante, afirmam que a questão da habitação é, nas cidades, “problema de difícil solução pela iniciativa privada, porque, num país onde o capital é escasso e caro e o poder aquisitivo médio tão baixo, não podemos esperar que a iniciativa privada viesse, em escala suficiente, ao encontro das necessidades da grande massa, proporcionando-lhe habitações econômicas”. Assim, para sua solução, deveriam contribuir, cada vez mais, tanto o Estado quanto a iniciativa privada, sejam pela atuação do capital imobiliário, seja pela ação dos pequenos proprietários na produção de moradias próprias ou para locação.

Não é ambição deste artigo analisar os motivos que levaram a este problema econômico, social e jurídico, mas observar a evolução histórica da legislação que trata da matéria locação imobiliária urbana. O Estado brasileiro apresenta preocupação há muitas décadas com a regulamentação do contrato de locação imobiliário urbano, em face de sua importância como política econômica e social. Os movimentos foram lentos até chegar na atual legislação que apresentou, quando de sua vigência, alguns avanços importantes que serão destacados neste item. Logo o problema social relativo à falta de moradia e a intervenção estatal na relação locatícia são antigos e ainda persiste em nossa sociedade, mesmo com o aumento da renda global e evolução da legislação.

O Código de 1916 trazia de forma sistemática, ao contrário das Ordenações Filipinas, o capítulo locação de coisas. O título XXIII do livro IV das citadas ordenações regulava “dos alugueres das casas”. A mencionada regra histórica, de forma rústica, determinava que ninguém poderia reter casa sem o devido pagamento do aluguel e fixava prazos para despejo, considerando prazo para locação. Observa-se que as ordenações tiveram sua vigência do início do período colonial até o início da vigência do primeiro código civil brasileiro.

Ainda no século XIX, o Código Comercial de 1850, que nos artigos 226 e seguintes regulavam as obrigações locatícias advindas de relações derivadas de atos de comércio. Nesta oportunidade, destaca-se a redação dos artigos 226 e 228⁶ que permite visualizar a relação locatícia de bens e serviços e

⁶ Brasil. Lei nº 556 de 25 de junho de 1850. Artigo 226. A locação mercantil é o contrato pelo qual uma das partes se obriga a dar à outra, por determinado tempo e preço certo, o uso de alguma coisa ou de seu trabalho. O que dá a coisa ou presta serviço chama-se locador, e o que toma ou aceita o serviço locatário. [...] Artigo 228. Durante o

principalmente o *pacta sunt servanda*, representado pelo dever de respeito de ambas as partes ao prazo de locação inicialmente estipulado.

Já o primeiro Código Civil brasileiro, datado de 1916, tratava a locação de coisas a partir do artigo 1.188, cujo estipulação poderia ser traduzida na regra ora transcrita: “na locação de coisas, uma das partes se obriga a ceder à outra, por tempo determinado, ou não, o uso e gozo de coisa não fungível, mediante certa retribuição”. Destaca-se nesse regramento os artigos 1.189 e 1.192, que regulamentavam os deveres do locador e do locatário respectivamente.

Mas logo percebeu-se a necessidade de legislação específica para tratar do assunto locação imobiliária, considerando o crescimento não só do urbanismo, mas principalmente das relações econômicas representadas pelas locações não residenciais. Os problemas de natureza econômico-sociais no Brasil do início do século XX, representado pela falta de legislação específica que protegesse de forma mais abrangente a relação em foco, gerou a necessidade de nova regulamentação mais abrangente, tendo em vista as normas insuficientes existentes no Código de 1916. Daí surgiu o Decreto nº 24.150 de 1934 que passou a regulamentar a possibilidade de renovação judicial das locações imobiliárias comerciais ou não residenciais, o que buscou evitar insegurança jurídica ao locatário empreendedor.

Cumprе esclarecer que antes dessa profunda alteração ocorrida em 1934, menciona-se a edição de duas curiosas legislações que já trouxeram modificações ao Código Civil de 1916, em seus primeiros anos de vigência: os Decretos nº 4.403⁷, de 22 de dezembro de 1921, e nº 4.624⁸, de 28 de dezembro de 1922. As referidas normas, complementares, visavam regular a locação imobiliária verbal, comum

tempo do contrato, não é lícito ao locador tirar a coisa alugada do poder do locatário, ainda que diga ser para uso seu, nem a este fazer entrega dela ao locador, antes de findo o tempo convencionado; salvo pagando por inteiro o aluguel ajustado.

⁷ Brasil. Decreto nº. 4.403, de 22 de dezembro de 1921. Art. 1º Não havendo estipulação escripta que regule as relações, direitos e obrigações dos locadores e locatarios de predios urbanos, prevalecerão as disposições da presente lei. § 1º O prazo da locação será de um anno, que se considera sempre prorogado por outro tanto tempo e nas mesmas condições do anterior, desde que não haja aviso em contrario, com tres mezes, pelo menos, de antecedencia. § 2º O aviso far-se-ha por meio de petição dirigida ao juiz competente, sem recurso, e mandada entregar á parte quarenta e oito horas após á realização da diligencia dando-se contra-fé á parte contraria. § 3º Antes desse prazo, cessará a locação, si o locatario, militar de terra e mar, ou funcionario publico, fôr removido para logar fóra da situação do predio e não quizer continuar a locação.(grafia original).

⁸ Brasil. Decreto nº. 4.624, de 28 de dezembro de 1922. Art. 1º Nos casos de locação verbal, não será processada, a contar da data desta lei, durante dezoito mezes, em qualquer juizo do Distrito Federal, acção de despejo que não tenha por fundamento os casos previstos nos arts. 6º e 11 do decreto n. 4.403, de 22 de dezembro de 1921; nem será expedido mandado possessorio sobre predio urbano, si o réo, ouvido, no prazo de cinco dias, provar que é locatario ou sub-locatario do mesmo predio. Paragrapho unico. No Caso do art. 11 do citado decreto, é permittido ao locatario a prova de que o senhorio não necessita da casa para sua propria residência. Art. 2º. O deposito judicial do aluguel devido pelo inquilino será feito mendiante petição isenta de quaesquer taxas e impostos, podendo ser assignado pela propria parte sem della admittir-se recurso algum.(grafia original).



naquela época, já a segunda, em complemento à primeira, determinava a proibição de qualquer ação de despejo no fórum do Distrito Federal (Rio de Janeiro) para esses tipos de locação (verbal), pelo período de 18 meses, salvo a existência das seguintes infrações: falta de pagamento do aluguel; danos ao imóvel; uso para fins irregulares e retomada para uso próprio. Ao tratar sobre o assunto, Rodrigues Junior expõe:

