

# COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

## PROJETO DE LEI Nº 1.220, de 2015

Regulamenta a desistência do contrato de incorporação imobiliária com a retenção de até 10 % (dez por cento) do valor pago por parte da incorporadora.

**Autor:** Deputado **CELSO RUSSOMANNO**

**Relator:** Deputado **JOSÉ STÉDILE**

### I - RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 1.220, de 2015**, de autoria do Deputado Celso Russomanno, pretende regulamentar a resolução da promessa de compra e venda em incorporação imobiliária com a retenção de até 10% (dez por cento) do valor pago por parte da incorporadora.

Objetiva, ainda, a proposição em comento, estabelecer prazos para o pagamento dos valores devidos em caso de restituição; possibilidade de retenção de valores pela incorporadora em situações nas quais o adquirente seja inadimplente; a forma de restituição, dentre outras disposições.

Foram apensados ao projeto, o **Projeto de Lei nº 2.616, de 2015**, de autoria do Deputado Marcos Soares, que “Dispõe sobre a proibição de retenção integral ou a devolução ínfima das parcelas pagas pelo promitente comprador quando da rescisão unilateral de contrato de promessa de compra e venda de unidade imobiliária e dá outras providências”, o **Projeto de Lei nº 3.098, de 2015**, de autoria do Deputado Carlos Manato, que “Disciplina a devolução de valores no caso de resolução de contrato de promessa de compra e venda de imóvel”, e por fim, o **Projeto de Lei nº 8.667,**

**de 2017**, de autoria do Deputado Julio Lopes e outros, que “Dispõe sobre normas para a resolução de contratos de promessas de compra e venda de bens imóveis em incorporação ou em loteamento”.

Os projetos tramitam pelo rito ordinário e estão sujeitos à apreciação conclusiva pelas Comissões. Após a apreciação nesta Comissão, sujeitar-se-ão, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Casa, ao exame de constitucionalidade ou juridicidade da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Esgotado o prazo regimental de cinco sessões, decorrido no período de 11/05/2015 a 20/05/2015, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

## **II - VOTO DO RELATOR**

As proposições pretendem, em resumo, regular a resolução do compromisso de compra e venda de unidades autônomas adquiridas e estabelecer limite máximo para a retenção, pelas incorporadoras e loteadores, dos valores pagos pelo adquirente no caso da resolução ocorrer por sua culpa exclusiva.

A justificativa para tanto recai na ausência de legislação que preveja tal resilição contratual, o que “*tem se tornado um tormento ao consumidor*”. O Projeto principal anuncia também que seu objetivo é garantir a segurança dos consumidores e das empresas, de modo a minimizar o volume de ações propostas no Poder Judiciário para discutir a matéria.

Nessa discussão, no entanto, é importante ressaltar que a melhor proteção que se pode dar à sociedade é propiciar acesso à moradia, por meio de um mercado seguro e equilibrado, que viabilize a oferta de habitação a preços viáveis e a concessão de crédito de longo prazo ao consumidor. Não se pode numa suposta defesa de um interesse individual do comprador de unidades colocar em risco o direito coletivo daqueles consumidores que pretendem de fato se manter no empreendimento e, em última instância, todas as famílias que planejam a aquisição da casa própria.

Um empreendimento imobiliário, quando lançado, deve chegar à sua conclusão, com entrega das unidades prometidas para os consumidores. Para tanto, a incorporadora deve valer-se de toda sua expertise, de recursos disponíveis do sistema financeiro e da boa administração dos recursos, especialmente aqueles advindos do pagamento das parcelas do preço pelos consumidores.

Nesse sentido, a resolução dos contratos de compra por número expressivo de adquirentes e seu pleito de devolução praticamente integral, impactam severamente o fluxo de caixa do empreendimento, podendo comprometer o andamento das obras e até mesmo a obtenção de financiamento bancário.

A aquisição da propriedade imobiliária no Brasil não é intenção das mais fáceis. São mínimos os casos em que se consegue adquirir um imóvel com pagamento à vista. Daí a necessidade e conveniência da promessa de venda e compra, que deve ser irrevogável em benefício de ambas as partes.

O caráter de irrevogabilidade da promessa de venda e compra foi introduzido na legislação a partir do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e da Lei nº 649, de 11 de março de 1949, justamente em proteção ao adquirente, que até então se via em posição bastante frágil. Seguindo a mesma esteira e o aprimoramento jurisprudencial, o Código Civil de 2002, em seu artigo 1.417, garante ao promitente comprador o direito real à aquisição do imóvel, desde que não contenha cláusula de arrependimento e esteja registrado no Registro de Imóveis. Somado a isso, o artigo 1.418 assegura a outorga da escritura definitiva de compra e venda, em favor do promitente comprador, também desde que o contrato seja irrevogável e irretratável.

