

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 151, de 2012, de autoria do Senador Paulo Paim, que acrescenta *o inciso VIII ao § 1º do art. 10 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e o § 4º ao art. 19 da Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968 (Lei da Ação de Alimentos), para impedir a prisão do idoso devedor de obrigação alimentícia.*

RELATOR: Senador PAULO BAUER

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Senado (PLS) nº 151, de 2012, de autoria do Senador Paulo Paim, o qual vedava a prisão civil do idoso por dívida de alimentos, mediante modificação do art. 10 do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) e do art. 19 da Lei de Alimentos (Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968).

Há três artigos na proposição: os dois primeiros, com o comando normativo; o terceiro, com a cláusula de vigência.

Na justificação, aponta-se a injustiça contida na prisão de idosos por conta da falta do pagamento de pensão alimentícia aos netos. “Não é certo” – afirma o Senador Paulo Paim – “que pessoas de saúde frágil, com grandes gastos com medicamentos, médicos e hospitais, sejam submetidas a esse tipo de humilhação, ainda mais nesta fase da vida”.

SF/14303.77656-12

Lida em Plenário, a matéria foi distribuída à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e, depois, para decisão terminativa, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não foram apresentadas emendas.

Na CDH, foi aprovado o parecer do Senador Humberto Costa, aprovando a matéria na forma de emenda substitutiva que, em síntese, contém as seguintes inovações em relação à proposição originária: (a) readaptação da ementa aos padrões da boa técnica legislativa, afastando a voz passiva sintética e reescrevendo o objeto da matéria; (b) a trasladação do comando normativo que seria inserido como inciso VIII do § 1º do art. 10 do Estatuto do Idoso para o art. 71-A do Capítulo I do Título V do mesmo diploma; (c) reformulação da redação do conteúdo normativo, com referência à natureza subsidiária da obrigação alimentar.

Veio, em seguida, à CCJ a proposição e, em 5 de maio de 2014, foi-nos outorgada a relatoria.

II – ANÁLISE

Nenhuma censura há contra a **regimentalidade** da matéria. Além de sua tramitação coadunar com o procedimento previsto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania detém competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos e, no mérito, sobre direito civil (art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do RISF).

A matéria não exibe **inconstitucionalidade formal** alguma. Com efeito, o tema insere-se no feixe de competências legislativas da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que versa sobre a competência privativa da União para legislar sobre direito civil. Não viola, ademais, qualquer regra de iniciativa de leis ordinárias e complementares, nos moldes do art. 61 da Carta Magna.

SF/14303.77656-12

No tocante à **constitucionalidade material**, observa-se que a proposição harmoniza-se com os direitos fundamentais tutelados na Carta Magna.

É evidente, também, a **juridicidade** da proposição, pois há: (1) adequação do meio eleito (normatização da matéria via lei) para o alcance dos objetivos pretendidos; (2) inovação no ordenamento jurídico; (3) generalidade dos comandos normativos; (4) potencial coercitividade da norma; e (5) compatibilidade com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

No **mérito**, entendemos pela plausibilidade da proposição, desde que realizados alguns ajustes.

A proposição busca conciliar dois valores relevantes: o da dignidade do alimentado e o da dignidade do idoso.

Se, de um lado, é verdade que o credor de pensão alimentícia está em situação de necessidade financeira que o priva do básico à sobrevivência, por outro, não é menos veraz que, **de acordo com aquilo que geralmente acontece**, o idoso, por conta da própria natureza, não possui o mesmo vigor físico para suportar, sem grandes sacrifícios, uma prisão.

Sem os alimentos, o credor (que, geralmente, é o neto) pode perecer por falta de moradia e de alimentação.

Com a prisão, o idoso pode sofrer gravíssimos prejuízos à sua saúde.

Diante disso, é preciso encontrar uma solução que harmonize o direito do credor de alimentos, sem vilipendiar a dignidade do idoso.

A proposição em pauta consegue isso parcialmente. Ela, com olhos nos idosos que – nas palavras do autor da matéria – possuem “saúde

frágil, com grandes gastos com medicamentos, médicos e hospitais”, entendeu necessário proibir a prisão civil.

