



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Félix Mendonça Júnior – PDT/BA

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PROJETO DE LEI Nº 5.147, DE 2019

Acrescenta novo § 1º ao art. 29 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que "Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias".

Autor: Deputado CARLOS BEZERRA

Relator: Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.147, de 2019, de autoria do Deputado Carlos Bezerra, busca alterar a Lei nº 4.591, de 1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, de forma a incluir um novo parágrafo ao seu art. 29, para estabelecer que, para os fins da referida Lei, equipara-se ao incorporador a sociedade de propósito específico ou outra massa patrimonial que venha a ser constituída sob qualquer outra forma ou modalidade societária legalmente admitida.

A proposição, que tramita em regime ordinário, está sujeita à apreciação conclusiva por esta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que também se manifestará quanto ao mérito da matéria.

Posteriormente, a proposição foi redistribuída para a Comissão de Desenvolvimento Econômico, em substituição à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, extinta pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 1/2023.

Não foram apresentadas emendas neste Colegiado no prazo regimental.

É o relatório





II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 5.147, de 2019, busca resguardar o interesse de adquirentes de imóveis em incorporações imobiliárias.

Mais especificamente, o projeto, conforme a justificação do autor, busca tratar do problema decorrente da utilização de sociedade de propósito específico que, não obstante, em regra não estão submetidas ao regime de patrimônio de afetação.

Com efeito, a preocupação do autor é procedente.

Há que se observar, primeiramente, que as sociedades de propósito específico podem ser constituídas em decorrência do disposto no art. 981 do Código Civil, que estabelece, em relação às sociedades, que o exercício da atividade nela desenvolvida pode se restringir à realização de um único negócio determinado.¹

A constituição de uma sociedade de propósito específico para uma incorporação imobiliária é útil pois permite segregar toda a contabilização de uma incorporação em uma única sociedade, inclusive para fins tributários, o que pode simplificar e tornar mais transparente a gestão do negócio.

Todavia, a constituição de uma sociedade de propósito específico para uma incorporação não traz nenhuma segurança ao adquirente do imóvel.

Ao contrário, pode ser até mesmo prejudicial pois poderia levar a esse adquirente a errônea impressão de que todo o patrimônio da incorporação estaria segregado e apartado em uma única sociedade, de maneira que seu esse patrimônio responderia apenas pelas obrigações dessa sociedade específica. Nada mais errôneo.

Ocorre que, na hipótese de falência da pessoa jurídica que constituiu a sociedade de propósito específico, o falido poderia simplesmente requerer, ao juízo de falência, a consolidação substancial do patrimônio geral

¹ Há ainda a previsão de sociedades de propósito específico, por exemplo, na Lei Complementar nº 123, de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, na Lei nº 11.079, de 2004, que "Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública", no art. 50, inciso XVI, na Lei nº 11.101, de 2005 – Lei de Recuperação Judicial, Extrajudicial e Falências, e em diversas outras leis e decretos do Poder Executivo.





da empresa falida e das sociedades de propósito específico que tiver constituído.

Com efeito, nos termos de uma manifestação de um dos juízos de falência do Tribunal de Justiça de São Paulo, “*a consolidação substancial consiste na utilização do patrimônio de todas as empresas pertencentes ao grupo econômico para o pagamento de todos os credores do grupo econômico, desconsiderando-se a personalidade jurídica ou a autonomia existencial de cada uma das empresas componentes do grupo econômico.*”²

Dessa forma, ainda que a constituição de uma sociedade de propósito específico (ou, simplesmente, SPE) possa ser útil para fins de contabilização e transparência, não traz qualquer garantia ao adquirente, pois, decretada a falência da incorporadora que constituiu essa sociedade, os bens da SPE passarão a integrar a massa falida. Inexiste, assim, qualquer tipo de separação patrimonial entre os bens da SPE e da empresa que a instituiu no case de recuperação judicial ou falência.

Essa proteção existe, contudo, na forma do patrimônio de afetação. Nesse caso, há efetiva segregação patrimonial dos bens de uma incorporação específica, ainda que a incorporadora tenha a falência decretada.