A locação de prédios, subespécie da locação de coisas, foi a primeira a ser decalcada do regime codificado, com a edição do Decreto 4.403, de 1922, do presidente Arthur Bernardes, que suspendeu as ações de despejo, em meio a uma grave crise habitacional do primeiro pós-guerra. O Código Civil recuperou plena vigência nessa seção quando a norma de 1922 foi revogada pelo Decreto nº 5.617, de 1924. Em 20 de abril de 1934, o Decreto 24.150, do presidente Getúlio Vargas, passou a regular “as condições e processo de renovoamento dos contratos de locação de imóveis destinados a fins comerciais ou industriais”, tendo por mote, em seus *consideranda*, a necessidade de se impor “restrições à maneira de usar esse direito [*de propriedade*] em benefício de interesses ou conveniências gerais”, bem assim a “necessidade de regular as relações entre proprietários e inquilinos, por princípios uniformes e de equidade, se fez sentir universalmente, impondo como impôs aos povos da mais elevada educação jurídica a instituição de leis especializadas”. [2] Seguiram-se, desde então, a Lei 1.300/50, a Lei 4.494/64, a Lei 5.444/67, a Lei 6.649/79, que foi revogada pela atual Lei 8.245/91, com sucessivas alterações supervenientes. A dogmática atribui a cada uma dessas leis um perfil de natureza pendular, ora intervencionista, ora liberalizante. [3] Não é de se desconsiderar os momentos histórico- econômicos de cada uma dessas normas. A questão do inquilinato é extremamente sensível às oscilações do cenário econômico. Basta observar o que ocorre hoje na Europa e as medidas tomadas por alguns governos para suspender as ações de despejo. (RODRIGUES JUNIOR, 2013, online)

O Decreto nº 24.150 constituiu legislação especial e nasceu, conforme visto, perante o dinamismo das relações locacionais e a necessidade de uma constante política de intervenção estatal em uma atividade muito sensível para a sociedade (proteção do estabelecimento comercial). A velocidade imprimida pelas constantes evoluções das relações levou ao início do divórcio definitivo da regulação locacional urbana das regras gerais do Código Civil.

Em suma, a matéria tratada no referido decreto é sobre a renovação judicial dos contratos de locação não residencial, caso inexistir acordo entre as partes. A legislação em comento permite aos locatários e seus sucessores, se for o caso, a requerer judicialmente a renovação das locações comerciais ou industriais (permitia-se também renovatória em locação de imóveis rústicos), caso o contrato: a) estivesse vigente por tempo determinado; b) tivesse o prazo mínimo da locação, do contrato a renovar de 5 (cinco) anos; c) possuísse arrendatário que explorasse seu comércio ou indústria, no mesmo ramo, pelo prazo mínimo, ininterrupto, de 3 (três) anos. Uma das justificativas para a regulação de 1934, que constituiu uma violenta intervenção do Estado na economia, já que obrigava a renovação do contrato de locação comercial independente da vontade do locador desde que presentes os requisitos do artigo segundo, era promover uma equidade entre as partes, considerando a suposta hipossuficiência do



locatário. Observa-se que a ação renovatória e suas consequências estão presentes também na atual legislação especial.

A preocupação do Estado, além de resguardar a continuidade da locação mesmo sem anuência do locador, era proteger o fundo do comércio promovido pelo locatária das locações destinadas ao comércio e à indústria, possibilitando a reparação deste, caso não fosse interessante a renovação da locação. Isto é, a proteção do fundo de comércio⁹, supostamente promovido pelo locatário, levaria a uma equidade na relação, na medida que ele se incorpora ao valor do imóvel, mas permitindo a indenização ao arrendatário, conforme artigo 20 do citado decreto.

Nos dias atuais, na qual vislumbra-se a possibilidade de revisão contratual, a ação renovatória muitas vezes possui efeito inverso, já que desencoraja os locadores a firmarem contratos com prazo de locação de longa duração, pois dificulta a possibilidade de retomada por denúncia vazia, conforme artigo 57 da Lei nº 8.245/91. Por outro lado, a renovatória acaba por prejudicar de forma indireta aos inquilinos, pois os locadores passam a não aceitar contratos com prazos dilatados, a não ser que o valor locatício seja bastante alto. Em síntese, os locatários, diante da recusa dos locadores em firmar contrato com prazo igual ou superior a cinco anos, ficariam sem a segurança jurídica de um contrato com prazo mais esticado e a suposta proteção trazida pela legislação de 1934 e mantida na lei de 1991 acaba por prejudicar a livre negociação¹⁰.

Observa-se que o Decreto nº 25.150/34, assim como as demais legislações locacionais que a seguiram, traziam regras de direito civil (substantivo) e processo civil (adjetivo). Nos anos que seguiram apresentou-se inúmeras legislações de natureza eminentemente intervencionistas, considerando que a crise imobiliária do Brasil sempre existiu, cabendo destacar a Lei nº 1.300 de 1950, que revogou o Decreto-lei nº 9.969 de 1946. Ambas as legislações aplicavam-se a todos os tipos de locação de imóvel urbano, constituindo a legislação de 1946 o primeiro estatuto denominado: lei do inquilinato.

Aspecto interessante a se destacar é que a Lei nº 1.300 de 1950, no seu artigo 1º, albergava também a locação de bens móveis, quando o objeto do contrato abrangesse os dois tipos de bens. As regras também eram aplicadas à cessão ou sublocação total ou parcial do bem locado, desde que regularmente autorizadas (artigo 2º), além de trazer uma regra no artigo 3º, que impedia aumento no

⁹ Entende-se por fundo de comércio como sendo bens de natureza incorpórea produzidos pelo proprietário de empresa, lastreado em questões econômicas, cuja atividade realizada em determinado local leva a uma valorização do comércio ou indústria e obtenção de um lucro extra, facilitando o desenvolvimento da atividade empresarial. O cálculo da reparação do fundo de comércio é bastante complexo.

¹⁰ O artigo 45 da Lei 8.245/91 veda, em tese, a inclusão de qualquer cláusula que impeça a possibilidade de ação renovatória.

aluguel atual, vigente à época da vigência da nova lei. É digno de nota que essa legislação já proibia a cobrança antecipada do aluguel, constituindo um ilícito penal (artigo 20º). Observa-se no artigo 3º da citada legislação a inexistência da possibilidade de uma livre negociação dos aluguéis vigentes à épocas de sua edição¹¹.

