COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 987, DE 2011

(Apensos os Projetos de Lei nºs 1.358, de 2011, e 5.219, 6.096 e 6.155, de 2013)

Altera a Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, que dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família.

Autor: Deputado CARLOS BEZERRA

Relator: Deputado ALEXANDRE ROSO

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão o Projeto de Lei nº 987, de 2011, de autoria do Deputado Carlos Bezerra, que trata de modificar o *caput* do art. 1º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, com vistas a estender a garantia da impenhorabilidade do bem de família para imóveis não residenciais, bem como de revogar os incisos V e VII do art. 3º desse referido diploma legal para abolir exceções à regra geral da impenhorabilidade do bem de família ali previstas, quais sejam, as relativas a processos de execução de hipoteca sobre o imóvel oferecido como garantia real pelo casal ou pela entidade familiar e por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação.

Por despacho proferido pelo Presidente desta Câmara dos Deputados, a proposição aludida foi distribuída para análise e parecer a esta Comissão de Seguridade Social e Família e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania nos termos do que dispõem os artigos 24 e 54 do Regimento Interno desta Casa para tramitar em regime ordinário, sujeitando-se à apreciação conclusiva das Comissões.

Posteriormente, foi determinada pelo Presidente desta Câmara dos Deputados a apensação, para o fim de tramitação conjunta com o referido projeto de lei, dos Projetos de Lei nºs 1.358, de 2011, e 5.219, 6.096 e 6.155, de 2013.

Cuidam os Projetos de Lei nºs 1.358, de 2011, e 6.155, de 2013, unicamente de revogar o inciso VII do art. 3º da lei anteriormente mencionada, reproduzindo parcialmente, portanto, o conteúdo do Projeto de Lei nº 987, de 2011.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 5.219, de 2013, trata de acrescentar parágrafo ao art. 5º da Lei nº 8.009, de 1990, para tornar impenhorável também o único imóvel de natureza residencial do devedor que esteja locado a outrem, desde que a renda obtida em razão da locação seja revertida para a subsistência ou a morada da sua família.

Já o Projeto de Lei nº 6.096, de 2013, prevê modificação do inciso VII do art. 3º da Lei nº 8.009, de 1990, para condicionar a exceção à regra geral da impenhorabilidade do bem de família ali insculpida – no caso de obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação – à notificação do fiador sobre o inadimplemento quanto ao pagamento dos aluguéis no prazo máximo de sessenta dias contado da data de constituição em mora do devedor principal.

Consultando os dados relativos à tramitação das aludidas matérias no âmbito desta Comissão, observa-se que o prazo regimentalmente concedido para oferecimento de emendas se esgotou sem que qualquer uma destas tenha sido ofertada em seu curso.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Seguridade Social e Família se pronunciar sobre os mencionados projetos de lei quanto ao mérito nos termos regimentais.

Nessa esteira, assinale-se que o conteúdo do projeto de lei principal (Projeto de Lei nº 987, de 2011), que é reproduzido parcialmente no bojo dos Projetos de Lei nºs 1.358, de 2011, e 6.096, de 2013, não merece prosperar pelos motivos a seguir expostos.

Com efeito, a garantia da impenhorabilidade do bem de família sempre foi entendida como corolário do importante direito social à

moradia constitucionalmente assegurado (Art. 6º da Constituição da República de 1988).

Em tal perspectiva, avalia-se que o único bem imóvel do casal ou entidade familiar, apenas se revelar destinação residencial, é que deveria ser considerado absolutamente impenhorável,

Portanto, não merece acolhida a modificação legislativa proposta que estenderia a garantia da impenhorabilidade do bem de família para imóveis não voltados para fins residenciais.

De outra parte, a revogação proposta do inciso VII do art. 3º da Lei nº 8.009, de 1990, também não se afigura judiciosa, como adiante se busca demonstrar.

Veja-se que a penhorabilidade do bem do fiador integra o rol de garantias necessárias à manutenção do equilíbrio do contrato de locação e, por conseguinte, de todo o sistema de locação de imóveis que, em última análise, propicia o acesso à moradia digna, atendendo, assim, aos objetivos constitucionais de garantia da dignidade da pessoa humana.

Foi sábio o legislador ao acrescentar o inciso VII no âmbito do art. 3º da Lei nº 8.009, de 1990, que já contemplava outras regras excepcionais de permissibilidade de penhora do bem único do devedor. Tal como os demais incisos excepcionalizantes desse dispositivo, a sua inserção se impunha por justificada razão e neste caso no interesse do mercado de locações.

Não se trata de regra que visa prestigiar a recuperação de crédito em favor do locador, mas destinada a assegurar acesso a moradia em favor do locatário, visto que, a impossibilidade de constrição do bem único do fiador tornaria quase impossível ao candidato a locação conseguir um garantidor que tivesse em seu patrimônio mais de um imóvel.