O §2º do art. 32 da Lei nº 4.591, de 1964, e o art. 25 da Lei 6.766, de 1979, assevera exatamente isso, ou seja, que os contratos de compra e venda, promessa de venda, cessão ou promessa de cessão de unidades autônomas são irretratáveis e, uma vez registrados, conferem direito real oponível a terceiros, atribuindo direito a adjudicação compulsória perante o empreendedor. Veja-se que o caráter de irrevogabilidade e irretratabilidade opera principalmente em favor do comprador.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), por sua vez, não alterou esta questão. Silvio Venosa põe em destaque esta característica, ressaltando a proteção conferida por lei à parte mais vulnerável economicamente:

*“O compromisso de compra e venda é um contrato, portanto, perfeito e acabado. Não é contrato preliminar típico. Deve ser examinado e interpretado, sem dúvida, do ponto de vista negocial. Contudo, como em tantos outros fenômenos jurídicos, trata-se de contrato dirigido ou regulamentado, representado em grande parte por normas cogentes que visam à proteção da parte, em tese, mais fraca economicamente, o adquirente, mas resguardando de igual modo, com eficácia, o alienante, na hipótese de inadimplemento”<sup>1</sup>.*

Não se pode também permitir a resolução da aquisição do imóvel “a qualquer momento”, em prol unicamente do consumidor, sem justificativa. Essa pretensão acarreta grave desequilíbrio na relação e não encontra arrimo sequer na jurisprudência, cujas decisões inclusive se mostram bastante protetivas ao adquirente, mas não lhe confere a arbitrariedade. Nesse sentido, destaca-se abaixo voto do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Aldir Passarinho Junior, em que, embora tenha sido reconhecida a possibilidade de o comprador inadimplente pleitear a rescisão do contrato de compromisso de compra e venda, esse direito não se estende indeterminadamente ao longo do tempo, já que o critério temporal representa possível desgaste do imóvel:

CIVIL E PROCESSUAL. PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE UNIDADE IMOBILIÁRIA. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL. INICIATIVA DO ADQUIRENTE INADIMPLENTE. IMPROCEDÊNCIA.

SITUAÇÃO PECULIAR. OCUPAÇÃO DA UNIDADE POR LARGO PERÍODO. USO. DESGASTE. ART. 1.092 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916.

I. A rescisão do contrato de compromisso de compra e venda é direito do comprador, a gerar a restituição parcial

---

<sup>1</sup>VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil – Vol. 5 – Direitos Reais, p. 519 - grifamos

das parcelas pagas (2ª Seção, EREsp n. 59.870/SP, Rel. Min. Barros Monteiro, unânime, DJU de 09.12.2002; 4ª Turma, REsp n. 196.311/MG, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, unânime, DJU de 19.08.2002; 4ª Turma, REsp n. 723.034/MG, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, unânime, DJU de 12.06.2006, dentre outros).

II. Caso, todavia, excepcional, em que ocorreu a desistência, porém já após a entrega da unidade ao comprador e o uso do imóvel, o que torna inviável o exercício do direito de restituição do bem e devolução de valores, em tal situação, porque definitivamente constituído o negócio, impossibilitado o seu desfazimento unilateral, em razão da norma do art. 1.092 do Código Civil anterior.

III. Recurso especial conhecido e provido. (Recurso Especial nº 476.780-MG, julgado em 11/06/2008. Sem destaque no original)

Em sua fundamentação, ressalta o Ministro do STJ que embora tenha o Tribunal admitido a resolução do contrato de compra e venda por impossibilidade de o adquirente de suportar os encargos financeiros a que se obrigou, deve haver, evidentemente, um limite fático/temporal para o exercício deste direito reconhecido na situação em que, diversamente do comum dos casos, ele é investido na posse do imóvel e passa a ocupá-lo ou alugá-lo a terceiros, transformando o apartamento, que era novo, em usado, iniciando o desgaste que ocorre com a ocupação, alterando o valor comercial do bem, que naturalmente, quando vendido na denominada “1a.locação”, tem maior valia.

Assim, fica evidente que a desistência imotivada e unilateral pretendida institui desequilíbrio na relação e não contribui para a harmonia nas relações de consumo, exigida pelo artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor. Quanto aos valores a serem devolvidos ao consumidor, determina o artigo 53 do Código de Defesa do Consumidor ser vedada a retenção integral dos valores pagos até a rescisão do contrato. No entanto, a jurisprudência tem fixado valor superior a 10% (dez por cento) como constam em algumas proposições.