De fato, nos termos do art. 31-A da Lei nº 4.591, de 1964, com a redação na estabelecida por meio da Lei nº 10.931, de 2004, “**A critério do incorporador, a incorporação poderá ser submetida ao regime da afetação, pelo qual o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens e direitos a ela vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução da incorporação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes.**”

Há que se observar que a constituição de uma SPE não representa qualquer óbice à constituição de patrimônio de afetação para a incorporação. Nesse caso, na hipótese de falência da incorporadora, os bens dessa SPE submetida ao regime da afetação não farão parte da consolidação substancial do patrimônio geral da empresa falida.

² Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/juiz-autoriza-recuperacao-judicial.pdf>>. Acesso em: jun.2023.





Já o patrimônio das SPE **não** submetidas ao regime da afetação passarão a integrar os bens da massa falida, acarretando aos adquirentes substancial ou total perda dos valores despendidos na aquisição de seus imóveis.

De maneira a incentivar a utilização do regime da afetação, foi instituído regime tributário incentivado, o qual continua a vigorar até o presente, os quais estão instituídos na forma da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.

Todavia, é inegável mencionar que, como regra geral, os adquirentes de imóveis não sabem as consequências de uma determinada incorporação estar ou não submetida ao regime da afetação.

Ademais, mesmo os adquirentes mais esclarecidos podem facilmente ser levados ao erro por acreditarem que sua aquisição imobiliária é segura pelo fato de a incorporação ter sido criada no âmbito de uma sociedade de propósito específico, destinada a realizar a atividade de uma única incorporação, tendo assim contabilização totalmente apartada da incorporadora.

Na verdade, muitos desconhecem completamente a diferença entre uma SPE constituídas sem ou com afetação patrimonial (ou mesmo das vantagens de uma incorporação que, mesmo sem a constituição da SPE, esteja submetida a esse regime de separação patrimonial).

Por outro lado, as incorporadoras optam por não constituírem esse regime facultativo. Aponta-se, por exemplo, que as incorporadoras perderiam a capacidade de gerir seus recursos, transferindo ativos de uma para outra incorporação, caso venha a ser assim necessário.

Mencionam ainda temor de perda de sigilo quanto ao negócio realizado, uma vez que, no regime de afetação, é criada uma comissão de representantes, constituída por pelo menos três membros escolhidos entre os adquirentes, para representá-los perante o construtor ou incorporador, sendo que, a cada três meses, deve ocorrer a entrega de balancetes e de demonstrativo do estado da obra e de sua correspondência com o prazo pactuado ou com os recursos financeiros que integram o patrimônio de afetação.





Poderia ser argumentado, ainda, ainda, que os seguros para garantia de entrega de obra garantiriam os adquirentes quanto a perdas financeiras, tornando desnecessária a afetação.

E talvez exista, ainda, o inconfessável interesse do incorporador em, no caso de vir a ser necessário requerer recuperação judicial, poder contar com os bens da incorporação de forma a que passem a integrar o plano de recuperação a ser apresentado ao juízo competente.

Todavia, consideramos improcedentes todas essas justificativas.

A possibilidade transferência de ativos de uma incorporação a outra não é uma flexibilidade, mas uma opção que expõe os adquirentes a risco, acarretando graves consequências em caso de falência da incorporadora, de maneira que essa prática não representa, assim, um modelo de negócios desejável.

Quando aos balancetes e dados financeiros da incorporação, há que se destacar que os adquirentes não são, de forma alguma, concorrentes do incorporador.

A divulgação, aos adquirentes, dos balancetes da incorporação e dos recursos que integram o patrimônio de afetação, ainda que venham a ser conhecidos por terceiros ou concorrentes, não representará uma real ameaça à concorrência entre incorporadoras em seus futuros negócios. Trata-se, afinal, de um empreendimento cujo planejamento está fechado, com obras em andamento e com preços em regra já definidos, *e não de um novo negócio ainda em prospecção* (caso em que o sigilo é, de fato, relevante).

Não é justificável que o receio de efeitos negativos à competição nos negócios em decorrência da mera apresentação de balancetes se sobreponha ao interesse legítimo dos adquirentes quanto à transparência das finanças e do andamento das obras, e da necessária proteção decorrente da segregação do patrimônio da incorporação do patrimônio do incorporador.

