

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 987, DE 2011

(Apensos: Projetos de Lei nºs 1.358, de 2011, 5.219, 6.096 e 6.155, de 2013, e 2.671, 2.976, de 2015 e 10.130, de 2018)

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

Relatora: Deputada **CARMEN ZANOTTO**

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 pelas 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, 5.219, 6.096 e 6.155, de 2013, e 2.671, 2.976, de 2015 e 10.130, de 2018.

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 de 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.

O Projeto de Lei nº 2.671, de 2015, trata de acrescentar parágrafo único ao art. 3º da Lei nº 8.009, de 1990, para vedar que o único imóvel de natureza residencial de casal ou entidade familiar então considerado bem de família seja oferecido como garantia real quando o casal ou a entidade familiar tiver filhos menores de dezoito anos de idade.

Já o Projeto de Lei nº 2.976, de 2015, prevê modificação do inciso VII do art. 3º da Lei nº 8.009, de 1990, para ressaltar, da exceção à regra geral da impenhorabilidade do bem de família ali instituída concernente a casos de obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação, as

hipóteses em que o fiador seja pessoa com doença degenerativa devidamente comprovada ou maior de 60 (sessenta) anos com renda inferior a 2 (dois) salários mínimos.

Por fim, o Projeto de Lei nº 10.130, de 2018, também prevê a modificação ao inciso VII do art. 3º da Lei nº 8.009, de 1990, para excepcionar, da regra que prevê a penhorabilidade de bem de família por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação, a hipótese em que o fiador seja mulher provedora do sustento de entidade familiar.

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

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Compete a esta Comissão de Seguridade Social e Família, nos termos do disposto no art. 32, caput e inciso XVII, alínea “t”, do Regimento Interno desta Câmara dos Deputados, pronunciar-se sobre o mérito de matérias legislativas relativas à família, à mulher, ao nascituro, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência.

E, como as modificações legislativas propostas no âmbito dos projetos de lei em tela dizem respeito à proteção à família no que concerne ao direito à moradia, cabe a esta Comissão dar parecer sobre o mérito de tais propostas legislativas.

Nesta 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 6.155, 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 artigo, a sua inserção se impunha por justificada razão e, neste caso, no interesse de se dinamizar o mercado de locações imobiliárias.

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 (que consiste

na garantia pessoal em que terceira pessoa se responsabiliza pela obrigação, caso o devedor deixe de cumpri-la), constitui o principal alicerce facilitador das consecução de diversos negócios jurídicos, sobre tudo os locatícios

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 e, por conseguinte, 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 da penhorabilidade dos bens do fiador, por ocasião do julgamento pelo Pleno no Recurso Extraordinário no 407.688/SP em 2006, 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 Cézar 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 Constituição Federal, pois, o mercado necessita que se fortaleçam os instrumentos de garantia para que se incremente a oferta de imóveis para fins de locação.

Também nunca é demais falar que após a edição da Lei nº 12.112, de 9 de dezembro 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 por meio de notificação com base no disposto no art. 40, *caput* e inciso X.

Vislumbra-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 Constituição Federal. 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, mormente 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.

Por esse mesmo motivo e também com fulcro na preservação da autonomia da vontade em sua vertente patrimonial e da autodeterminação das pessoas asseguradas constitucionalmente (especialmente em função da garantia do direito de propriedade e do pilar da livre iniciativa), enxergamos como prejudicial a alteração proposta pelo Projeto de Lei nº 2.671, de 2015, para vedar que o único imóvel de natureza residencial de casal ou entidade familiar então considerado bem de família seja oferecido como garantia real quando o casal ou a entidade familiar tiver filhos menores de dezoito anos de idade.

Tal mudança elevaria os riscos das operações de financiamento, prejudicando o oferecimento de crédito por conta do aumento das taxas de juros e do enrijecimento dos requisitos de aprovação. A vedação proposta afeta de maneira substancial o direito fundamental ao acesso à moradia, previsto no art. 6º da Carta Magna, além de causar desequilíbrios no âmbito econômico-financeiro. Ademais, a inovação trazida pelo projeto supramencionado poderia de fato causar insegurança jurídica, pois as complexidades familiares não estariam abarcadas pela inteligência do dispositivo.

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 moradia de sua família – cremos que se afigura acertada. 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 diretamente para moradia do casal ou da família.

Em relação ao Projeto de Lei nº 6.096, de 2013, 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.

A proposta apresentada no Projeto de Lei nº 2.976, de 2015, também merece prosperar para ressaltar, a exceção à regra geral de impenhorabilidade do bem de família concernente a casos de obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação prevista que no inciso VII do art. 3º da Lei nº 8.009, de 1990, as hipóteses em que o fiador seja pessoa com doença degenerativa devidamente comprovada ou maior de 60 (sessenta) anos com renda inferior a 2 (dois) salários mínimos.

Por fim, entendemos que a proposta apresentada no Projeto de Lei nº 10.130, de 2018, também merece prosperar, para excepcionar, da regra que prevê a penhorabilidade de bem de família por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação, a hipótese em que o fiador seja mulher provedora do sustento de entidade familiar.

Diante do exposto, votamos pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 5.219/13, 6.096/13, 2.976/15 e 10.130/18 nos termos do substitutivo ora oferecido cujo teor segue em anexo, assim como pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 987/11, 1.358/11, 6.155/13 e 2.671/15.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputada **CARMEN ZANOTTO**

Relatora

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 5.219, de 2013, 6.096, de 2013, 2.976, de 2015 e 10.130, e 2018

Altera dispositivos da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, que “Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera dispositivos 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. 5º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte §2º:

“Art. 5º

§1º

§2º É impenhorável o único imóvel residencial do devedor que esteja locado a terceiros, desde que a renda obtida com a locação seja revertida pra a subsistência ou a moradia da sua família.” (NR)

Art. 3º O artigo 3º, inciso VII, 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 máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de constituição em mora do devedor principal.” (NR)

Art. 4º O art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

Art.3º.....

.....

VIII- por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação, ressalvadas as hipóteses em que o fiador seja portador de doença degenerativa devidamente comprovada ou pessoa maior de 60 (sessenta) anos que possua renda inferior a 2 (dois) salários mínimos.” (NR)

Art. 5º O art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

Art.3º.....

.....

IX- por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação, ressalvadas a hipótese em que o fiador seja mulher provedora do sustento de entidade familiar” (NR)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputada **CARMEN ZANOTTO**
Relatora