No STJ, é praticamente pacífica a fixação de percentual para retenção em favor da incorporadora, em razão não só dos gastos por ela assumidos (publicidade, corretagem, elaboração de contratos, e eventualmente ocupação, manutenção, segurança do imóvel etc), mas também como indenização pela rescisão promovida pelo adquirente. A maioria dos julgados desta Corte tem fixado porcentagem de retenção em torno de 20 a 30% (vinte a trinta por cento), inclusive para indenizar a incorporadora adimplente pela rescisão intentada pelo consumidor.

Com intuito justamente de proteger os adquirentes de imóveis a construir, a Lei nº 10.931, de 2004, alterou a Lei nº 4.591, de 1964 para criar o regime de **Patrimônio de Afetação**, “pelo qual o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens e direitos a ele vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução da incorporação correspondente à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes.” (artigo 31-A)

Vê-se, portanto, que os recursos integrantes do patrimônio não são livremente disponíveis e se destinam, prioritariamente, à entrega das unidades imobiliárias. Não se pode desfalcar o patrimônio – de interesse da coletividade de condôminos – priorizando a restituição de valores, de forma imediata e corrigida, justamente àqueles adquirentes que não têm mais interesse na consecução da obra. Essa questão já constava, aliás, da própria Justificativa do Projeto de Lei nº 2.109, de 1999 (convertido na Lei nº 10.931, de 2004), da seguinte forma “*A segregação se justifica porque, em regra, parte ponderável de uma incorporação imobiliária sustenta-se com os recursos financeiros entregues ao incorporador pelos adquirentes ou por eventual financiador da obra*”

Por consequência, dentro do bem jurídico maior que deve ser a proteção dos consumidores que se mantêm no empreendimento, e, portanto, querem efetivamente cumprir e ver cumpridos seus contratos, a função social do contrato exige que a devolução de valores àqueles que desistem do negócio realizado deva ocorrer após a conclusão das obras, com encerramento do patrimônio de afetação.

Outra preocupação que deve estar presente é a preservação do atual modelo de financiamento imobiliário. É preciso

compreender que o agente financeiro não é credor de parcelas de pagamento do preço de imóvel. Na verdade, no momento em que o adquirente contrai financiamento bancário, já é proprietário da unidade, com outorga de escritura definitiva ou documento equivalente, pagamento de imposto de transmissão e registro na matrícula. Entretanto, por ter contraído mútuo bancário, o imóvel é dado em garantia do pagamento do financiamento, normalmente por alienação fiduciária em garantia ou hipoteca.

Ainda que a alienação fiduciária seja contratada com a incorporadora ou loteadora, a situação jurídica é semelhante: trata-se de uma venda e compra definitiva, com pagamento dos tributos respectivos, efetivação do registro da transmissão da propriedade e a entrega do imóvel como garantia, tudo na forma da Lei nº 9.514, de 1997.

É nesse modelo, aliás, que se baseiam todos os programas habitacionais do Governo Federal, inclusive o Minha Casa, Minha Vida, assim como todas as operações de securitização ou lastreadas em títulos imobiliários, que permitem trazer recursos para aplicação em habitação. Muitas de tais operações importam em financiamentos a serem pagos em trinta anos. Se a transmissão definitiva de imóvel, com alienação fiduciária em garantia, tornar-se um instituto banalizado, sem efetiva segurança jurídica, pode-se esperar verdadeiro retrocesso para a produção de imóveis, além de um número verdadeiramente imponderável de litígios.

Assim, é sempre desejável evitar qualquer solidariedade entre incorporadoras e instituição financeira na devolução de parcelas, para que não haja aumento da aferição de risco e, portanto, crédito mais escasso e mais caro.

Nesse contexto, apresentamos texto substitutivo considerando as preocupações expostas para preservar o interesse do conjunto de adquirentes de imóveis que permanecem no empreendimento, seja ele de incorporação ou de loteamento urbano, inserindo, regras de proteção ao adquirente de unidades que desiste da compra, ou que não tenha condições de honrá-la, de forma equilibrada e justo.

Por fim, é preciso prestigiar o liame jurídico e comercial do contrato e as garantias imobiliárias, que terá por efeito a promoção do financiamento, da produção de imóveis, das operações lastreadas em tais

créditos imobiliários, tão necessários para o crescimento sustentável e para a efetiva proteção do direito do consumidor.

