

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 987, DE 2011

Apensados: PL nº 1.358/2011, PL nº 5.219/2013, PL nº 6.096/2013, PL nº 6.155/2013, PL nº 2.671/2015, PL nº 2.976/2015, PL nº 10.130/2018, PL nº 3.187/2019 e PL nº 3.761/2019

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 entidade familiar e por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação.

De acordo com os despachos proferidos pela Mesa Diretora desta Câmara dos Deputados, a proposição aludida encontra-se distribuída, para análise e parecer, a esta Comissão de Seguridade Social e Família e às Comissões de Finanças e Tributação e 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.

Também foi determinada 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, 2.671 e 2.976, de 2015, 10.130, de 2018, 3.187 e 3.761, de 2019.

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.

O Projeto de Lei nº 6.096, de 2013, por seu turno, 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 – em 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.

De outra parte, 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 (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 bem de família pertença a fiador que seja pessoa com doença degenerativa devidamente comprovada ou maior de 60 (sessenta) anos com renda inferior a 2 (dois) salários mínimos.

O Projeto de Lei nº 10.130, de 2018, de outro lado, 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, o bem de família do fiador quando este for mulher provedora do sustento de entidade familiar.

De outra parte, o Projeto de Lei nº 3.187, de 2019, cuida, mediante proposta de lei autônoma, tornar impenhoráveis os imóveis destinados a programas de habitação popular de interesse social, em especial, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, os classificados nas respectivas faixas 1 e 2. Em exame da justificação oferecida, observa-se que a intenção do autor é tornar tais bens absolutamente impenhoráveis.

Finalmente, o Projeto de Lei nº 3.761, de 2019, prevê modificações da Lei nº 8.009, de 1990, para estabelecer a impenhorabilidade, como bem de família, de imóvel em fase de aquisição, mesmo que se encontre em construção, bem como que, no caso de bem de família sujeito a alienação fiduciária em garantia contratada para o fim de sua aquisição, o devedor fiduciante poderá purgar a mora até o momento da assinatura do auto de arrematação.

Consultando os dados relativos à tramitação das aludidas matérias no âmbito desta Comissão, observa-se que, no curso nos prazos concedidos para oferecimento de emendas em diferentes legislaturas, nenhuma foi ofertada.

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 e ao adolescente.

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

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 deve 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 destinados para fins residenciais.

E se tratar de imóvel com outra finalidade que sirva também de residência à família ou casal e que não comporte cômoda divisão, obviamente este imóvel já gozará da impenhorabilidade prevista na Lei nº 8.009, de 1990, por constituir bem de família.

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, o qual, em última análise, propicia o acesso à moradia digna a grande parcela da população, 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, é de nascimento bíblico, constituindo-se no principal alicerce facilitador da consecução de diversos negócios jurídicos, sobretudo os locatícios. As pesquisas nacionais indicam que a grande parte das locações imobiliárias 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 reprisar que estas modalidades impõem um severo custo ao pretendente à locação.

A alteração projetada da legislação vigente com o fim 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 a penhorabilidade dos bens do fiador, por ocasião do julgamento pelo Pleno do 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 Cezar 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, impede-se 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 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 chega às vias da hasta pública, pois seu esforço junto ao locatário invariavelmente surte o efeito de sanar o débito.

Nesse cenário, há que se 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 locado 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 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, além de consubstanciar afronta à autodeterminação e autonomia privada das pessoas asseguradas constitucionalmente para celebrar negócios jurídicos e dispor de seu patrimônio (especialmente em função da garantia do direito de propriedade e do pilar da livre iniciativa) com reflexos negativos sobre os mercados de crédito, que tal medida 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, inclusive 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 esses mesmos motivos, não enxergamos como judiciosa a alteração alvitrada no bojo do Projeto de Lei nº 2.671, de 2015, para vedar que o único imóvel de natureza residencial de casal ou entidade familiar considerado bem de família seja oferecido como garantia real quando o casal ou a entidade familiar tiver filhos menores de dezoito anos de idade e, assim, posto sob algum risco de penhorabilidade em função do previsto no *caput* e inciso V do art. 3º da Lei nº 8.009, de 1990.

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, o que estaria em consonância com jurisprudência recente emanada do Superior Tribunal de Justiça.

