

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

### SUGESTÃO Nº 92, DE 2013

Sugere projeto de lei que dispõe sobre a alteração de dispositivo da Lei nº 4.591, de 1964, para tornar obrigatória a instituição do patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias.

**Autor:** ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS  
MUTUÁRIOS DA HABITAÇÃO -  
ABMH

**Relator:** Deputado Marcos Rogério

## I - RELATÓRIO

Cuida-se de Sugestão apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MUTUÁRIOS DA HABITAÇÃO – ABMH, pleiteando, mediante projeto de lei, a inclusão de um parágrafo ao art. 31-A da Lei nº 4.591/64, a qual dispõe sobre as incorporações imobiliárias.

Cuidar-se-ia de tornar obrigatória a instituição do patrimônio de afetação para as sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas que simultaneamente tiverem mais de três incorporações, sob pena de aplicação de multa pecuniária, prevista na mesma lei.

O digno Presidente da ABMH, Sr. Leandro Pacífico Souza Oliveira, juntou Exposição de Motivos, na qual explica, detalhadamente, os motivos que a inspiraram.

De acordo com a secretaria da Comissão, estão atendidos os requisitos documentais para a regular apreciação desta Sugestão.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Conforme explicitado na Exposição de Motivos que acompanha a presente Sugestão, o objetivo da criação do patrimônio de afetação, através da Lei nº 10.931, de 2004, foi trazer mais segurança na venda de imóveis na planta e fomentar o setor financeiro.

Alega-se, contudo, que o art. 31-A da Lei nº 4.591, de 1964, contém um lapso, qual seja, a faculdade – e não obrigatoriedade – da instituição do patrimônio de afetação.

Analisando a citada Lei 4591, bem como as demais razões aduzidas pela Autora, concluo que a presente Sugestão reveste-se da importância necessária a justificar sua conversão em Projeto de Lei, a fim de que a matéria seja debatida por esta Casa.

Assim, voto pela aprovação da Sugestão nº 92, de 2013, apresentando, em anexo, o respectivo Projeto de Lei, cuja “Justificação” alinha, de forma detalhada, os motivos pelos quais estará sendo apresentado.

Sala da Comissão, em 08 de outubro de 2013.

Deputado MARCOS ROGÉRIO  
Relator

## **COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA**

### **PROJETO DE LEI Nº       , DE 2013** **(Da Comissão de Legislação Participativa)**

Dá nova redação ao art. 31-A da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que “Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei acrescenta o § 13 ao art. 31-A da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

Art. 2º O art. 31-A da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, passa a vigorar acrescido do seguinte § 13:

“Art. 31-A. ....

§ 13. Será obrigatória a instituição do patrimônio de afetação para as sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas que, simultaneamente, tiverem mais de três incorporações, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 35, § 5º, desta lei (NR)”.

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

## JUSTIFICAÇÃO

Trata-se de projeto de lei sugerido pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MUTUÁRIOS DA HABITAÇÃO – ABMH, pleiteando a inclusão do § 13 ao art. 31-A da Lei nº 4.591/64, a qual dispõe sobre as incorporações imobiliárias.

Pelo novo dispositivo, torna-se obrigatória a instituição do patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias realizadas por empresa ou sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas que tenham simultaneamente três obras ou mais.

Cumpre destacar que, nos últimos anos, é notório que esse mercado passou por largo desenvolvimento. Em boa parte, o avanço do mercado da construção civil foi possível pela edição da Lei nº 10.931/04, que, além de prever o patrimônio de afetação, também disciplina matéria relacionada com o mercado de crédito brasileiro.

Ao contrário do que possa parecer, maior segurança nas operações de venda de imóveis na planta tem impacto além do setor da construção civil, afetando diretamente o mercado de crédito.

No entanto, os motivos que levaram o Governo a propor a instituição do patrimônio de afetação ainda estão presentes, por causa de um lapso na redação do art. 31-A. O lapso está na faculdade – e não obrigatoriedade – da instituição do patrimônio de afetação.

Na exposição de motivos da Lei 10.931/04, fica claro que o objetivo da criação do patrimônio de afetação foi trazer mais segurança na venda de imóveis na planta e fomentar o setor financeiro.

Cabe lembrar que o instituto do patrimônio de afetação tem como objetivo conferir segurança ao mutuário e a toda cadeia de financiamento imobiliário, reduzindo os riscos de falência da incorporadora e permitindo que, caso esse fato eventualmente ocorra, os próprios mutuários possam dar continuidade ao respectivo empreendimento. Por um lado, a maior segurança proporcionada ao adquirente de imóvel na planta irá aumentar a demanda por imóveis residenciais novos, estimulando dessa forma a construção civil. Por outro lado, a maior segurança proporcionada de que a

obra terá continuidade, mesmo em caso de falência da incorporadora, irá aumentar o fluxo de recursos para o financiamento imobiliário, inclusive a um menor custo.