Acontece que nem todos os idosos são de saúde frágil. Há diversos que exuberam vitalidade física e psíquica, enquanto o credor de alimentos sofre de grave carência financeira ameaçadora da sua própria subsistência.

Em outras palavras, todos os credores de alimentos, obrigatoriamente, sofrem carência financeira, pois é requisito do direito alimentar a demonstração de necessidade, conforme art. 1.694 do Código Civil. Todavia, nem todos os idosos são exangues ou padecem de debilidade física ou psíquica.

E mais: forçosamente, o devedor de alimentos – ainda que seja idoso – possui condições financeiras de pagar os alimentos, pois isso também é um requisito legal do dever alimentar. É claro que pode haver erros judiciais na aferição desses requisitos legais, mas o sistema processual garante vias de correção dessas falhas.

Una-se a essas constatações o fato de que a medida coercitiva da prisão civil é essencial para garantir a efetividade do direito aos alimentos. Sem ela, a experiência demonstra que os devedores escondem seu patrimônio e deixam os credores à deriva, sob a dura tarefa de decifrar enigmas para encontrar bens penhoráveis.

Proibir a prisão civil do idoso – pura e simplesmente – é opção radical que sacrifica aquele que, com base em decisão judicial, foi reconhecido carente de recursos financeiros para a sua sobrevivência. É, também, uma alternativa que estimularia devedores lados a aproveitarem a sua senectude para ocultar os bens e, assim, não pagar os alimentos a quem está em situação próxima da penúria.

Entretanto, permiti-la sem atentar para os casos concretos de idosos em situação de fragilidade de saúde é desprezar aqueles que doaram

os seus muitos anos de vida ao cultivo do amor e do bem-estar das futuras gerações.

Propomos, então, uma solução intermediária.

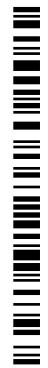
Se o devedor de alimentos for idoso que, comprovadamente, esteja acometido de intempéries físicas que reivindiquem tratamento de saúde que não deva ser ministrado em estabelecimento prisional, o magistrado há de assegurar-lhe o direito à prisão domiciliar.

Se, porém, a senilidade não tiver imposto ao devedor abalos à sua saúde, o direito do necessitado poderá ser acompanhado da garantia coercitiva da prisão civil. **Lembremos que, nesse caso**, o devedor de alimentos não será colocado em conjunto com os presos por crimes em geral, mas deverá ser custodiado em “estabelecimento adequado” ou, na sua falta, em “em seção especial da Cadeia Pública”, tudo nos termos do art. 201 da Lei de Execuções Penais – LEP (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984).

Em qualquer caso, o juiz, diante das particularidades do caso concreto, poderá estabelecer a melhor forma de cumprimento a fim de garantir o adequado tratamento médico do devedor, como realização de exames, participação de consultas médicas etc.

De certa forma, a solução ora proposta já é admitida pela jurisprudência, mas, dada a ausência de lei específica, convém a regulamentação explícita da matéria a fim de evitar decisões judiciais em sentido diverso.

Com efeito, a prisão domiciliar ao idoso que, no caso concreto, sofre de graves problemas de saúde já é admitida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), a exemplo deste julgado, em que se garantiu a reclusão em casa de uma pessoa de 77 anos de idade, portadora de diabético *mellitus* e que necessitava de tratamento para tumor vesical (câncer de bexiga):



SF/14303.77656-12

HABEAS CORPUS. PRISÃO CIVIL. REGIME DOMICILIAR. PACIENTE IDOSO E DOENTE. APLICAÇÃO EXCEPCIONAL DA LEP.

- Em regra, não se aplicam as normas da Lei de Execuções Penais à prisão civil, vez que possuem fundamentos e natureza jurídica diversos.

- Em homenagem às circunstâncias do caso concreto, é possível a concessão de prisão domiciliar ao devedor de pensão alimentícia.

