

## **COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO**

### **PROJETO DE LEI N° 1.710-A, DE 1999**

Dispõe sobre auditoria contábil nas atividades de incorporação e construção de imóveis regidas pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

**AUTOR:** Deputado JOSÉ THOMAZ NONÔ

**RELATOR:** Deputado ARMANDO MONTEIRO NETO

#### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 1.710-A/99, de autoria do nobre Deputado José Thomaz Nonô, dispõe sobre auditoria contábil nas atividades de incorporação e construção de imóveis regidas pela Lei nº 4.591, de 16/12/64. O art. 1º da proposição preconiza que as empresas, sociedades cooperativas, grupos de consórcios e outras entidades de direito privado, qualquer que seja a sua forma ou organização, só poderão realizar atividades de incorporação ou construção de imóveis residenciais ou comerciais mediante captação de recursos antecipados de condôminos ou promitentes compradores se atenderem, além das normas estabelecidas na Lei nº 4.591, de 16/12/64, às seguintes exigências: (i) contratação de seguro com garantia de execução de obra, até final concessão do “habite-se” e efetiva entrega do imóvel ao adquirente com integral cumprimento das obrigações pactuadas; e (ii) contratação de empresa ou profissional de auditoria independente, devidamente registrada em Conselho Regional de Contabilidade, indicada por assembléia de condôminos, para realizar a verificação dos documentos, registros e demonstrações contábeis inerentes ao respectivo empreendimento imobiliário.

O § 1º desse dispositivo estipula a necessidade de registro da empresa ou do profissional de auditoria independente na Comissão de Valores Mobiliários, no caso de as entidades terem apresentado no exercício anterior patrimônio líquido superior a R\$ 500.000,00 ou receita operacional superior a R\$ 1.000.000,00. O parágrafo seguinte prevê que a auditoria de progresso da obra será realizada, no mínimo, a cada trimestre, com a emissão de relatório circunstanciado e parecer sobre a regularidade ou não das origens e aplicações de recursos, a evolução do cronograma físico-financeiro e o comportamento dos custos com a posição de cada condômino, referente ao empreendimento imobiliário. Já o § 3º especifica que cada unidade isolada de edificações ou conjunto de edificações a que se refere o art. 1º da Lei nº 4.591, de 16/12/64, deverá possuir controles individualizados, vedada qualquer comunicação com outros do mesmo ou de distinto proprietário, incorporador ou construtor, correspondendo, a cada uma, uma conta bancária, na qual serão centralizados todos os ingressos e saídas de recursos.

A seguir, o § 4º preconiza que os registros contábeis referentes aos empreendimentos imobiliários serão procedidos de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, com emissão de balancetes mensais. Por seu turno, o § 5º do mesmo artigo define que a empresa ou profissional responsável pela realização da auditoria deverá entregar seu relatório e parecer à Comissão de Representantes dos Condôminos, com cópia aos dirigentes da Entidade responsável pela obra, devendo a referida Comissão, em se constatando qualquer tipo de infração de ordem criminal na sua execução, encaminhar representação ao Ministério Público. O art. 2º do projeto em tela, por sua vez, preconiza que as exigências da lei aplicam-se às empresas contratadas para administrar a construção de imóveis em condomínio, as quais atuem como responsáveis pelo controle e gerência dos recursos captados dos respectivos condôminos. Por fim, o art. 3º da proposição em exame estipula o prazo de 90 dias para a entrada em vigor da lei, contados da sua publicação.

Em sua justificação, o ilustre autor argumenta que, a despeito das profundas transformações ocorridas no mundo desde a sanção da Lei nº 4.591/64, esta não foi, praticamente, alterada nos pontos onde os fatos reclamam ajustamentos imprescindíveis,

como ilustrado, segundo o Parlamentar, pelos casos da Construtora Sersan e da Encol. Assim, em suas palavras, o projeto em apreciação busca dotar o condômino ou promitente comprador de um imóvel de um eficiente mecanismo de controle do dinheiro aplicado em mãos de estranhos, que, em geral, não sofrem qualquer fiscalização de órgão público ou privado, muito embora funcionem como verdadeiros captadores de poupança popular.

De acordo com o insigne Deputado, a obrigatoriedade de contratação de seguro visa a garantir a concretização da obra, enquanto a previsão de auditoria independente busca assegurar aos condôminos a fiscalização do cumprimento do cronograma físico-financeiro e da regularidade dos documentos e registros contábeis referentes ao empreendimento imobiliário. Deste modo, segundo o eminentíssimo Parlamentar, o Relatório da Auditoria destina-se a proporcionar aos condôminos o controle da qualidade e a adequada aplicação dos seus recursos. De outra parte, a individualização da conta bancária e da contabilização por edificação ou empreendimento é justificada pelo ilustre autor pelo fato de a experiência haver demonstrado que a interrupção das obras é, geralmente, motivada pelo desvio de recursos que, captados para a construção de um empreendimento, são destinados para outro da mesma empresa e, até mesmo, de terceiros. O nobre autor ressalta, ainda, que a Comissão de Representantes dos Condôminos poderá obter no Relatório da Auditoria Contábil-Financeira o embasamento técnico para a tomada de decisões sobre a obra e, se for o caso, oferecer representação contra a construtora ou incorporadora que praticar infrações de ordem criminal.