Depois de quase dez anos da edição da referida lei, é importante ressaltar que o mercado aumentou exponencialmente. Dados divulgados pela ABECIP – Associação Brasileira de Poupança e Empréstimo – dão conta da evolução do mercado de financiamento imobiliário. O número de unidades financiadas em 2004 (ano de edição da Lei 10.934/04) foi de 53.826, pequeno se comparado às 453.209 financiadas em 2012. Outro fator interessante é que a inadimplência do crédito imobiliário é menor que a média dos outros produtos do mercado financeiro. Segundo balanço trimestral divulgado pela Caixa Econômica Federal, o número de inadimplência do crédito habitacional é 2,24%, enquanto a medida do Sistema Financeiro Nacional é de 3,4%.

Apesar do aumento do mercado imobiliário e da maior segurança nas operações de financiamento, vemos que o novo instituto não foi capaz de inibir antigos problemas. Diversos mutuários têm feito denúncias de paralisação indevida de obras, bem como existem diversos casos de falência de construtoras pelo País afora.

As empresas que se encontram em situação financeira ruim ou falimentar nunca utilizam a garantia real do patrimônio de afetação. O grande receio é que casos como os da ENCOL voltem a assolar nosso país, pelo simples motivo de a lei não ter imposto a adoção do patrimônio de afetação para essas empresas, deixando que as próprias optassem pela sua instituição.

O patrimônio de afetação traz vantagens tanto para os mutuários quanto para as empresas. Esses contam com a blindagem patrimonial do empreendimento, formação de comissão de representantes dos compradores, contabilidade do empreendimento apartada da empresa e facilidade para terminar o prédio em caso de falência da incorporadora. O maior benefício daqueles que atualmente optam pelo Patrimônio de Afetação é o Regime de Tributação Especial, que traz alíquota diferenciada, reduzindo-se o pagamento de impostos. Se há vantagens para os dois lados, resta a pergunta: Porque ainda existem empresas que ainda não utilizam o Patrimônio de Afetação?

Não é demais lembrar que a própria Lei 10.931/04 foi fruto de um clamor por mais segurança na venda de imóveis na planta, em face do caso ENCOL. Nessa época, o Judiciário buscou soluções principiológicas para os mutuários, deixando de aplicar os ditames da Lei de Falências. Caso concreto que ilustra bem a questão foi o julgamento do Recurso Especial 1.115.605 – RJ, no qual, expressamente, o Tribunal declara que “embora o art. 43, III, da Lei nº 4.591/64 não admita expressamente excluir do patrimônio da incorporadora falida e transferir para comissão formada por adquirentes de unidades a propriedade do empreendimento, de maneira a viabilizar a continuidade da obra, esse caminho constitui a melhor maneira de assegurar a funcionalidade econômica e preservar a função social do contrato de incorporação, do ponto de vista da coletividade dos contratantes e não dos interesses meramente individuais de seus integrantes”.

O receio da ABMH é que milhares de consumidores, vítimas de construtoras que não utilizam o patrimônio de afetação, fiquem desamparados. O valor de venda das unidades imobiliárias é alto e na maioria das vezes representa a economia de toda uma vida. A sociedade não pode dar margem para que um problema como o da ENCOL ocorra novamente, e a solução é a obrigatoriedade de instituição do patrimônio de afetação para as empresas que contem com mais de três obras simultâneas.

A redação do novo parágrafo foi elaborada de forma a abranger não só as empresas ou incorporadoras, mas também as sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas dessas empresas. Isso se dá pelo fato de que no mercado da construção civil ser comum a instituição de SPEC – Sociedade de Propósito Específico – para a construção de determinado empreendimento. Assim, muitas empresas não figuram como as verdadeiras incorporadoras, mas colocam empresas nas quais ela é sócia para figurar como tal. Foi escolhido o termo sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas por ser aquele utilizado no CDC (Lei 8.078/90) em seu art. 28, § 2º.

Coloca-se como penalidade pelo descumprimento da não instituição do patrimônio de afetação a mesma multa prevista no § 5º do art. 35, haja vista a natureza da infração ter a mesma gravidade que o não registro da incorporação. Ademais, caso as incorporadoras não tenham penalidade pelo descumprimento, a lei não terá efetividade e os consumidores continuarão a ser lesados pelas más empresas.

Grandes doutrinadores concordam que se perdeu a oportunidade, quando da instituição da Lei 10.931/04, de tornar o instituto obrigatório. Utilizamos os dizeres de um deles, Hércules Angharian, para mostrar que os mutuários continuaram a correr riscos porque a instituição do patrimônio de afetação não é obrigatória:

*“Infelizmente, o estímulo que fez o legislador, na adesão ao sistema de afetação, repetiu a tímida redação contemplada na MP que se revogou. Afinal, em lugar de a lei estabelecer a obrigatoriedade, faculta-a. Deita por terra a utilidade da garantia criada, uma vez sabido que tais incorporações, como são realizadas, impõe-se pelo poder econômico das construtoras, apaniguadas com incorporadoras, que muitas vezes se confundem, camuflando-se em simples corretores de imóveis responsáveis, em linda documental, pelo lançamento do empreendimento e sua comercialização”.*

Dessa forma, conclamamos os ilustres Pares a endossarem esta proposição.

Sala da Comissão, em 08 de Outubro de 2013.

Deputado MARCOS ROGÉRIO  
Relator