Ademais, o interesse maior dos adquirentes é receber seu imóvel, e não tecer críticas quanto à magnitude ou não do lucro – absolutamente legítimo – obtido pelo incorporador em decorrência do negócio realizado.





Por outro lado, a alegação relativa ao seguro garantia de entrega de obra é indevida uma vez que esse seguro, criado em 2012 com a atuação da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, apresenta como requisito exatamente a constituição de patrimônio de afetação para a construção.³

Menciona-se ainda modalidades diversas de seguro de término e entrega de obra exigidos que podem ser exigidos por agentes financeiros para o financiamento do negócio. Todavia, a esse respeito aponta-se:

Seguros de término e entrega de obra:

De tímida aplicabilidade, esse tipo de seguro na verdade traz ficção para os adquirentes, pois em média o valor de sinistro coberto pela apólice é bem menor que o valor global da obra e somente há cobertura em hipóteses taxativamente elencadas.

Segundo levantamento da Câmara Brasileira de Indústria da Construção – CBIC, os limites fixados pelo mercado segurador são muito pequenos e, em contrapartida, o custo do prêmio chega a 30% (trinta pontos percentuais) do valor da obra, encarecendo o metro quadrado adotado e destituindo a competitividade do mercado.

A ausência de controle das Companhias seguradoras também é outro ponto negativo do sistema, já que situações previstas na apólice como casos para exoneração de responsabilidade de adimplemento do sinistro apenas são diagnosticadas e impostas nas ocasiões de insuficiência de recursos.

Ademais, não há mecanismo para atrelar o valor pago no sinistro para o empreendimento segurado, tal crédito é inevitavelmente arrecadado pela massa falida, em situação desfavorável aos adquirentes que confiavam no instituto.⁴

Nesse contexto, como o regime da afetação é, à escolha do incorporador, facultativo, a sua utilização não vem ocorrendo, em face da resistência dos incorporadores em passarem a estar sujeitos às regras que confeririam efetiva segurança aos adquirentes desses imóveis.

3 Informações disponíveis em: <https://cbic.org.br/en_US/seguro-garantia-de-entrega-de-obra-conta-com-apoio-da-cbic/> e em: <<https://maiscontroleerp.com.br/seguro-garantia-de-entrega-de-obra-o-que-e-e-como-funciona/>>. Acessos em: jun.2023.

4 FERRI, Caroline Feliz Sarraf. S. O regime de afetação patrimonial nas incorporações imobiliárias, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/o-regime-de-afetacao-patrimonial-nas-incorporacoes-imobiliarias/>>. Acesso em: jun.2023.





Acerca da reduzida adesão ao regime da afetação em incorporações imobiliárias, apesar do apoio à adoção desse regime pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, são marcantes as observações a seguir:

Diagnóstico da porcentagem da utilização do patrimônio de afetação:

Buscando números aproximados para medição da utilização do sistema, realizou-se pesquisa perante Serviços de Registro de Imóveis alocados nas cidades de Campinas – SP, São Paulo – SP, Curitiba – PR e Belo Horizonte – MG. Apesar da pequena amostragem perante a enormidade e diversidade territorial brasileira, a conclusão veio de encontro com as previsões: Os melhores números apontaram para 2% (dois pontos percentuais) das incorporações registradas, ou seja, nas melhores hipóteses apenas duas em cada cem incorporações optaram pelo regime de afetação.

Vislumbra-se também que, em regra, as opções foram efetuadas por incorporadoras de recente constituição e com baixo número de VGV (valor geral de vendas) no mercado.

De tal forma, incorporadoras com maior participação no mercado ficam alheias a esse movimento, demonstrando que a redução fiscal propiciada pela Lei não é vantajosa perante a necessidade de contabilidade apartada e controle contínuo da Comissão de Representantes, bem como ante a imposição de organização administrativa, o que corrobora com o entendimento de que apenas haverá consecução do objetivo legal com a obrigatoriedade de adoção do sistema, ao invés da discricionariedade vigente.

Diagnóstico e aconselhamento do setor:

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção, entidade sediada em Brasília que reúne 62 (sessenta e dois) sindicatos e associações patronais do setor da construção civil em todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal, aconselha como novo modelo para adoção em todo o segmento, o Patrimônio de Afetação.

