

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, DE JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 693, DE 1999

(Apensados os PL's 726/99, 2.074/99, 2.304/00, 2.390/00, 3.355/00, 3.438/00, 4.459/01, 4.866/01, 5.206/01 e 4353/12)

Altera a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, Lei do Inquilinato, nos dispositivos que menciona.

Autor: Deputado JOÃO HENRIQUE

Relator: Deputado LAÉRCIO OLIVEIRA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela propõe alterações na Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, a Lei do Inquilinato, no que tange às garantias locatícias e aos deveres do locador e do locatário.

Com efeito, o projeto propõe a extinção da fiança como garantia locatícia contratual, mantendo a possibilidade de caução e de seguro de fiança. Quanto aos deveres do locador, o projeto elimina a possibilidade de transferência do ônus dos tributos relativos ao imóvel para o locatário.

Ao projeto em análise foram apensados os PL's 726/99, do Sr. Inácio Arruda, o PL 2.074/99, do Sr. Jaime Martins, os PL's 2.304/00 e 2.390/00, do Sr. Paulo Paim, o PL 3.438/00, do Sr. Cezar Schirmer, o PL 3.355/00, do Sr. Marcos Cintra, o PL 4.459/01, da Sra. Alcione Athayde, o PL 4.866/01, do Sr. Bispo Rodrigues, o PL 5.206/01, do Sr. Josué Bengtson, e o PL 4.353/12, do Sr. Diego Andrade.

O PL 726/99, na linha do projeto principal, promove o fim da possibilidade de transferência do ônus de taxas e tributos, bem como do seguro contra incêndio, do locador para o locatário.

O PL 2074/99 e o PL 4.459/01 propõem obrigatoriedade de notificação do locador ao fiador sempre que houver interrupção do pagamento de três aluguéis ou acessórios de locação consecutivos, ou atraso de 15 dias no pagamento, respectivamente, sob pena de extinção da garantia.

Os PL's 2.304/00 e 2.390/00 tratam, respectivamente, do fim da fiança e da vedação à transferência do ônus de taxas e tributos do locador para o locatário.

O PL 3.438/00, bem como o PL 3.355/00 e o PL 4.866/01, propõem a vedação à transferência do pagamento de impostos, taxas e prêmio de seguro complementar contra fogo do locador para o locatário.

O PL 5.206/01, por seu turno, propõe que os serviços de água, luz e telefone sejam faturados em nome dos locatários e não dos locadores dos imóveis.

O PL 4.353/12 pretende acrescentar "*dispositivo à Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a ela pertinentes*", determinando que o locador notifique com antecedência o fiador ou fiadores da inadimplência do locatário (há mais de 2 (dois) meses), sob pena de não cobrar juros ou multa além do valor principal avalizado.

Após despacho da presidência desta Casa, as proposições foram encaminhadas à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e à de Defesa do Consumidor. Agora vêm à análise de técnica legislativa, constitucionalidade e juridicidade de responsabilidade deste órgão colegiado.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Constituição, de Justiça e de Cidadania proferir parecer sobre o projeto em epígrafe e seus apensados no que tange a sua constitucionalidade, juridicidade e técnica redacional e ao mérito da matéria, isto é, o impacto, no mercado imobiliário, da extinção do instituto da fiança locatícia e da vedação à transferência, do locador para o locatário, de tributos, taxas e prêmios de seguro relativos ao imóvel.

Com efeito, é público e notório que o ordenamento jurídico dos contratos locatícios, amparado pela Lei 8.245/91, logrou êxito em reequilibrar o mercado imobiliário, o qual, por muitos anos, sofreu sérias distorções, em função de uma excessiva proteção aos locatários, redundando na escassez de oferta de imóveis e na elevação do preço dos aluguéis e prejudicando os novos locatários em benefício dos antigos.

De fato, a adoção da liberdade de contratar em detrimento do dirigismo contratual antes vigente, através de um diploma legal de consenso, trouxe flagrantes benefícios tanto a locadores como a locatários, já que se viu, desde então, um expressivo aumento na oferta de imóveis para locação, que, em muitos casos, implicou a redução do valor dos aluguéis, bem como do contencioso jurídico relativo ao mercado imobiliário. Isto posto, entendemos que quaisquer modificações na Lei do Inquilinato devem ser analisadas de forma bastante criteriosa.