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** dos Projetos de Lei nº 1.220, de 2015, nº 2.616, de 2015, nº 3.098, de 2015, e nº 8.667, de 2017, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2017

Deputado **JOSÉ STÉDILE**

Relator



## **COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.220, de 2015.**

Altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para disciplinar a resolução por inadimplemento do adquirente de unidade imobiliária em incorporação imobiliária e em parcelamento de solo urbano

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para disciplinar a resolução por inadimplemento do adquirente de unidade imobiliária em incorporação imobiliária e em parcelamento de solo urbano

Art. 2º A Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 43-A A entrega do imóvel em até 180 (cento e oitenta) dias corridos da data estipulada contratualmente como data prevista para conclusão do empreendimento, desde que expressamente pactuado, de forma clara e destacada, não dará causa à resolução do contrato por parte do adquirente e nem ensejará o pagamento de qualquer penalidade pelo incorporador.

§ 1º Se a entrega do imóvel ultrapassar o prazo estabelecido no caput, desde que a ele não tenha dado causa o adquirente, poderá ser promovida por este a resolução do contrato, sem prejuízo da devolução da integralidade de todos os valores pagos e da multa estabelecida, em até 60 (sessenta dias) dias corridos da resolução, corrigidos nos termos do art. 67-A § 8º.

§ 2º Na hipótese da entrega do imóvel se estender por prazo além daquele previsto no caput e não sendo o caso de resolução do contrato, será devida ao adquirente adimplente, quando da entrega da unidade, indenização de 1% (um por cento) do valor efetivamente pago à incorporadora, para cada mês de atraso, “pro rata die” corrigidos monetariamente conforme índice estipulado em contrato.

§ 3º A multa prevista no § 2º acima, referente a mora no cumprimento da obrigação, em hipótese alguma poderá ser cumulada com a multa estabelecida no § 1º, que trata da inexecução total da obrigação.

Art. 67-A Em caso de desfazimento do contrato, seja mediante distrato ou resolução por inadimplemento total de obrigação do adquirente, este fará jus à restituição das quantias que houver pago diretamente ao incorporador, delas deduzindo-se, cumulativamente:

I – a integralidade da comissão de corretagem;

II – a pena convencional, que não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) das quantias pagas;

§ 1º Para exigir a pena convencional não é necessário que o adquirente alegue prejuízo.

§ 2º Em função do período em que teve disponibilizada a unidade imobiliária, responde, ainda, o adquirente em caso de resolução ou de distrato, sem prejuízo do disposto no caput e parágrafo anterior, pelos seguintes valores:

I – quantias correspondentes aos impostos reais incidentes sobre o imóvel;

II – cotas de condomínio e contribuições devidas a associações de moradores;

III – valor correspondente à fruição do imóvel, calculado de acordo com critério pactuado no contrato ou, na falta de estipulação, fixado pelo juiz em valor equivalente ao de aluguel de imóvel do mesmo padrão e localidade do objeto do contrato;

IV – demais encargos incidentes sobre o imóvel e despesas previstas no contrato.

§3º Os débitos do promitente comprador, correspondente às deduções de que trata o parágrafo anterior, poderão ser pagos mediante compensação com a quantia a ser restituída.

§4º Após a compensação de que trata o parágrafo anterior, caso os débitos do adquirente superem a quantia a ele devida, poderá o incorporador exigir o pagamento da diferença apurada.

§ 5º Quando a incorporação estiver submetida ao regime do patrimônio de afetação de que trata a Lei 10.931, de 02 de agosto de 2004, o incorporador restituirá os valores pagos pelo adquirente deduzidos os valores descritos neste artigo, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o “habite-se” ou documento equivalente expedido pelo órgão público municipal competente, devendo tais valores serem corrigidos nos termos do § 8º.

§6º Caso a incorporação não esteja submetida ao regime de patrimônio de afetação de que trata a Lei 10.931, de 02 de agosto de 2004, e após as deduções a que se referem os parágrafos anteriores, havendo remanescente a ser ressarcido ao adquirente, o pagamento será realizado em parcela única, após o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data do desfazimento do contrato.

§7º Caso ocorra a revenda da unidade antes de transcorrido o prazo a que se referem os §§ 5º ou o 6º, o valor remanescente devido ao adquirente será pago em até 30 (trinta dias) da revenda.

§ 8º O valor remanescente a ser pago ao adquirente, nos termos do §7º, deve ser atualizado com base no índice contratualmente estabelecido para a correção monetária das parcelas do preço do imóvel.