(STJ, HC 57.915/SP, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, TERCEIRA TURMA, julgado em 03/08/2006, DJ 14/08/2006)

Nesse julgado, o relator, Ministro Humberto Gomes de Barros, esclareceu:

A decretação de prisão civil, não é uma sanção penal, mas uma medida coercitiva para compelir o devedor de alimentos a cumprir o avençado. O que não se admite, é que determinadas pessoas, seja rico ou pobre, no caso devedor de alimentos, em razão de idade avançada e acometidas de males sejam submetidas a estabelecimento prisional comum, enquanto o condenado por crime, por exemplo, contra a vida ou o patrimônio, quando preenche os requisitos da lei (LEP), fará *jus* ao regime de prisão domiciliar.

É fato que a Lei de Execuções Penais apenas admite a prisão domiciliar quando se tratar de réu inserido no regime prisional aberto. Excepcionalmente, o STJ tem entendido ser possível a concessão do benefício, no caso de regime prisional diverso do aberto, se o tratamento médico necessário não puder ser ministrado no presídio em que se encontra o apenado. Neste sentido: HC 31.011 e 20.690/FÉLIX FISCHER; RHC 14.211/MEDINA, HC 28.588/LAURITA, REsp 661.323/FISCHER.

Também já é admitido pelo STJ o dever de o juiz, diante das peculiaridades do caso concreto, estabelecer modo especial de cumprimento da prisão civil, a exemplo deste julgado:

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS.
EXECUÇÃO DE ALIMENTOS. PENSÃO ALIMENTÍCIA.

PRISÃO CIVIL. POSSIBILIDADE. SÚMULA 309/STJ. EXAME DE FATOS E PROVAS. INVIABILIDADE.

1. A teor da Súmula 309/STJ, o débito alimentar que autoriza a prisão civil do alimentante é o que compreende as três prestações anteriores ao ajuizamento da execução e as que se vencerem no curso do processo.

2. Refoge ao conteúdo restrito do remédio heróico a investigação a fundo de matéria de fatos e provas.

3. O estado de saúde precário e idade avançado do recorrente, não impedem, por si só, a decretação da custódia, cabendo ao Juiz da causa acompanhar as circunstâncias presentes no caso concreto para estabelecer a melhor forma do cumprimento da prisão e o eventual tratamento médico necessário ao paciente (HC nº

34.131/DF, Terceira Turma, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, DJ de 1º/7/04).

4. Recurso ordinário a que se nega provimento.

(STJ, RHC 26.584/RS, Rel. Ministro VASCO DELLA GIUSTINA (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RS), TERCEIRA TURMA, julgado em 13/04/2010, DJe 06/05/2010)

O magistrado pode, se as circunstâncias aconselharem, sujeitar a prisão civil por dívida de alimentos às regras do regime semiaberto ou aberto. Confira-se:

Processual civil. Habeas Corpus. Ação de execução. Pensão alimentícia. Cumprimento. Regime semi-aberto. Excepcionalidade.

(...)

- A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de, considerando que a finalidade da prisão civil é justamente coagir o devedor a honrar a obrigação, determinar o seu cumprimento nos moldes do regime fechado, tão somente admitindo a conversão para forma de cumprimento mais benéfica em hipóteses excepcionais, nas quais não se amolda a presente.

Ordem denegada.

(STJ, HC 104.454/RJ, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 17/06/2008, DJe 23/06/2008)

HABEAS CORPUS. PRISÃO CIVIL. CAPACIDADE FINANCEIRA. REGIME ABERTO. LEP. EXCEPCIONALIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO NÃO AUTORIZAM.

(...)

- As circunstâncias do caso concreto não autorizam o cumprimento da pena em regime aberto.

- O devedor de alimentos deve cumprir a pena em estabelecimento adequado, e na sua falta em seção especial de cadeia pública. (LEP, Art. 201).