Durante a década de 50 e 60 do século passado continuaram a ser editadas regras que modificavam a Lei nº 1.300/50 e a relação locacional. Entre elas citam-se: Lei nº 1.708 de 23 de outubro de 1952; Lei nº 2.699 de 28 de dezembro de 1955; Lei nº 3.085 de 29 de dezembro de 1956; Lei nº 3.336 de 10 de novembro de 1957; Lei nº 3.494 de 19 de dezembro de 1958; Lei nº 3844 de 15 de dezembro 1960; Lei nº 3.912 de 3 de julho de 1961; Lei nº 4.160 de 4 de dezembro de 1962; Lei nº 4.240 de 28 de junho de 1963; Lei nº 4.292 de 12 de dezembro de 1963; Lei nº 4.346 de 26 de junho de 1964 e Lei nº 4.416 de 29 de setembro de 1964.

Essa profusão de legislações é uma radiografia da insuficiência da lei de 1950 e da crise social e habitacional existente no Brasil, em face do déficit de moradias e constante intervenção do Estado brasileiro na economia, que inibia, com congelamentos sucessivos dos aluguéis, o que desencorajava investimentos privados em bens imóveis postos a locação. Para ilustrar o exposto, cita-se a Lei nº 4.240 de 28 de junho de 1963, que introduziu a possibilidade de reajuste de alguns aluguéis somente de acordo com uma tabela de escalonamento definido no artigo 4º. Observa-se que a crise nesse setor é centenária e que o intervencionismo do Estado na fixação dos aluguéis ou seu congelamento, só terminou, conforme será visto, com a legislação de 1991, sendo sempre um artifício que trouxe mais problemas (baixa oferta) que proteção aos hipossuficientes.

Para ilustrar o exposto e a falência do modelo adotado até então, transcreve-se uma passagem do artigo publicado por Kingston:

As leis econômicas são, porém, imperativas, e o ajustamento de uma procura excessiva a preços fixados fora da realidade só se pode fazer mediante o contingenciamento, as filas, a fraude, até o desaparecimento total do produto no mercado. (...) Com a moradia, o caso é diferente. A casa existe e está entregue ao inquilino; o proprietário não tem, como o industrial, o recurso de cessar a produção. Foi fácil ao Governo tornar efetivo o congelamento, e o assunto deixou de ser visto pelo prisma econômico para sê-lo pelo prisma sentimental ou demagógico. (KINGSTON, 1960, p. 28)

¹¹ BRASIL. Lei 1.300 de 28 de dezembro de 1950. Art. 3º Não poderá sofrer qualquer aumento o aluguel atual. Parágrafo único: É livre, porém, a convenção do aluguel dos prédios não alugados na data da publicação desta lei, dos que estão sendo ou vierem a ser construídos e dos que vagarem doravante. (Revogado pela Lei nº 4.494, de 1964).

A lei de locações de 1950 foi finalmente derogada pela Lei nº 4.494/64, sendo que o novo estatuto tenta aquecer a oferta passando a permitir cláusula de escala móvel para reajuste dos aluguéis (artigo 19) e uma possibilidade rudimentar e complexa de revisão judicial do aluguel, caso não fosse possível a determinação do aluguel primitivamente estipulado no contrato de locação (artigo 24). Acrescenta-se, observando o rito processual, que na duração da ação revisional o aluguel devido pelo inquilino seria o mesmo do início da ação (artigo 27).

A volatilidade das mudanças das normas locacionais sofre mais uma importante e inusitada mudança com o advento da Lei nº 4.864 de 29 de novembro de 1965 que,¹² entre outras estipulações de incentivo à indústria da construção civil, determinou em seu artigo 28 que o Código Civil de 1916 passasse a regular novamente todas as locações comerciais e industriais. Em síntese, a Lei nº 4.494/64 ficaria com alcance bastante limitado, criando uma insegurança jurídica em período de crise política, social e econômica.

Até o advento da Lei nº 6.649/79, que teve vigência até a legislação de 1991, foram editadas inúmeras regras¹³, destacando-se: o Decreto-lei nº 6 de 14 de abril de 1966, que dispõem sobre o reajuste de aluguéis de imóveis residenciais locados antes da vigência da Lei nº 4.994/64; e as Leis nº 6.014/1973 e nº 6.071/74, que adapta a lei do inquilinato em vigor ao Código de Processo Civil de 1973. Ressalta-se que as normas da última lei citada foram revogadas pela Lei nº 6.649/79.

Em 1979, sob a vigência da Lei nº 6.649, o Brasil passou a ter novamente uma legislação especial que regulou todas as locações de imóveis urbanos para fins residenciais (excluídos bens públicos), continuando o Decreto-lei nº 24.150/34 dirigindo as locações não residenciais (vide artigo 1º, parágrafos 2º e 3º) que tenham passado por ação renovatória.

Da legislação em análise destaca-se o artigo 15º que estipula a liberdade das partes em fixar os aluguéis e a possibilidade de correção monetária, devendo ser fixada a data de ajuste, assim como a

¹² BRASIL. Lei 4.864 de 29 de novembro de 1965. Art. 28. O § 2º do art. 1º da Lei nº 4.494, de 25 de novembro de 1964, passa a vigorar desdobrado em §§ 2º e 3º e com a seguinte redação: "§ 2º Esta Lei não se aplica às locações para fins não residenciais as quais se regerão pelo Código Civil ou pelo Decreto nº 24.150, de 20 de abril de 1934, conforme o caso, admitida a correção monetária dos aluguéis na forma e pelos índices que o contrato fixar, ou na falta de estipulação, por arbitramento judicial, de dois em dois anos. § 3º Na hipótese de não ser proposta ação renovatória de locações regidas pelo Decreto nº 24.150, de 20 de abril de 1934, no prazo legal, as condições da renovação, bem como a fixação e a revisão de aluguel se subordinarão ao Código Civil, caso o locador não pretenda a retomada do imóvel". (Revogado pela Lei nº 6.649, de 1979)

¹³ Sobre a questão vide as seguintes regras brasileiras nos anos de 60 e 70: Decreto-Lei 4 de 7 de fevereiro de 1966; Decreto-Lei 6 de 14 de abril de 1966; Decreto-Lei 322, de 7 de abril de 1967; Lei 5.334 de 12 de outubro de 1967; Lei 5.441 de 24 de maio de 1968; Decreto-Lei 890 de 26 de setembro de 1969; Lei 6.014 de 27 de dezembro de 1973; Lei 6.071 de 3 de julho de 1974; Decreto-Lei 1.534 de 13 de abril de 1977.

impossibilidade de o índice acordado ser superior à variação nominal da obrigação reajustável do tesouro nacional. Na mesma legislação há itens também que demonstram um intervencionismo exagerado, como o artigo 8º que possibilita, mesmo que o contrato de arrendamento seja por prazo determinado, a rescisão do contrato de locação em caso de extinção do contrato de trabalho, desde que o bem fosse destinado à moradia do ex-empregado. Outro exemplo de intervencionismo são as regras contidas no artigo 53 e seus parágrafos, pois somente permitia a atualização dos valores locacionais para imóveis locados antes de 7 de abril de 1967 por via de arbitramento judicial, na hipótese de inexistência de acordo entre as partes. No parágrafo primeiro há fixação de períodos escalonados que apontam a autorização para ajuizamento de ação de despejo, tendo como objeto contratos antigos.