O instituto da garantia, no caso fidejussória, é de nascimento bíblico, constituindo-se no principal alicerce facilitador da consecução de diversos negócios jurídicos, sobretudo os locatícios. As pesquisas nacionais indicam que aproximadamente 85% (oitenta e cinco por cento) das locações estão firmadas tendo como modalidade de garantia a fiança.

Isto advém principalmente da circunstância de ser a fiança a única modalidade de garantia gratuita, visto que as demais modalidades – caução, seguro fiança, cessão fiduciária, hipoteca ou penhor – constituem operações onerosas ao locatário.

Assim, não se despreza a existência de outras formas legais para assegurar o direito do locador de receber os aluguéis; porém, há que se reprimir que estas modalidades impõem um severo custo ao pretendente à locação.

A alteração projetada da legislação vigente com o fito de proteger o bem único do fiador inviabilizaria a utilização da fiança como modalidade de garantia locatícia, sendo justa e compreensível a recusa do locador, já que de nada lhe aproveitaria a fiança quando o fiador dispusesse de um único imóvel (como só acontece na maioria dos casos), que não poderia ser alcançado pela execução.

Com o natural abandono desta modalidade de garantia, o mercado de locações conduziria as negociações sob a rubrica das demais hipóteses, aplicando a quem justamente mais precisa (pretendente à locação) os encargos das modalidades onerosas, dificultando sobremodo o acesso à moradia pelo caminho da locação, que hoje contempla milhões de contratos, demonstrando, pois, a sua importância no cenário habitacional brasileiro.

Cabe registrar que o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre a constitucionalidade a penhorabilidade dos bens do fiador por ocasião do julgamento pelo Pleno no Recurso Extraordinário nº 407.688/SP em 2006, em desacordo com o pensa o autor do Projeto de Lei nº 987, de 2011, que se posicionou ao justificar sua iniciativa pela inconstitucionalidade do inciso VII do art. 3º da Lei nº 8.009, de 1990, a qual decorreria, em sua opinião, por implicar o aludido dispositivo verdadeira distinção entre o devedor da obrigação principal e o fiador, os quais se vinculariam pela mesma dívida locatícia, mas gozando apenas o primeiro do benefício da impenhorabilidade de que trata a lei referida.

Em tal oportunidade, o Ministro César Peluso assinalou em seu voto que *“castrar essa técnica legislativa, que não pré-exclui ações estatais concorrentes doutra ordem, romperia o equilíbrio do mercado, despertando exigência sistemática de garantias mais custosas para as*

locações residenciais, com consequência desfalque do campo e abrangência do próprio direito constitucional à garantia”.

Em outras palavras, afastando-se a constitucionalidade da penhora do bem único do fiador, estar-se-á afastando o acesso à moradia digna, que é a própria razão do direito de moradia consolidado na Carta Magna, pois, o mercado necessita que se fortaleçam os instrumentos de garantia para que se incremente a oferta de imóveis para fins de locação.

Na esteira da discussão em plenário, os Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes destacaram ainda os princípios da autonomia e da autodeterminação das pessoas, como princípios tão elementares que sequer aparecem no texto constitucional, mas que integram o direito da personalidade e de liberdade de contratar. Quem fia sabe de antemão os riscos que enfrentará em sua jornada.

A constitucionalidade do dispositivo restou recentemente consagrada pela aplicação do instituto da repercussão geral no curso da apreciação do Recurso Extraordinário nº 612.360/SP, ocasião em que o plenário do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria da Min. Ellen Gracie, assim ementou:

“CONSTITUCIONALIDADE DA PENHORA DO BEM DE FAMÍLIA DO FIADOR. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA, POR ESTA SUPREMA CORTE. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL”

Além disso, não se pode perder de vista a constatação de que a penhora do bem único do fiador raríssimas vezes atinge às vias da hasta pública, pois, seu esforço junto ao locatário invariavelmente surte o efeito de sanar o débito.

Nesse cenário, há que considerar que fiador e afiançado gozam de uma relação de confiança e parceria e exercitam a autonomia da vontade e contraem uma obrigação perante terceiro (locador) que, todavia, tem reflexos para a sociedade como um todo, se analisarmos a importância da locação imobiliária como instrumento de dignidade humana por intermédio da qual se dá o acesso à moradia.

O proprietário locador, longe de ser um exportador da menos valia do locatário, disponibiliza seu patrimônio de acordo com regras

pré-estabelecidas as quais se submete, entre elas, o período mínimo e condições legais para eventual pedido de desocupação ou despejo.