Analisa que como principal contra garantia da entrega de obra existirá o empreendimento, apontando os seguintes benefícios:

- a) Garantia para o consumidor final;*
- b) Reativação do mercado de venda “em planta”;*





- c) *Garantia para os agentes financeiros, securitizadores e investidores;*
- d) *Indução à qualidade de construção – empresas com sistema de gestão da qualidade oferecem potencial de risco menor;*
- e) *Fortalecimento das pequenas e médias empresas do setor.*

Ademais, o único seguro de término e entrega de obra avalizado pela Câmara condiciona os interessados à adoção do patrimônio de afetação.^{5,6}

Enfim, apresentadas essas informações, tornam-se claros os problemas apontados pelo autor da proposição. Todavia, a proposta apresentada pelo projeto para enfrentar esses problemas não nos parece adequada.

Ocorre que a proposição pretende estipular que “equipara-se ao incorporador a sociedade de propósito específico ou outra massa patrimonial que venha a ser constituída sob qualquer outra forma ou modalidade societária legalmente admitida”.

Todavia, o problema não está na constituição de sociedades de propósito específico, mas na ausência do exercício da opção para que o patrimônio da incorporação realizada no âmbito dessas sociedades esteja submetido ao regime da afetação patrimonial.

É absolutamente marcante a informação que apresentamos que, em uma pesquisa restrita e não muito recente junto aos registros de imóveis de Campinas, São Paulo, Curitiba e Belo Horizonte, havia uma irrisória fração de apenas 2% das incorporações submetidas ao regime de afetação.

Desta forma, em que pese o esforço do legislador em buscar trazer efetiva segurança ao adquirente de imóveis em incorporações imobiliárias, o instrumento da afetação não vem sendo adotado.

Por outro lado, há que se destacar que nessas transações a necessidade de adotar esse regime é marcante, em face da presumida

5 FERRI, Caroline Feliz Sarraf. S. O regime de afetação patrimonial nas incorporações imobiliárias, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/o-regime-de-afetacao-patrimonial-nas-incorporacoes-imobiliarias/>>. Acesso em: jun.2023.

6 Acerca do tema, pode ser destacada a existência de cartilha elaborada pela CBIC acerca do regime da afetação patrimonial em incorporações imobiliárias, disponível em: < https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Cartilha_Patrimonio_de_Afetacao.pdf>. Acesso em: jun.2023.





hipossuficiência dos adquirentes frente às incorporadoras, que efetivamente administram recursos relevantes dos adquirentes, os quais, não obstante, permanecem sob contínuo risco da instauração de um processo de recuperação judicial ou de falência da incorporadora.

Desta forma, consideramos ser absolutamente essencial que a adoção do regime de afetação patrimonial nas incorporações imobiliárias deixe de ser uma mera opção à escolha do incorporador, mas passe a ser adotada em todas as incorporações imobiliárias.

Por outro lado, ao mesmo tempo é essencial promover a correção de um dos dispositivos da Lei nº 10.931, de 2004, que instituiu o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias submetidas à afetação patrimonial.

A referida Lei nº 10.931, de 2004, adequadamente trouxe nova redação ao § 11 do art. 31-F da Lei nº 4.591, de 1964, de maneira a estabelecer, quanto aos efeitos da decretação da falência ou da insolvência civil do incorporador, que, havendo patrimônio de afetação, **os adquirentes ficarão automaticamente sub-rogados nos direitos, nas obrigações e nos encargos relativos à incorporação, inclusive aqueles relativos ao contrato de financiamento da obra, se houver.**

Todavia, a mesma Lei nº 10.931, de 2004, também dispôs, por meio de seu art. 9º, que **perde eficácia a deliberação pela continuação da obra** bem como **os efeitos do regime de afetação** caso não se verifique o pagamento das obrigações tributárias, previdenciárias e trabalhistas, vinculadas ao respectivo patrimônio de afetação, cujos fatos geradores tenham ocorrido até a data da decretação da falência, ou insolvência do incorporador, no prazo de **um ano** da data da deliberação ou mesmo antes, na data da concessão do habite-se, se esta ocorrer em prazo menor.