Uma outra característica é a formalidade excessiva trazida em algumas regras, podendo se destacar: a) obrigatoriedade da outorga uxória para contratos de locação com prazo superior a dez anos (artigo 2º); b) as limitações na cobrança de encargos da locação exigindo-se um atraso superior a trinta dias (artigo 30).

Aspecto interessante desta lei é que a mesma só regula as ações de despejo com denúncia cheia (artigos 35 a 44), isto é, falta de pagamento, infração contratual ou para uso próprio. Ao analisar os prazos de execução de sentença observa-se a fixação de períodos longos para o cumprimento do despejo, o que desmotivava os investidores de locação residencial. Como exemplo, cita-se o artigo 37 que determinava o prazo de sessenta dias para desocupação voluntária em certas situações. Já o artigo 43, parágrafo primeiro, exigia que o despejo fosse realizado por dois oficiais de justiça. As regras em comento mostram que havia uma exagerada proteção ao locatário e tal política, representada pela edição da lei em comento, acarretou um agravamento ainda maior no mercado locacional, desencorajando os investimentos em aquisição de imóveis para locação, defronte as dificuldades em despejar o inquilino indesejado. As falhas da Lei nº 6.649/79, fez com que ela tivesse vida curta, vigorando por aproximadamente doze anos e tendo sofrido várias alterações destacadas pela Lei nº 6.698 de 10 de outubro de 1979; Lei nº 7.355 de 30 de agosto de 1985; Lei nº 7.538/1986; Lei nº 7.612 de 9 de julho de 1987 e Lei nº 8.157 de 3 de janeiro de 1991.

Destas últimas legislações destacam-se a Lei nº 6.698/79, que deu nova redação ao artigo 49, parágrafos 4º e 5º da Lei do inquilinato de 1979, e a Lei nº 8.157/91. A importância destas normas reside no fato de que se passou a permitir a revisão judicial dos aluguéis, que poderia ser requerida de cinco em cinco anos, contados do acordo ou na falta deste, do início do contrato. Sem dúvida, a permissão legal representou um avanço, pois não havia no nosso Código Civil, vigente a época, a regulação de cláusula *rebus sic standibus*.



A edição destas normas na década de 80 e início da de 90 do século passado veio em período de grave surto inflacionário. Era comum as situações em que um aluguel fixado numa determinada data perdia 100% do seu valor de compra em menos de seis meses¹⁴. A revisão tratada era periódica e não se permitia a intervenção judiciária, antes do prazo determinado pela lei, considerando fato imprevisível, por dois motivos: primeiro não se encontrava vigente o artigo 317 do CC de 2002 e segundo, mesmo que essa regra estivesse vigente, variação inflacionária não deve ser considerado fato imprevisível capaz de deflagrar a revisão contratual.

No entanto, é defensável que um surto inflacionário constante e de grande intensidade, como que se vivenciou na época acima indicada foge ao razoável e deve ser permitida evitando-se lesão superveniente nos contratos e enriquecimento sem causa do locatário, cuja regulação se encontrava prevista no Código de 1916¹⁵. Conforme visto, o artigo 49 da Lei nº 6.698/79 acabou regulando a revisão, mas foi tímida ao permitir a judicialização, que presume a inexistência de acordo prévio, considerando períodos muitos longos, isto é, de cinco anos da última fixação contratual ou judicial.

A crise econômica e habitacional, agravada pela grande urbanização, levou à necessidade de uma reforma ampla na legislação do inquilinato. A análise das leis anteriores demonstra um complexo intervencionismo do Estado ao dificultar a fixação dos aluguéis; a retomada do imóvel em caso de rescisão e a revisão do aluguel, que levaria a uma adequação periódica do valor de mercado. As consequências foram óbvias, levando ao afastamento do investidor privado, que certamente sentiu-se desencorajado nas décadas passadas em obter renda com imóvel locado, em face das dificuldades relatadas neste parágrafo.

Observa-se que o movimento das legislações citadas foram todas no sentido de dificultar a retomada do imóvel pelo locador ou dificultando a livre iniciativa na fixação do valor locacional, supondo que estaria a proteger a parte mais fraca. Tais manobras não levaram a melhoria do quadro¹⁶. Ao contrário, observa-se que nos anos 70 e 80 o número de imóveis alugados no Brasil decresceu enormemente, não por melhoria econômica dos pretensos locatários, mas pela falta de oferta, em face ao intervencionismo.

¹⁴ Observa-se que em 1985, antes do plano cruzado e do congelamento dos preços a inflação anual no Brasil era de 242,24%. (Disponível em: <https://www.inflation.eu/pt/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil-1985.aspx>. Acesso em: 15 out. 2021.)

¹⁵ Sobre a questão vide Fux, 1995, p. 18.

¹⁶ Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 05 abr. 2022

Esse foi o panorama que pavimentou o surgimento da Lei nº 8.245/91, que trouxe inúmeras inovações e, aliada à estabilidade econômica proporcionado pelo plano real, constitui uma das mais longevas legislações geral sobre locação de imóvel urbana, junto com o Decreto nº 24.150 de 1934, que só regulava as locações não residenciais e teve sua vigência até a entrada em vigor desta lei de 1991. No final do ano de 2021 completou 30 anos de vigência.

Passa-se agora a analisar a legislação de 1991 e o rompimento com parte dos paradigmas de intervencionismo do Estado, que levaram ao aprofundamento da crise no mercado de locação residencial e consequentemente habitacional.

4. ASPECTOS DA LEI 8.245/91, AUTONOMIA PRIVADA E CONSEQUENTE LONGEVIDADE

A essencialidade do negócio jurídico locação imobiliária é notório, em face do desenvolvimento da indústria da construção civil e o déficit habitacional¹⁷, que em nosso país ainda é muito grande. O financiamento de moradias por particulares, através de colocação no mercado de unidades residenciais para locação, é importante para a redução deste problema diante da insuficiência de financiamento público para edificação de moradias em número que atenda à demanda. A análise histórica da legislação locacional desenvolvida no tópico anterior nos permite apresentar conclusões acerca não só dos fenômenos peculiares à origem da legislação, mas também das consequências sociais e econômicas fomentadas pela vigência das legislações.