O Projeto de Lei nº 1.710/99 foi distribuído em 21/09/99, pela ordem, às Comissões de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, de Economia, Indústria e Comércio e de Constituição e Justiça e de Redação, em regime de tramitação ordinária. Encaminhado o projeto em tela à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias em 09/11/99, foi designado Relator o nobre Deputado Luiz Bittencourt, que apresentou parecer favorável ao projeto, posição aprovada unanimemente por aquele Colegiado na reunião de 31/05/00.

Encaminhado o projeto em tela à Comissão de Economia, Indústria e Comércio em 08/06/00, fomos honrados, em 15/06/00, com a missão de relatá-lo. Não se

apresentaram emendas à proposição até o final do prazo regimental para tanto destinado, em 27/06/00.

Cabe-nos, agora, nesta Comissão de Economia, Indústria e Comércio, apreciar a matéria quanto ao mérito, nos aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 32, VI, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A iniciativa ora submetida à nossa apreciação trata de matéria das mais importantes nos dias que correm, dado que a garantia dos direitos dos adquirentes de imóveis em construção integra um capítulo particularmente relevante no campo mais geral da proteção dos direitos do consumidor. De fato, as relações comerciais que se estabelecem entre condôminos ou promitentes compradores de imóveis, de um lado, e incorporadoras ou construtoras, de outro, caracterizam-se pela posição dominante exercida por estas últimas, mercê do elevado valor monetário dos bens objeto das transações, dos prazos consideravelmente longos das obrigações contratadas e da essencialidade intrínseca dos imóveis para a grande maioria dos compradores. Daí que o aumento da segurança para os adquirentes de imóveis trará reflexos benéficos imediatos sobre a demanda por unidades habitacionais e comerciais, com influência positiva sobre a geração de emprego e renda no País. Desta forma, o projeto em exame afigura-se-nos, em princípio, inegavelmente oportuno.

Conquanto estejamos de acordo com as preocupações do insigne autor, deve-se observar que a obrigatoriedade de contratação de seguro com garantia de execução de obra, preconizada pelo art. 1º, I, da proposição em tela, corresponde a um mandamento já estipulado pelo arcabouço jurídico vigente. Com efeito, o Decreto-Lei nº 73, de 21/11/66, que

“Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências”, assim determina, em seu art. 20:

“Art. 20. Sem prejuízo do disposto em leis especiais, são **obrigatórios** os seguros de:

.....  
e) garantia do cumprimento das obrigações do incorporador e construtor de imóveis;

.....  
”

(grifos nossos)

A registrar, ainda, que o art. 22, combinado com o supramencionado art. 20, *e*, do mesmo Decreto-Lei nº 73, de 21/11/66, veda a concessão de financiamento com recursos públicos a empresas que não tenham contratado o respectivo seguro. Com efeito:

“Art. 22. As instituições financeiras públicas não poderão realizar operações ativas de crédito com as pessoas jurídicas e firmas individuais que **não tenham em dia os seguros obrigatórios por lei**, salvo mediante aplicação da parcela de crédito, que for concedido, no pagamento dos prêmios em atraso.

Parágrafo único. Para participar de concorrências abertas pelo Poder Público, é indispensável **comprovar o pagamento dos prêmios dos seguros legalmente obrigatórios.**” (grifos nossos)

Assim, é forçoso reconhecer que o projeto em lei sob análise é completamente inócuo neste ponto, uma vez que reproduz preceito já introduzido por dispositivo de lei federal em plena vigência.

Quanto à obrigatoriedade de contratação de empresa ou profissional de auditoria independente para realizar a verificação dos documentos, registros e demonstrações contábeis inerentes ao empreendimento imobiliário, cremos que representa iniciativa cujo alcance social pode ser aquilatado pelos terríveis desdobramentos da falência da Construtora Encol, recentemente ocorrida. Estivesse em vigor semelhante dispositivo, certamente não se

teria chegado à impensável situação vivida por milhares de brasileiros que perderam toda a sua poupança e o sonho da casa própria.

Cumpre, apenas, observar alguns reparos ao texto restante do projeto em apreciação, com o fito de torná-lo mais acorde ao jargão técnico e de melhor esclarecer alguns de seus mandamentos. Assim é que, em nossa opinião, dever-se-ia, no inciso II do art. 1º, substituir a expressão “empresa ou profissional de auditoria independente” pela expressão “auditor independente, pessoa física ou jurídica”. Além disso, caberia, no § 2º do art. 1º, especificar que a auditoria de progresso da obra dar-se-ia a cada trimestre **civil** e substituir o termo “condômino” pela expressão “condômino ou promitente comprador”. Sugerimos, ainda, estipular “controles contábeis e financeiros individualizados”, no lugar de “controles individualizados”, no texto do § 3º do mesmo artigo. Recomendamos, também, a substituição da expressão “emissão de balancetes mensais” pela expressão “emissão de diários, razões e balancetes contábeis e outros demonstrativos financeiros mensais”, no texto do art. 1º, § 4º, da proposição sob análise. Por fim, julgamos oportuno preconizar a necessidade de eleição de uma Comissão de Representantes dos Condôminos que tenha a finalidade de indicar o auditor independente a ser contratado.