Assim, caso o pagamento não ocorra nesse prazo, o dispositivo estabelece a extinção do patrimônio de afetação e de toda a separação patrimonial existente, ocorrendo nesse caso a integração de todos esses bens à massa falida do incorporador.

Em nosso entendimento, a regra está em evidente conflito com toda a lógica do regime da afetação. Ora, se com a falência do incorporador os





adquirentes passam a responder por todos os direitos e obrigações da incorporação, eles já são automaticamente responsáveis por todas as obrigações, inclusive as obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias.

Na ocorrência de atraso de pagamento, estarão, também, automaticamente sujeitos às pesadas multas estipuladas em decorrência desses atrasos, podendo estar inclusive sujeitos à inscrição desses débitos em Dívida Ativa e a processos judiciais para cobrança desses valores, inclusive mediante penhora de bens.

Esse eventual atraso de pagamento já acarreta as consequências legais devidas, e não deve, em hipótese alguma, apresentar outros efeitos, em especial o término do regime de segregação patrimonial entre a incorporação e os adquirentes.

Absolutamente indevida, portanto, tal previsão, em especial porque, com a decretação da falência, e até antes disso, os adquirentes já estarão passando por toda ordem de problemas, inclusive com a provável paralização das obras da incorporação, e com a assunção antecipada e imediata de obrigações de pagamento que, de outra forma, viriam a ocorrer apenas no futuro com as parcelas originalmente devidas. É forçoso reconhecer que essa antecipação de dívidas afetará substancialmente o planejamento financeiro das famílias afetadas.

Cumular essa enorme dificuldade com a destinação de seus bens à massa falida do incorporador caso o pagamento das referidas obrigações não ocorra no citado prazo de um ano é medida desarrazoada e que em nada contribuiu para o aperfeiçoamento das regras a que as incorporações imobiliárias devem estar sujeitas. Com efeito, o Poder Público já dispõe dos instrumentos devidos para cobranças desses valores dos legítimos proprietários do patrimônio de afetação – que, assim, não deve ser de forma alguma extinto.

Dessa forma, seguindo essas linhas, apresentamos o substitutivo em anexo, que estabelece a revogação do referido art. 9º da Lei nº 10.931, de 2004, e, **apenas para as incorporações que vierem a ser registradas após a publicação da Lei decorrente desta proposição**, a obrigatoriamente do regime da afetação patrimonial em incorporações imobiliárias.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Félix Mendonça Júnior** – PDT/BA

11

Assim, ante o exposto, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.147, de 2019, na forma do substitutivo que ora apresentamos**, que busca contemplar os aspectos comentados.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado **FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR**
Relator

2023-7482

Apresentação: 19/12/2023 09:02:55.020 - CDE
PRL 1 CDE => PL 5147/2019

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD232457741600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Félix Mendonça Júnior





COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.147, DE 2019

Dispõe sobre o regime de afetação em incorporações imobiliárias, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o regime de afetação em incorporações imobiliárias, e dá outras providências.

Art. 2º O art. 31-A da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31-A. A incorporação será obrigatoriamente submetida pelo incorporador ao regime da afetação, pelo qual o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens e direitos a ela vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução da incorporação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes.

§ 1º-A. O regime da afetação de que trata o *caput* deste artigo é obrigatório inclusive para:

- I - as sociedades de propósito específico cuja atividade seja restrita a uma única incorporação imobiliária; e
- II - a incorporação de imóveis residenciais de interesse social, ainda que vinculados a programas governamentais.

.....” (NR)





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Félix Mendonça Júnior** – PDT/BA

13

Art. 3º As incorporações cujo registro de que trata o § 1º do art. 32 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, tenha sido realizado, em relação a todos os documentos de que trata o *caput* do referido artigo, até a data de publicação dessa Lei poderão, a critério do incorporador, não estar submetidas ao regime da afetação.

Art. 4º Fica revogado o art. 9º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR
Relator

2023-7482

Apresentação: 19/12/2023 09:02:55.020 - CDE
PRL 1 CDE => PL 5147/2019

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD232457741600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Félix Mendonça Júnior