A dificuldade de oferta de imóveis para locação possivelmente foi o motivo básico para a modificação da legislação do inquilinato ocorrida em 1991. O texto trouxe inovações importantes, destacando-se três pontos básicos como a livre iniciativa para fixação de aluguel; a possibilidade de revisão judicial de alugueis, diminuindo o requisito temporal, isto é, transcorrido três anos da vigência do contrato ou do acordo anteriormente realizado é lícito às partes da relação locacional pedir revisão judicial do aluguel, a fim de ajustá-lo ao preço de mercado (artigo 19 – antes o prazo era de cinco anos); e denúncia vazia para imóveis residenciais (artigos 46 e 47).

Ao fazer uma análise comparativa entre a atual lei do inquilinato e a legislação de 1979 e suas alterações, destaca-se ainda: a) regulação das locações para fins residenciais e não residenciais,

¹⁷ Em 2019 em matéria no site G1 apresentou-se reportagem atestando que o déficit habitacional em Fortaleza passava, segundo a Defensoria pública do Estado do Ceará, de 130.000 moradias. (Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/09/07/fortaleza-tem-deficit-habitacional-de-130-mil-moradias-aponta-defensoria-publica.ghml>. Acesso em: 15 out. 2021.)

disciplinando a locação por temporada e de espaços em shopping center (artigos 46, 52, 54, 57 e outros); b) a sucessão do contrato de locação (sub-rogação), seja por falecimento, seja por dissolução da união estável, pelo companheiro ou companheira (artigos 11 e 12), com implicações para o fiador (artigo 12); c) a legalidade de cláusula contratual que permita a inexecutabilidade de verba reparatória e de retenção em caso do inquilino promover benfeitorias necessárias ou úteis (artigo 35); d) a possibilidade de deferimento de liminar em ações de despejo e revisional de aluguel (artigos 59 e 68); e) o processamento das ações locatícias reguladas pela lei do inquilinato durante as férias forense; f) a inclusão de procedimento especial para as ações de consignação em pagamento e renovatória na própria lei do inquilinato; g) a simplificação do rito na ação de despejo por falta de pagamento, que passou a permitir a cumulação do pedido de despejo com cobrança dos alugueis e encargos em atraso, cujo cálculo do débito deve acompanhar a inicial. A maior novidade, sem dúvida, foi o fato de não ser mais necessário marcação de dia e hora para a purgação da mora, devendo este ocorrer no prazo da contestação, independente de cálculo do contador ou homologação pelo juiz. Acrescenta-se, também, que ao locatário é proibido a emenda da mora se já houver utilizado essa faculdade nos 24 (vinte e quatro) meses imediatamente anteriores à propositura da ação (artigo 62 com redação conferida pela Lei nº 12.112/2009); h) a diminuição, em algumas situações, do prazo para execução de sentença de despejo (artigo 63), passando, por exemplo, a ser de trinta dias nos casos gerais (antes era de sessenta dias – artigo 37 da Lei nº 6.649/79) e de quinze dias se entre a citação e a sentença de primeira instância houverem decorrido mais de quatro meses, sendo desnecessária a diligência por dois oficiais de justiça; i) a possibilidade de execução provisória da sentença de despejo, mediante prestação de caução real ou fidejussória (artigo 64); j) a legalidade de inclusão de cláusula contratual determinado que quaisquer das garantias da locação, porventura estipuladas, se estende até a efetiva devolução do imóvel, ainda que prorrogada a locação por prazo indeterminado, por força desta Lei (artigo 39 com redação dada pela Lei nº 12.112, de 2009); k) a legitimidade do locatário em ajuizar ação revisional de aluguel, sendo lícito a este requerer a fixação de aluguel provisório com valor inferior ao que vinha pagando. Neste tipo de ação, o aluguel provisório pedido pelo inquilino não poderá ser inferior a 80% (oitenta por cento) do aluguel vigente; (artigo 68, com inciso II Incluído pela Lei nº 12.112, de 2009). Ressalta-se que, sem prejuízo da contestação e até a audiência, é lícito ao réu pedir que seja revisto o aluguel provisório, fornecendo os elementos para tanto; l) ainda sobre a ação revisional, a viabilidade de execução das diferenças obtidas tendo por base o novo aluguel fixando pela decisão transitada em julgado, descontados os alugueres provisórios satisfeitos durante a ação revisional. A exigibilidade da diferença corrigida correrá a partir do trânsito em julgado da decisão que fixar o novo aluguel e será feita nos autos de revisão (artigo 69). É lícito na ação revisional de

aluguel o juiz homologar acordo de desocupação, que será executado mediante expedição de mandado de despejo (artigo 70).

Merece tópico especial as inovações trazidas pela legislação de 1991 para regular a ação renovatória, considerando o texto original do Decreto-lei nº 24.150/34. Num primeiro plano cita-se o aumento do prazo de contrato por prazo determinado de três anos para cinco anos (artigo 51¹⁸ da Lei vigente); Num segundo plano observa-se que a ação renovatória passa a ter como única parte legitimada a sua proposição o locatário (artigo 51 da Lei de 1991 em oposição ao artigo 26 da legislação de 1934); e num terceiro plano a possibilidade do locador, réu da ação renovatória, requerer em sua contestação a rescisão contratual e consequente despejo em caso de improcedência da ação renovatória (artigo 74 da vigente lei). Mesmo assim, apresenta-se a posição, que a possibilidade de ação renovatória, no contexto atual, considerando a livre iniciativa como princípio da ordem econômica prevista na Constituição Federal de 1988, constitui uma anomalia jurídica e grave intervenção do Estado na Economia, prejudicando locadores e locatários, pelo fato da recusa dos primeiros em celebrar contratos com prazos longos mediante receio de perda das faculdades da propriedade, já que diminui consideravelmente seu poder de disponibilidade.

Os destaques apresentados, objeto de mudança legislativa, combinados com a estabilidade econômica ocorrida a partir de 1994 (plano real), foram essenciais para a nítida melhora do mercado de arrendamento com base na lei do inquilinato. No entanto, cabe frisar, das novidades citadas no parágrafo anterior, três que sobressaíram para mudança do paradigma:

- I) a possibilidade de denúncia vazia nas locações residenciais (artigo 46), desde que os contratos tenham um prazo igual ou superior a trinta meses;
- II) a sensível melhora no rito das ações de despejo por falta de pagamento (artigo 62 e modificações);
- III) regras mais claras acerca da revisão judicial do aluguel, com redução de prazos (artigo 19).