A maior dificuldade para o desenvolvimento do setor de locação de bens imóveis no Brasil circunda a casa da garantia do recebimento do aluguel. Seus desagradáveis desdobramentos surgem da morosidade do judiciário na devolução do imóvel por ocasião do inadimplemento do locativo e a insegurança jurídica de uma garantia que seja eficiente ao adimplemento do ajustado.

Esta angústia restou minimizada com a aprovação da lei 12.112/09, que ao reformar a lei inquilinária, buscou oxigenar a velocidade das ações locatícias.

Seus resultados, com pouco mais de 24 meses de vigência, são visíveis nacionalmente. A queda da inadimplência em alguns estados atingiu o patamar de 46%. O volume das ações de despejo por falta de pagamento obteve uma redução média de 18% no ano de 2.011, segundo levantamento firmado em diversos Tribunais de Justiça do País, em especial em São Paulo e no Rio de Janeiro.

De outro norte, inegável aferir-se interessante aumento de 15% na oferta de imóveis residenciais destinados à locação desde a vigência da reforma a lei inquilinária.

Estes fatores somados indicam o êxito da medida legislativa.

Estes breves argumentos demonstram a inconveniência de se alterar neste momento, a legislação inquilinária, que passou incólume 18 (dezoito) anos, até ser modernizada pela legislação em apreço, que foi amplamente debatida no Congresso Nacional.

Analisando as proposições legislativas apensadas ao PL 693/1999, e suas consequências, expomos o seguinte.

A transferência, do locador para o locatário, da responsabilidade quanto ao pagamento dos tributos referentes ao imóvel, é cláusula contratual acordada livremente entre as partes e decorre do princípio da autonomia da vontade, um dos pilares básicos do direito dos contratos. Tal convenção encontra amparo no art. 25 da Lei 8.245/91, mas já é tradicional no nosso ordenamento jurídico, sendo certo que já era tolerada pelo Decreto-lei nº 6.739, de 1944.

Sendo objeto de um pacto contratual, a transferência do tributo, se efetivada, passa a integrar a formação do preço da locação, que se sujeita, no que tange à remuneração do proprietário, às relações entre oferta e procura de imóveis.

Não é plausível, portanto, se supor que a extinção dessa possibilidade traga qualquer benefício efetivo ao locatário que venha a firmar um contrato após a entrada em vigor da citada modificação, já que, mantidas as mesmas condições de mercado, o tributo ao encargo do locador implicaria no aumento do aluguel na mesma proporção.

No que tange aos contratos vigentes, contudo, trata-se de interferência indevida em uma relação comercial já firmada, com nítido prejuízo a uma das partes, o que a torna imprópria do ponto de vista das normas constitucionais que regem os atos jurídicos perfeitos. A rigor, a convenção de transferência de tributos e encargos é mais uma opção de conveniência das partes, não influenciando no preço efetivo do aluguel, que, de fato, é definido pela efetiva remuneração percebida pelo proprietário, norteador a sua disposição em ofertar o imóvel. A nosso ver, portanto, tal modificação é inócua no que tange ao objetivo de reduzir os encargos do locatário.

A extinção da figura do fiador, similarmente, nos parece inadequada como forma de beneficiar tanto a categoria dos locatários, como a dos locadores. A Lei 8.245/91 prevê a utilização do fiador como alternativa de garantia locatícia, além do seguro-fiança e da caução em dinheiro. Do ponto de vista jurídico, compreende-se como caução ou garantia todo negócio jurídico com o objetivo de oferecer ao credor uma segurança de pagamento, além daquela genérica situada no patrimônio do devedor.