(STJ, HC 63.063/SC, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/10/2006, DJ 30/10/2006)

A prisão civil já é uma prisão especial, de maneira que, nos termos do art. 201 da Lei de Execução Penal, o seu cumprimento não deverá implicar a reunião do devedor com os presos por crimes comuns. Convém trazer a lume este julgado do STJ para esclarecimento:

HABEAS CORPUS. SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. EXECUÇÃO DE ALIMENTOS. ALIMENTANTE ADVOGADO. INADIMPLÊNCIA VOLUNTÁRIA E INESCUSÁVEL. PRISÃO CIVIL. PEDIDO DE REDUÇÃO DO TEMPO DE CUMPRIMENTO DA MEDIDA. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIAÇÃO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. PRETENSÃO DE TRANSFERÊNCIA PARA SALA DE ESTADO MAIOR OU CASA DO ALBERGADO OU DE CONVERSÃO EM PRISÃO DOMICILIAR. INADMISSIBILIDADE. A SEGREGAÇÃO CIVIL JÁ É UMA PRISÃO ESPECIAL. DIFERENÇAS ENTRE PRISÃO CIVIL E PRISÃO CRIMINAL. WRIT CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, DENEGADO.

1. O STJ, em princípio, não pode apreciar diretamente em habeas corpus questão não debatida no tribunal apontado como autoridade coatora, sob pena de incorrer em indevida supressão de instância. Inadmissibilidade de exame da pretensão de redução do tempo de cumprimento da medida privativa de liberdade.

2. A prisão civil e a prisão criminal possuem naturezas e fundamentos jurídicos distintos. Não é recomendável, portanto, o devedor de alimentos inadimplente cumprir a medida restritiva da

liberdade em sala de Estado Maior ou Casa do Albergado ou, ainda, obter o benefício da prisão domiciliar.

3. Apesar de o Supremo Tribunal Federal ter reconhecido a constitucionalidade do art. 7º, V, da Lei 8.906/94 (Estatuto dos Advogados), na parte em que determina o recolhimento à prisão de advogados, antes de sentença transitada em julgado, em sala de Estado Maior e, na sua falta, em prisão domiciliar, tal norma somente se aplica às prisões cautelares penais, não se refletindo nas prisões civis, ainda mais se considerar a hipótese de execução de alimentos definitivos oriundos de decisão já transitada em julgado ou de acordo homologado judicialmente.

4. O instituto da prisão civil por inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia - permitido pelos arts. 5º, LXVII, da CF, 7º, 7, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), 18 e 19 da Lei 5.478/68 e 733, § 1º, do CPC - não constitui sanção penal, não ostentando, portanto, índole punitiva ou retributiva, mas, ao revés, é uma medida coercitiva, imposta com a finalidade de compelir o devedor recalcitrante a cumprir a obrigação de manter o sustento dos alimentandos, de modo que são inaplicáveis as normas que regulam o Direito Penal e a Execução Criminal.

5. Em casos excepcionais, como o indivíduo ser portador de moléstia grave, de necessidades especiais ou de idade avançada e o estabelecimento prisional não puder suprir tais necessidades de caráter contínuo, a jurisprudência vem admitindo outras formas de execução da medida restritiva da liberdade, como a prisão domiciliar, mas, mesmo nesses casos, o fundamento utilizado é constitucional, qual seja, a preservação da dignidade da pessoa humana - e não normas de índole penal.

6. A aplicação dos regramentos da execução penal, como forma de abrandar a prisão civil, poderá causar o desvirtuamento do instituto, já que afetará, de modo negativo, sua finalidade coercitiva, esvaziando, por completo, a medida de execução indireta da dívida alimentar, em detrimento do direito fundamental dos alimentandos à uma sobrevivência digna.

7. A prisão civil já é uma forma de prisão especial, pois os presos civis devem ser recolhidos em "estabelecimento adequado" e, na falta deste, "em seção especial da Cadeia Pública" (art. 201 da LEP - Lei 7.210/84). É dizer, a privação da liberdade dos alimentantes inadimplentes deverá ser efetivada em local próprio, diverso do destinado aos presos criminais, o que preserva o devedor dos efeitos deletérios da convivência carcerária.

Observância de tal regramento na espécie, já que o paciente se encontra segregado em uma sala administrativa, reservada, da Penitenciária local, não havendo contato com os presos comuns (aqueles que respondem ou responderam por algum delito).