Nos primeiros trinta anos de vigência da Lei do inquilinato em vigor ressaltam-se as seguintes modificações ocorridas por ordem de antiguidade:

- I) Lei nº 9.256/1996: nova redação do artigo 53, que restringe a rescisão dos contratos de locação tendo por fim o funcionamento de hospitais, instituições de ensino (autorizadas pelo

¹⁸ Brasil. Lei 8.245 de 18 de outubro de 1991. Art. 51. Nas locações de imóveis destinados ao comércio, o locatário terá direito a renovação do contrato, por igual prazo, desde que, cumulativamente: I - o contrato a renovar tenha sido celebrado por escrito e com prazo determinado; II - o prazo mínimo do contrato a renovar ou a soma dos prazos ininterruptos dos contratos escritos seja de cinco anos; Sobre locações de imóveis urbanos veja Venosa, 2019b, p. 5.

poder público) e entidades religiosas, por exemplo. Nova redação ao parágrafo 3º do artigo 63, estabelecendo novo prazo para despejo (06 meses ou 01 ano) de inquilinos que desempenhe as atividades descritas no artigo 53;

- II) Lei nº10.931/2004: nova redação do parágrafo único do artigo 32, que passou a excluir do direito de preferência do inquilino os imóveis que, porventura, estejam sujeitos a alienação fiduciária em garantia;
- III) Lei nº 11.196/2005: nova redação do inciso IV do artigo 37, que acrescentou como modalidade de garantia a cessão fiduciária de quotas de fundo de investimento. A lei em análise também acrescentou os incisos VIII e IX ao artigo 40, em face à inclusão da nova espécie de garantia tratada no inciso IV;
- IV) Lei nº 12.112/2009: lei que acrescentou mais alterações em termos quantitativos na legislação trintenária. Ela alterou os artigos: 12; 39; 40, incisos II, X e parágrafo único. Acrescentou ou alterou no artigo 59 os incisos VI, VII, VIII, IX ao §2º e o §3º. Deu nova redação ao caput do artigo 62 e alterou as regras dos incisos I, II, III, IV, além do parágrafo único. No artigo 63 conferiu nova redação ao seu caput, além de alterado a redação da letra “b” do seu parágrafo primeiro. No artigo 64 e 68; alterou a redação do caput de ambas, além de ter apresentado modificações nos incisos II e IV do artigo 68, além de incluir o inciso V ao mesmo. Por fim, apresentou alteração a redação do inciso V do artigo 71, além do caput do artigo 74. Das vinte e seis mudanças no texto destaca-se, considerando o tema desta monografia: a) novas regras no artigo 68 - modificação no procedimento da ação revisional de aluguel modificando os parâmetros para concessão da liminar de fixação e aluguel provisório, seja nas ações propostas pelo locador ou pelo locatário e permitindo revisão da liminar no juízo singular, interrompendo prazo de recurso. Tais pontos serão objeto de destaque no item 3.2.; b) simplificação na sucessão do locador em caso de dissolução de sociedade conjugal do locatário(a), considerando nova redação ao artigo 12. Na redação atual não há mais menção a sociedade concubinária, mas sim união estável, além da sucessão ocorrer de forma automática. A comunicação ao locador e fiador, se esta for a modalidade de garantia locatícia, ainda é exigida, podendo o fiador exonerar-se das suas responsabilidades no prazo de 30 (trinta) dias contado do recebimento da comunicação oferecida pela parte que permanecerá com a locação, ficando responsável pelos efeitos da fiança durante 120 (cento e vinte) dias após a notificação ao locador; c) a nova regra do artigo 39 que acabou com controvérsia doutrinária e jurisprudencial, porventura existente, isto é, transcrevendo a nova

redação: “Salvo disposição contratual em contrário, qualquer das garantias da locação se estende até a efetiva devolução do imóvel, ainda que prorrogada a locação por prazo indeterminado, por força desta Lei”.

- V) Lei nº 12.774/2012¹⁹: esta lei constituiu a última alteração ao texto da lei do inquilinato até o fechamento desta edição.²⁰ Foi acrescentado à legislação o artigo 54-A, criando uma nova modalidade de locação, *built to suit*²¹ subespécie das locações para fins não residenciais. Em complemento a essa inovação, alterou-se o artigo 4º, que passou a tratar também da devolução do bem quando o fim da locação for a regulada pelo artigo 54-A;

As alterações relevantes citadas foram de natureza pontual e em sua grande maioria mostram o interesse do legislador em sedimentar entendimentos jurisprudenciais, tornando estável a relação locacional em caso de sucessão da locação, além de estabelecer novas regras aumentando as modalidades de garantia e a sua extensão temporal. Na ação revisional apresentou-se preocupação com a fixação de aluguel provisório.

¹⁹ BRASIL. Lei 12.774/2012: Art. 2º O caput do art. 4º da Lei nº 8.245, de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º Durante o prazo estipulado para a duração do contrato, não poderá o locador reaver o imóvel alugado. Com exceção ao que estipula o § 2º do art. 54-A, o locatário, todavia, poderá devolvê-lo, pagando a multa pactuada, proporcional ao período de cumprimento do contrato, ou, na sua falta, a que for judicialmente estipulada. Art. 3º A Lei nº 8.245, de 1991, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 54-A: “ Art. 54-A. Na locação não residencial de imóvel urbano na qual o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado por prazo determinado, prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas nesta Lei. § 1º Poderá ser convencionada a renúncia ao direito de revisão do valor dos aluguéis durante o prazo de vigência do contrato de locação. § 2º Em caso de denúncia antecipada do vínculo locatício pelo locatário, compromete-se este a cumprir a multa convencionada, que não excederá, porém, a soma dos valores dos aluguéis a receber até o termo final da locação. § 3º (VETADO).

²⁰ Edição fechada em março de 2021

²¹ Sobre a questão vide Rodrigues (2013, online): A nova legislação acrescentou o artigo 54-A à Lei 8.245/1991, que pode ser assim resenhado: a) o *built to suit* é uma modalidade de locação predial urbana não residencial, caracterizada pela conduta do locador consistente na prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si ou por terceiros, de imóvel especificado pelo chamado “pretendente à locação”; b) o locador ocupará o imóvel por meio de contrato por prazo determinado, no qual “prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas” na Lei do Inquilinato. Quanto à revisão do valor dos alugueres, a lei permite que se convencie a renúncia prévia a esse direito (parágrafo 1º do artigo 54-A). Se o locatário exercer o direito de rescisão unilateral do contrato (denúncia antecipada), ele pagará a multa convencionada, cujo limite é a soma dos valores dos alugueres a receber até o termo final da locação (§ 2º do art. 54-A).