Desta forma, tomamos a liberdade de sugerir a alteração do projeto em tela, de modo a contemplar todos os aspectos supramencionados. Propomos, então, por meio de um substitutivo, apresentado em anexo, nova redação para o art. 1º da proposição sob exame de modo a:

- (i) Retirar a menção à obrigatoriedade de contratação de seguro com garantia de execução de obra, por meio da supressão do inciso I e da incorporação do inciso II ao *caput* do artigo;
- (ii) Introduzir um novo parágrafo, identificado como § 1º, renumerando-se os demais, no qual se preconize a necessidade de eleição de uma Comissão de Representantes dos Condôminos, com a finalidade de indicar o auditor independente a ser contratado;

- (iii) Substituir a expressão “empresa ou profissional de auditoria independente” pela expressão “auditor independente, pessoa física ou jurídica”;
- (iv) Substituir o termo “trimestre” pela expressão “trimestre civil” no § 2º original, renumerado como § 3º;
- (v) Substituir o termo “condômino” pela expressão “condômino ou promitente comprador” no § 2º original, renumerado como § 3º;
- (vi) Substituir a expressão “controles individualizados” pela expressão “controles contábeis e financeiros individualizados” no § 3º original, renumerado como § 4º; e
- (vii) Substituir a expressão “emissão de balancetes mensais” pela expressão “emissão de diários, razões e balancetes contábeis e outros demonstrativos financeiros mensais” no § 4º original, renumerado como § 5º.

Por todos estes motivos, votamos pela **aprovação do Projeto de Lei nº 1.710-A, de 1999, na forma do substitutivo em anexo.**

É o voto, salvo melhor juízo.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de 2001.

Deputado ARMANDO MONTEIRO NETO  
Relator

**COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.710-A, DE 1999**

Dispõe sobre auditoria contábil nas atividades de incorporação e construção de imóveis regidas pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre auditoria contábil nas atividades de incorporação e construção de imóveis regidas pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

Art. 2º As empresas, sociedades cooperativas, grupos de consórcios e outras entidades de direito privado, qualquer que seja a sua forma ou organização, só poderão realizar atividades de incorporação ou construção de imóveis residenciais ou comerciais mediante captação de recursos antecipados de condôminos ou promitentes compradores se procederem à contratação de auditor independente, pessoa física ou jurídica, devidamente registrado no órgão profissional competente, para realizar a verificação dos documentos, registros e demonstrações contábeis inerentes ao respectivo empreendimento imobiliário, sem prejuízo do atendimento ao disposto na Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

§ 1º A indicação do auditor independente de que trata o *caput* será efetuada por Comissão de Representantes dos Condôminos eleita especialmente para este fim.

§ 2º As entidades responsáveis pela obra que tenham apresentado no exercício anterior patrimônio líquido superior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) ou receita operacional superior a R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais) deverão contratar auditor independente devidamente registrado na Comissão de Valores Mobiliários.

§ 3º A auditoria de progresso da obra será realizada, no mínimo, a cada trimestre civil, com a emissão de relatório circunstaciado e parecer sobre a regularidade das origens e aplicações de recursos, o cumprimento do cronograma físico-financeiro e a evolução dos custos, especificada a posição de cada condômino ou promitente comprador, referente ao empreendimento imobiliário.

§ 4º Cada unidade isolada de edificações ou conjunto de edificações a que se refere o art. 1º da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, deverá possuir controles contábeis e financeiros individualizados, vedada qualquer comunicação com outros do mesmo ou de distinto proprietário, incorporador ou construtor, correspondendo, a cada uma, uma conta bancária, na qual serão centralizados todos os ingressos e saídas de recursos.

§ 5º Os registros contábeis referentes aos empreendimentos imobiliários serão procedidos de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, com emissão de diários, razões e balancetes contábeis e outros demonstrativos financeiros mensais.

§ 6º O auditor independente responsável pela realização da auditoria deverá entregar seu relatório e parecer à Comissão de Representantes dos Condôminos de que trata o § 1º, com cópia aos dirigentes da entidade responsável pela obra, devendo a referida Comissão, em se constatando qualquer tipo de infração de ordem criminal na sua execução, encaminhar representação ao Ministério Público.

Art. 3º Aplicam-se as exigências desta Lei às empresas contratadas para administrar a construção de imóveis em condomínio que atuem como responsáveis pelo controle e gerência dos recursos captados dos respectivos condôminos.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de 2001.

Deputado ARMANDO MONTEIRO NETO  
Relator