Assim atuando com um coadjuvante do Estado na concretização do direito de moradia, nada mais justo é que esse proprietário tenha as garantias mínimas de retorno daquilo que lhe é justo, ou seja, os frutos civis do seu patrimônio alocado a terceiro.

O que não é justo é que, por conta de uma minoria de maus pagadores, sejam locatários ou fiadores, busque-se alterar as regras das garantias em prejuízo do sistema como um todo.

Também nunca é demais falar que após a edição da Lei nº 12.112, de 2009, que atualizou a Lei das Locações Imobiliárias (Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991), o fiador pode se desonerar de tal responsabilidade, comunicando o locador através de simples denúncia com base no disposto no art. 40, *caput* e inciso X.

Acredita-se, quanto à proposta de revogação do inciso V do art. 3º da Lei nº 8.009, de 1990, que igualmente não contribuiria para tornar mais efetivo o direito social à moradia previsto em nossa Carta Magna. Ora, a oferta de crédito, inclusive em forma de financiamento destinado à aquisição imobiliária para o fim de moradia, depende em grande medida da possibilidade de execução da garantia hipotecária constituída sobre o imóvel objeto da aquisição, mesmo se tratando de bem de família nos termos da lei. Por conseguinte, é inegável que obstar tal possibilidade causaria significativo impacto na oferta de crédito para aquisição da casa própria, além de grande insegurança jurídica no tocante a contratos já celebrados, prejudicando, em última análise, a efetivação da referida garantia constitucional da moradia.

Já no que tange à proposta veiculada no Projeto de Lei nº 5.219, de 2013 – de se tornar impenhorável também o único imóvel residencial de propriedade do devedor que esteja locado a outrem, desde que a renda obtida em razão da locação seja revertida para a subsistência ou a moradia da sua família – cremos que se afigura judiciosa. Trata-se de uma ampliação importante da garantia de impenhorabilidade do bem de família que passaria a alcançar ainda o único imóvel residencial, mas que não é utilizado para moradia do casal ou da família, o que estaria em consonância com jurisprudência emanada do Superior Tribunal de Justiça.

Em relação ao Projeto de Lei nº 6.096, de 2.013, entendemos que a proposta legislativa ali apresentada também merece prosperar. É judicioso, no intuito de resguardar apropriadamente os interesses de fiador locatício, que se condicione a exceção à regra geral da impenhorabilidade do bem de família ali insculpida – no caso de obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação – à notificação do fiador sobre o inadimplemento quanto ao pagamento dos aluguéis no prazo máximo de sessenta dias contado da data de constituição em mora do devedor principal, conforme o que foi proposto pelo autor da mencionada iniciativa legislativa.

Outra modificação legislativa que consideramos importante efetivar no sentido de se assegurar adequada proteção diz respeito a se instituir norma que expressamente estabeleça que a impenhorabilidade de que trata a Lei nº 8.009, de 1990, deve prevalecer mesmo em caso de imóveis de valores mais elevados, posto que tal circunstância, por si só, não lhes retira a sua condição de servir à habitação do casal ou da entidade familiar. Assim, para evitar medidas judiciais em atenção a interesses de credores como a divisão ou o desmembramento de imóvel residencial – que é mencionado pelo autor da iniciativa legislativa principal em análise na justificação respectiva –, vale conferir nova redação ao parágrafo único da Lei nº 8.009, de 1990, com vistas a explicitar que a impenhorabilidade do bem de família atinge a totalidade do imóvel residencial.

Diante do exposto, vota-se pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 5.219 e 6.096, de 2.013, nos termos do substitutivo ora oferecido cujo teor segue em anexo, assim como pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 987 e 1.358, de 2011, e 6.155, de 2013.

Sala da Comissão, em 15 de Abril de 2014.

Deputado ALEXANDRE ROSO
Relator

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 5.219 E 6.096, DE 2013

Altera o art. 1º e o inciso VII do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 1º e o inciso VII do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, para ampliar as garantias relacionadas à impenhorabilidade do bem de família.

Art. 2º O art. 1º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

§ 1º A impenhorabilidade compreende totalmente o imóvel sobre o qual se assentam a construção, as plantações, as benfeitorias de qualquer natureza e os equipamentos, inclusive os de uso profissional, ou móveis que o guarnecem, desde que quitados.

§ 2º Estende-se a impenhorabilidade de que trata o caput deste artigo ao único imóvel de natureza residencial do devedor que esteja locado a outrem, desde que a renda obtida seja revertida para a subsistência ou moradia de sua família. (NR)”

Art. 3º O inciso VII do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º

.....

VII - por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação, desde que o fiador seja notificado a respeito do inadimplemento dos aluguéis no prazo de sessenta dias contado da data de constituição em mora do devedor principal. (NR)”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em 15 de Abril de 2014.

Deputado ALEXANDRE ROSO

Relator