Destaca-se também o exposto por Souza (2019, p. 274): “No contrato de *built to suit*, o investidor, pessoa natural ou jurídica, mas geralmente fundos de investimentos imobiliários, se dispõem a construir um imóvel, por encomenda de terceiro, que promete alugá-lo, por tempo determinado e aluguel avençado, tão logo que seja entregue, com o respectivo “habite-se””.

Destaca-se negativamente as tímidas mudanças aos artigos 53 e 63, §3º trazidas pela lei nº 9.256/96. Mesmo com a nova redação às regras, o ordenamento brasileiro continua com a concessão de benefício, considerando a opinião deste autor, exagerado às locações para hospitais, repartições públicas, unidades sanitárias oficiais, asilos, estabelecimentos de saúde e de ensino autorizados e fiscalizados pelo Poder Público, bem como por entidades religiosas devidamente registradas. Isto é, se o despejo for decretado com fundamento no inciso IV do art. 9º ou no inciso II do art. 53, o prazo para desocupação será de um ano, exceto no caso em que entre a citação e a sentença de primeira instância houver decorrido mais de um ano, hipótese em que o prazo será de seis meses. Regras desse tipo constitui uma intervenção exagerada do Estado no negócio jurídico em análise, gerando dificuldades às locações que tenham como fim o desenvolvimento destas atividades.

Por fim, a inclusão já destacada do artigo 54-A da lei, que constitui uma nova submodalidade de locação para fins não residenciais, *built to suit*, indica importante inovação legislativa já exigida pelo mercado imobiliário, cabendo destacar a possibilidade de as partes convencionarem a renúncia do direito de revisão dos valores dos aluguéis durante o prazo de vigência do contrato de locação (parágrafo primeiro).

Em setembro de 2020, após derrubada do veto presidencial, entrou em vigor o artigo 9º da Lei 14.010/2020 (Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus), que determinou a impossibilidade de se conceder liminar com base no artigo 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Isto é, até o dia 30/10/2020 ficou vedado aos juízes conceder liminar de desocupação nos casos do artigo 59 indicado na legislação.

Tais iniciativas de proibir despejo liminar, mesmo por alguns meses, constitui ato legítimo ao legislativo, sendo, no entanto, condenável, pois, interfere na livre iniciativa e na previsibilidade do direito, sem trazer benefícios imediatos ao locatário, que teria sempre o direito de impedir a rescisão contratual, de forma momentânea, alegando a teoria da imprevisão ou a aplicação indireta da teoria dos direitos fundamentais, considerando o princípio da equidade. Além do mais, há situações que locatários não foram atingidos de forma brutal pela pandemia, como, por exemplo: servidores públicos; empresários ou microempresários de comércio de alimentos ou de medicamentos etc.²²

²² Rodrigues Junior (2019, p. 324), ao tratar da indispensabilidade da filtragem dos direitos fundamentais pelo direito civil, defende: “a) preservação do espaço democrático e respeito a separação dos poderes; b) previsibilidade do direito; c) restrição a transferência total do nível decisório da autonomia privada para o âmbito judicial”.

O cerne da questão é que a Lei nº 8.245/91 trouxe mais dinamismo ao mercado, levando, em conjunto com a estabilidade monetária vivenciada a partir de 1994, uma melhora na oferta de bens imóveis a locação, já que a rescisão contratual e a livre pactuação do valor do aluguel passou a ser realidade.

Não constitui tarefa do presente artigo analisar de forma analítica os benefícios e malefícios da intervenção estatal na economia, representada muitas vezes em legislações que engessam o mercado, trazendo mais malefícios que ganhos a parte hipoteticamente hipossuficiente. Mas a análise da legislação do inquilinato de 1991, que trouxe uma maior liberalidade econômica (ex: liberdade na fixação do aluguel; possibilidade cláusula revisional e retomada por denúncia vazia para imóveis residenciais) é uma boa radiografia que a liberdade das partes em contratar, livres de amarras estatais em pontos nodais do negócio jurídico, acaba por gerar um equilíbrio supostamente benéfico à sociedade.

Observando o quadro da nota de rodapé de número 13 constata-se que de 1991 a 2010, houve um aumento de 11,84% do número de lares brasileiro, objeto de locação imobiliária. A melhora no ambiente negocial pode ser creditada em parte a legislação de 1991 que permitiu a possibilidade da livre negociação, trazendo mais segurança ao locador para retomada do seu imóvel, sem a devida proteção ao inquilino, representado pela impossibilidade de se reaver o imóvel locado antes do término do prazo contratual; prazo mínimo de 30 meses nas locações residenciais para a denominada denúncia vazia e a revisão de aluguel, que também pode ser ajuizada pelo locatário, sem esquecer de um prazo razoável (03 anos) para revisão do aluguel pelo locador.

A realidade que se extrai é que o mercado pune práticas muito intervencionistas, trazendo mais malefícios que vantagens para os supostamente mais fracos. No entanto, não se está a defender uma completa ausência do estado, já que há falhas no mercado²³, nem que seja de natureza sazonal, que demanda intervenção estatal.

²³ Sobre falha do mercado o economista Marcos Mendes (2011) disserta: “O funcionamento da economia, a princípio, não precisa de intervenções do governo. Por exemplo: quando uma seca destrói a safra de feijão, o preço do feijão sobe. Frente ao preço mais alto, as pessoas passam a comprar menos feijão, e o substituem por outro alimento mais barato. Isso significa que a demanda por feijão cai, diminuindo a pressão sobre seus preços. Por outro lado, comerciantes vão importar feijão, para aproveitar a oportunidade de lucrar com os preços mais altos. Ao colocarem no mercado essa importação, a escassez do produto diminuirá, com novo impulso à queda dos preços. Há, portanto, um mecanismo de ajuste automático da economia: a escassez eleva os preços e o aumento de preços induz o fim da escassez. Em uma situação como essa, não há necessidade de o governo interferir na economia, pois ela se ajusta sozinha. Há, porém, situações em que o mercado não se ajusta sozinho, são as chamadas ‘falhas de mercado’. Quando o mercado falha, a intervenção do governo pode ser importante para colocar a sociedade em um nível mais elevado de bem-estar. Mas existem, também, as ‘falhas de governo’: os problemas que o governo causa ao intervir na economia”. (Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/24/por-que-o-governo-deve-interferir-na-economia/>. Acesso em: 20 out. 2021.)