Estas garantias podem ser as reais – hipoteca, penhor, anticrese – em que a caução recai sobre um bem, ou as fidejussórias ou pessoais, em que a caução recai sobre a pessoa do garantidor, que responde pelo cumprimento da obrigação assegurada com todo o seu patrimônio, e não com este ou aquele bem determinado. A fiança locatícia enquadra-se na segunda categoria, a das garantias fidejussórias, e está prevista dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

O presente projeto de lei e alguns de seus apensados partem de uma falsa premissa, a exigência de fiador nos contratos de locação, e busca, portanto, extinguir esta exigência. Vale ressaltar que, por sua natureza de garantia fidejussória, a fiança não é uma exigência, mas um acordo de garantia previsto na relação contratual, que, no caso dos contratos de locação, pode ainda comportar a caução ou o seguro-fiança. Reduzir o escopo de opções das partes contratantes, portanto, em nada as auxiliaria.

Igualmente, tal relação jurídica de garantia não se alteraria para melhor somente pelo fato de haver notificação compulsória de não cumprimento de obrigações entre locador e fiador, como preconizam os PL's 2074/99 e 4.459/01.

Neste ímpeto vale apregoar a rejeição da proposta de criação do art. 40 A à Lei do Inquilinato que visa obrigar o locador a notificar o garante do contrato de locação na hipótese de dois meses de mora locatícia de seu afiançado, sob pena de extinção da fiança.

A referida proposição poderá ferir de morte esta modalidade de garantia locatícia, usualmente utilizada em cerca de 85% dos contratos de locação de imóveis no Brasil.

Ocorre que a nova obrigação irá afugentar o locador de recepcionar este formato, pois, indiscutivelmente a conquista do ato notificatório será de difícil, equação, vez que não tenhamos dúvidas que o mesmo haverá de literalmente “ se esconder “ deste desenho legal, quanto mais, que na contemplação de tal prática estar-se-á extinguindo as suas responsabilidades. Bom exemplo desta dificuldade de notificar-se o fiador, parte hoje, das ações de despejo aonde se requer a sua citação por carta ARMP. Dificilmente se conquista, por este formato, a ciência do fiador para juntada no processo, o que implica a renovação do pedido por oficial de justiça.

Nesta dinâmica o locador, para não ver perecer a garantia deverá contratar os Serviços de Registro de Títulos e Documentos, (que tem fé pública) para produzir a comunicação em destaque.

Neste passo, percebam o turbilhão de notificações que teriam que ser desencadeadas mensalmente, sem contar o custo das mesmas, impondo a elevação dos encargos assumidos pelo fiador, vez que contratualmente e legalmente o locatário e o garantidor assumem todos os ônus derivados da mora.

Não tenhamos dúvidas que esta exigência e insegurança quanto ao êxito da notificação levará o mercado a atuar com maior firmeza nas outras modalidades legais de garantia locatícia, lamentavelmente, todas onerosas ao locatário, dificultando sobremodo a conquista da locação.

Diante do asseverado percebe-se que a proposta é nociva ao mercado, vez que produz: (i) um enorme fator de insegurança jurídica ao locador, (ii) a exigência de uma modalidade onerosa de garantia junto ao locatário, e, (iii) um novo ônus ao fiador quando a mora ocorrer.

Devemos sustentar, finalmente, que a boa prática do mercado é a imediata comunicação do fiador, que ciente do débito muitas das vezes participa da composição da mora, dado sua proximidade com o afiançado. Contudo, necessário frisar, quase sempre este contato é telefônico, por e-mail ou com cartas simples, que não provam a efetiva realização do ato.

Ademais, a exigência de fiador decorre da necessidade de obtenção de garantia para o não pagamento, dada a ineficiência de outros meios coercitivos, como a ação de despejo, mercê da lentidão que caracteriza o processo civil brasileiro. Nesse sentido, a simples proibição da fiança tornar-se-ia mais um empecilho ao locatário, já que haveria ainda maior dificuldade em se viabilizar uma outra garantia que atendessem à cobertura dos riscos do locador.

Pelas razões expostas, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela **rejeição** do PL 693/99 e de seus apensados, os

PL's 726/99, 2.074/99, 2.304/00, 2.390/00, 3.355/00, 3.438/00, 4.459/01, 4.866/01, 5.206/01 e 4.353/12.

Sala da Comissão, em 10 de maio de 2012.

LAÉRCIO OLIVEIRA

Deputado Federal – PR/SE

Relator