8. A expressão "sala de Estado Maior" é anacrônica, não devendo o conceito ser restringido a um recinto dentro de quartel. Ao contrário, deve ser entendido como uma sala sem grades, possuidora de adequadas condições de higiene e segurança (comodidades condignas), o que a distingue de cela, cuja finalidade típica é o aprisionamento de alguém.

9. Habeas corpus parcialmente conhecido e, nessa extensão, denegado.

(STJ, HC 181.231/RO, Rel. Ministro VASCO DELLA GIUSTINA (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RS), TERCEIRA TURMA, julgado em 05/04/2011, DJe 14/04/2011)

Em suma, a melhor solução não é simplesmente proibir a prisão civil do idoso de modo abstrato.

Tal seria atacar mortalmente a dignidade da pessoa do alimentado, que, sem essa medida coercitiva, dificilmente conseguirá os recursos financeiros necessários à sua sobrevivência. Seria, também, esquecer que, ao fixar os alimentos, o juiz considerou estar comprovada não apenas a necessidade do alimentado, mas também a possibilidade do alimentante em arcar com a pensão alimentícia, de maneira que, em princípio, o devedor não paga os alimentos “porque não quer”, e não “porque não pode”.

A solução intermediária, que verteremos em emenda substitutiva ao final deste relatório, é, nos termos dos julgados do STJ, garantir ao idoso que esteja em situação de fragilidade física o direito a uma forma de cumprimento especial da prisão civil, inclusive, quando necessário, com reclusão domiciliar.

Por fim, quanto à **técnica legislativa**, acompanhamos a correção da ementa nos termos da emenda substitutiva da CDH, que indigita a impropriedade do emprego da voz passiva sintética na parte

inicial da ementa. Avançamos, porém, na reformulação da ementa, para adaptá-la aos ajustes meritórios esculpidos ao longo deste relatório.

A boa técnica legislativa recomenda outra modificação. Não há necessidade de replicar a previsão normativa do regime jurídico especial ora contemplado para a prisão civil do idoso em diversos diplomas legais (Estatuto do Idoso, Código de Processo Civil e Lei de Alimentos). Bastará a previsão normativa no Estatuto do Idoso, que é a lei especial que cuida dos idosos, para garantir a eficácia do preceito. Nesse ponto, acompanhamos a emenda nº 1- CDH (Substitutivo), que, com razão, aponta a inadequação de inserir o comando normativo em pauta no art. 10 do Estatuto do Idoso e recomenda a inclusão de um novo dispositivo no Título V do Estatuto do Idoso, “que trata do acesso à justiça” (página 4 do parecer da CDH).

Por fim, ao contrário do proposto no parecer da CDH, não há de se acolher a expressão menção à natureza subsidiária da obrigação alimentar na redação do dispositivo ora em construção, por estes motivos: (a) a norma ora em gestação não se destina a regular a natureza subsidiária ou solidária da obrigação alimentar, tema que se hospeda em dispositivos próprios no Código Civil e no Estatuto do Idoso, e (b) há casos de obrigação alimentar solidária, como, no caso, de o credor de alimentos ser idoso, nos termos do art. 12 do Estatuto do Idoso. Esclareça-se que tanto o credor quanto o devedor de alimentos podem ser idosos, como no caso de ambos serem irmãos, mas possuírem condições financeiras diversas (um em carência, outro em prosperidade).

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **acolhimento parcial** da emenda nº 1 – CDH (Substitutivo) e pela **aprovação** do PLS nº 151, de 2012, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 151, DE 2012

SF/14303.77656-12


Acrescenta art. 71-A ao Estatuto do Idoso, para dispor sobre a prisão do idoso por inadimplemento de dívida de alimentos

Art. 1º A Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 71-A no Capítulo I de seu Título V:

“Art. 71-A. Nas hipóteses permitidas em lei de prisão por inadimplemento de dívida de alimentos, se o devedor for idoso, o juiz deverá estabelecer a melhor forma de cumprimento da prisão, de acordo com as circunstâncias de saúde do devedor.

Parágrafo único. No caso do *caput* deste artigo, o juiz, se entender necessário, poderá fixar prisão domiciliar, admitida, nesse ponto, a aplicação da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, no que couber.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/14303.77656-12