CONCLUSÃO

O negócio jurídico que trata da locação constitui um importante motor para economia nacional, podendo expor que no mês de outubro de 2021 o valor médio do aluguel comercial na cidade de São Paulo por metro quadrado era de R\$37,60, segundo índice da fipezap comercial²⁴, existindo neste mês, considerando a mesma cidade, uma oferta de mais de 61.000,00 imóveis²⁵ não residenciais para locação. Logo, a Lei nº 8.245/91, que completou 30 anos de vigência em 2021, possui destaque para sociedade brasileira, que necessita de uma regulamentação segura para um tipo de negócio tão sensível para a sociedade. A grande quantidade de imóveis postos a locação demonstra uma certa confiança do mercado em expor seus bens ao arrendamento.

Considerando a evolução legislativa na matéria locacional, comentada por este artigo, destaca-se:

- a) Existência de um grande intervencionismo estatal em legislações anteriores a 1991, que trouxeram insegurança jurídica ao mercado;
- b) Os destaques apresentados, objeto de mudança legislativa, combinados com a estabilidade econômica ocorrida a partir de 1994 (plano real), foram essenciais para a nítida melhora do mercado de arrendamento com base na lei do inquilinato que completou 30 anos de vigência. Para isso cabe frisar: I) a possibilidade de denúncia vazia nas locações residenciais (artigo 46), desde que os contratos tenham um prazo igual ou superior a trinta meses; II) a sensível melhora no rito das ações de despejo por falta de pagamento (artigo 62 e modificações); III) regras mais claras acerca da revisão judicial do aluguel, com redução de prazos (artigo 19);
- c) a análise da legislação do inquilinato de 1991 é uma boa radiografia que a liberdade das partes em contratar, livres de amarras estatais em pontos nodais do negócio jurídico, acaba por gerar um equilíbrio supostamente benéfico a sociedade. Observando o quadro da nota de rodapé de número 13 constata-se que de 1991 a 2010, houve um aumento de 11,84% do número de lares brasileiro, objeto de locação imobiliária.

²⁴ <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/#indice-fipezap-comercial>.

²⁵ Zap Imóveis. Disponível em:

https://www.zapimoveis.com.br/aluguel/lojasalao/?gclid=CjwKCAiAm7OMBhAQEiwArvGi3FeIHEUEdY26Nn4ZjKaJTd1ILRU4VfxTSdg49MhLLQOQ5J828mm0hoCroIQAvD_BwE&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&transacao=Aluguel&tipoUnidade=Comercial,Loja%20%2F%20Sal%C3%A3o%20%2F%20Ponto%20Comercial&tipo=Im%C3%B3vel%20usado. Acesso em: 31 out. 2021.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 556, de 25 de junho de 1850**. Ordem do Juízo no processo comercial. Código Comercial (Parte revogada pela Lei 10.406/2002). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim556.htm#:~:text=O%20filho%20maior%20de%2021,efeitos%20legais%20nas%20negocia%C3%A7%C3%B5es%20mercantis. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº. 4.403, de 22 de dezembro de 1921**. Regula a locação dos prédios urbanos e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4403-22-dezembro-1921-569624-publicacaooriginal-92854-pl.html>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº. 4.624, de 28 de dezembro de 1922**. Modifica o decreto legislativo n. 4.403, de 22 de dezembro de 1921, que trata de locação de prédios urbanos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4624-28-dezembro-1922-568709-publicacaooriginal-92067-pl.html>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 24.150 de 20 de abril de 1934**. Regula as condições e processo de renovoamento dos contratos de locação de imóveis destinados a fins comerciais ou industriais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24150.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 1.300, de 28 de dezembro de 1950**. (Revogada pela Lei nº 4.494, de 1964). Altera a Lei do Inquilinato. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1300.htm#:~:text=Fa%C3%A7o%20saber%20que%20o%20Congresso,o%20disposto%20quanto%20%C3%A0%20loca%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. (Revogada pela Lei nº 10.406, de 2002). Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.864, de 29 de novembro de 1965**. Cria Medidas de estímulo à Indústria de Construção Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4864.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.774, de 19 de dezembro de 2012**. Altera o art. 4º e acrescenta art. 54-A à Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que “dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes”, para dispor sobre a locação nos contratos de construção ajustada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12744.htm. Acesso em: 20 out. 2021.



BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 25 out. 2021.

COSTA, Mário Julio de Almeida. **História do direito português.** 3. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

ESCÓSSIA, Antônio Gois Fernanda da. **País fica mais rico e mais desigual.** 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj3009200301.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

FUX, Luiz. **Revisão Judicial do Aluguel** - Doutrina, Prática e Jurisprudência. 2. ed. Apucarana: Destaque, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Séries estatísticas.** Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 05 abr. 2022.

KINGSTON, J. A Lei do Inquilinato: um caso de patologia econômica. **Revista Brasileira de Economia**, São Paulo, v. 14, n. 2, 1960. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/issue/view/14-2>. Acesso em: 5 abr. 2022.

PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. M. M. Habitação de Aluguel no Brasil e em São Paulo. **Caderno CRH**, [S. l.], v. 27, n. 71, 2014. DOI: 10.9771/ccrh.v27i71.19691. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19691>. Acesso em: 5 abr. 2022.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. **Direito civil contemporâneo. Estatuto epistemológico, constituição e direitos fundamentais.** São Paulo: Forense, 2019.

RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. **Análise comparativista dos contratos *built to suit*.** Conjur, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-abr-10/direito-comparado-analise-comparativista-contratos-built-to-suit>. Acesso em: 19 mar. 2022.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito.** São Paulo: Saraiva, 1987.

SOUZA, Sylvio Capanema de. **A lei do inquilinato comentada.** 11.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/322705/o-novo-coronavirus-e-a-revisao-dos-contratos-de-locacao>. Acesso em 20. out. 2021.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio; CAVALCANTE, Camila Maria Santiago. **A teoria da imprevisão e a revisão de aluguel:** um paralelo entre o Código Civil de 2002 e os requisitos da Lei nº 8.245/1991. Disponível em: <https://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2ee2b71a912ddc28>. Acesso em: 24 mar. 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Código Civil interpretado.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019a.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Lei do inquilinato comentada.** Doutrina e prática. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019b.



Sobre os autores:**Eloy Pereira Lemos Junior**

Doutor em Direito pela UFMG com pós-doutorado em Direito Empresarial (Puc-MG). Mestre. Especialista pela Universidade de Lisboa. Avaliador INEP/MEC. Professor de pós-graduação e graduação. Autor e avaliador de artigos qualificados CAPES. Pesquisador e advogado.

Fundação Universidade de Itaúna, Itaúna, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7232200774458236> ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7968-7279>

E-mail: eloy.junior@uol.com.br

Marcelo Sampaio Siqueira

Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor), (Brasil). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), (Brasil). Professor Titular do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7), (Brasil). Procurador do Município de Fortaleza.

Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza, CE, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1724939701204373>

E-mail: msiqueira@siqueiraibiapina.com.br

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