Em relação ao Projeto de Lei nº 6.096, de 2013, entendemos que a proposta legislativa ali apresentada não deve prosperar. Com efeito, não nos parece 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. Isto porque tal medida fragilizaria a garantia concernente à fiança, facilitando aos fiadores se desvencilharem de sua responsabilidade livremente assumida.

Não se afigura apropriado também acolher a alteração de que de cuida o Projeto de Lei nº 2.976, de 2015, para ressalvar, da exceção à regra geral da impenhorabilidade do bem de família concernente a casos de obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação prevista que é prevista 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. Isto porque, semelhantemente ao que ocorreria em virtude de eventual revogação do inciso referido, criar-se-ia indesejável clima de insegurança jurídica capaz de impactar negativamente o mercado das locações imobiliárias hoje tão escorado no instituto da fiança locatícia como garantia, inclusive induzindo à recusa, pelos proprietários de imóveis destinados a locação, de fiadores de menor renda

mensal com idade num patamar próximo ao de sessenta anos ou até alguns anos mais novos.

Pelas mesmas razões, igualmente não cabe acolher o Projeto de Lei nº 10.130, de 2018, que 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, o bem de família do fiador quando este for mulher provedora do sustento de entidade familiar.

No mesmo sentido, não cabe, outrossim, o acolhimento do Projeto de Lei nº 3.187, de 2019, que cuida de tornar absolutamente impenhoráveis os imóveis destinados a programas de habitação popular de interesse social, em especial, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, os classificados nas faixas 1 e 2.

Merece, no entanto, vingar o Projeto de Lei nº 3.761, de 2019, que prevê modificações da Lei nº 8.009, de 1990, para estabelecer a impenhorabilidade, como bem de família, de imóvel em fase de aquisição, mesmo que se encontre em construção. Isto, todavia, não prejudicará, em função do previsto no inciso II do caput do art. 3º, a excepcional penhorabilidade dos direitos aquisitivos relativos a imóvel quando requerida pelo titular do crédito decorrente do financiamento destinado à construção ou à aquisição do imóvel, no limite dos créditos e acréscimos constituídos em função do respectivo contrato.

Também cabe estabelecer, na esteira do previsto no Projeto de Lei nº 3.761, de 2019, que, no caso de bem de família sujeito a alienação fiduciária em garantia contratada para o fim de sua aquisição, o devedor fiduciante poderá purgar a mora até o momento da assinatura do auto de arrematação, o que se encontraria em sintonia com a jurisprudência emanada do Superior Tribunal de Justiça.

Diante do exposto, votamos pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 5.219, de 2.013, e 3.761, de 2019, 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, 6.096 e 6.155, de 2013, 2.671 e 2.976, de 2015, 10.130, de 2018, e 3.187, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada CARMEN ZANOTTO
Relatora

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 5.219, DE 2013, E 3.671, DE 2019

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 Os artigos 1º, 3º e 5º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 1º A impenhorabilidade compreende o imóvel sobre o qual se assentam a construção, as plantações, as benfeitorias de qualquer natureza e todos os equipamentos, inclusive os de uso profissional, ou móveis que guarnecem a residência, desde que quitados, ressalvado o disposto no § 2º do caput do art. 4º desta Lei.

§ 2º Estende-se a impenhorabilidade de que trata este artigo ao único imóvel de natureza residencial do devedor que esteja locado a outrem, desde que a renda obtida seja destinada para a subsistência ou moradia de sua família.

§ 3º A impenhorabilidade de que trata este artigo alcança também, conforme o caso, o imóvel em fase de aquisição ou os direitos aquisitivos contratuais a ele relativos em virtude de alienação fiduciária em garantia, compromisso ou promessa de compra e venda ou ajustes de outra natureza, desde que o bem, mesmo que se encontre em construção, atenda às demais condições previstas nesta Lei e se possa inferir que se destinará à moradia do casal ou entidade familiar.” (NR)

“Art. 3º

.....

Parágrafo único. Na hipótese de imóvel objeto da proteção assegurada por esta Lei e sujeito a alienação fiduciária em garantia contratada para o fim de sua aquisição, o devedor fiduciante pode purgar a mora até o momento da assinatura do auto de arrematação.” (NR)

“Art. 5º Para os efeitos de impenhorabilidade de que trata esta Lei, considera-se residência um único imóvel utilizado pelo casal ou pela entidade familiar para moradia permanente, ressalvada a hipótese de imóvel que se encontre em construção.

.....” (NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada CARMEN ZANOTTO
Relatora