§9º Não incidirá a cláusula penal contratualmente prevista na hipótese de o adquirente que der causa ao desfazimento do contrato encontrar comprador substituto que o sub-rogue nos direitos e obrigações

originalmente assumidos e desde que haja a devida anuência do incorporador e haja aprovação dos cadastros e da capacidade financeira e econômica do comprador substituto.

§10º Os contratos firmados em estandes de vendas e fora da sede do incorporador permitem ao adquirente o exercício do direito de arrependimento, durante o prazo improrrogável de 07 (sete) dias, com a devolução de todos os valores eventualmente antecipados, inclusive a comissão de corretagem

§11 Caberá ao adquirente demonstrar o exercício tempestivo do direito de arrependimento por meio de carta registrada, com aviso de recebimento, considerando-se a data da postagem como data inicial da contagem do prazo a que se refere o §11.

§12 Transcorrido o prazo de 07 (sete) dias, a que se refere o §11, sem que tenha sido exercido o direito de arrependimento, será observada a irretratabilidade do contrato de incorporação imobiliária, conforme disposto no § 2º do art. 32 da Lei 4.591/64.

§13 Poderão as partes, em comum acordo, por meio de instrumento específico de distrato, definir condições diferenciadas daquelas previstas nesta lei.

§14 Nas hipóteses de leilão de imóvel objeto de contrato de compra e venda com pagamento parcelado, com ou sem garantia real, de promessa de compra e venda ou de cessão e de compra e venda com pacto adjecto de alienação fiduciária em garantia, seja o leilão realizado no contexto de execução judicial ou de procedimento extrajudicial, a restituição far-se-á de acordo com os critérios estabelecidos na respectiva lei especial ou com as normas aplicáveis à execução em geral.”

Art. 3º. A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 32-A. Em caso de resolução contratual por fato imputado ao adquirente, respeitado o disposto no § 2º deste artigo, deverão ser restituídos os valores pagos por ele, com exceção da fruição do imóvel, até o limite máximo de 1% (um por cento) ao mês sobre o valor atualizado do lote definido em contrato, cujo prazo será contado a partir da data da transmissão

da posse do imóvel ao adquirente até sua restituição ao loteador, e, ainda serão descontados dos valores pagos os seguintes:

I – Montante devido por cláusula penal e despesas administrativas, inclusive arras ou sinal, isto limitado a um desconto de 10% (dez por cento) do valor atualizado do contrato;

II – Encargos moratórios relativos às prestações pagas em atraso pelo adquirente;

III – Débitos de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, contribuições condominiais, associativas ou outras de igual natureza que sejam a estas equiparadas e tarifas vinculadas ao lote, bem como tributos, custas e emolumentos incidentes sobre a restituição e/ou rescisão;

IV – Comissão de corretagem, desde que integrada ao preço do lote;

§ 1º O pagamento da restituição ocorrerá em 12 (doze) parcelas mensais, iniciando-se após o seguinte prazo de carência:

a) em loteamentos com obras em andamento: 12 (doze) meses após o prazo previsto em contrato para conclusão das obras;

b) em loteamentos com obras concluídas: 12 (doze) meses após a formalização da rescisão contratual.

§ 2º Somente será efetuado registro do contrato de nova venda se for comprovado o início da restituição do valor pago pelo vendedor ao titular do registro cancelado na forma e condições pactuadas no distrato, ficando dispensada tal comprovação nos casos em que o adquirente não for localizado ou não tiver se manifestado, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 3º O procedimento previsto neste Artigo não se aplica aos contratos e escrituras de compra e venda de lote sob a modalidade de alienação fiduciária nos termos da Lei 9514 de 1997.” (NR)

“Art.34.....

.....

§1º.....

.....

§ 2º No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da constituição em mora, fica o loteador, na hipótese do caput, obrigado a alienar o imóvel mediante leilão judicial ou extrajudicial, nos termos da Lei nº 9.514, de 1997.” (NR)

“Art. 35. Ocorrendo o cancelamento do registro por inadimplemento do contrato e tendo havido o pagamento de mais de 1/3 (um terço) do preço ajustado, o Oficial do Registro de Imóveis mencionará este fato no ato do cancelamento e a quantia paga; somente será efetuado novo registro relativo ao mesmo lote, mediante apresentação do distrato assinado pelas partes e a comprovação do pagamento da parcela única ou da primeira parcela do montante a ser restituído ao adquirente, na forma do art. 32-A, ao titular do registro cancelado, ou mediante depósito em dinheiro à sua disposição junto ao Registro de Imóveis.” (NR)

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

Sala da Comissão, em            de            de 2017

Deputado **JOSÉ STÉDILE**

Relator