

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Projeto de Lei nº 748, de 2007

*Derroga o art. 9º da Lei nº 10.931, de
02 de agosto de 2004.*

Autor: Deputado **Rogério Lisboa**

Relator: Deputado **José Carlos Machado**

I - Relatório

Chega para a análise desta Comissão o projeto de lei em epígrafe, que pretende abolir o art. 9º da Lei nº 10.931, de 2004, a qual estabelece regime tributário especial para as incorporações imobiliárias submetidas ao regime de afetação patrimonial de que tratam os arts. 31-A a 31-F da Lei nº 4.591, de 1964. O art. 9º, objeto de nosso exame, dispõe o seguinte:

Art. 9º Perde eficácia a deliberação pela continuação da obra a que se refere o § 1º do art. 31-F da Lei no 4.591, de 1964, bem como os efeitos do regime de afetação instituídos por esta Lei, 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, as quais deverão ser pagas pelos adquirentes em até um ano daquela deliberação, ou até a data da concessão do habite-se, se esta ocorrer em prazo inferior.

O autor da proposta defende sua iniciativa argumentando que o dispositivo a ser abolido transfere para os compradores a responsabilidade pelo pagamento das dívidas do patrimônio de afetação ou do falido, sob pena de perda da eficácia da afetação. Tal consequência, em sua opinião, é inaceitável, tanto juridicamente, como socialmente.

A proposição foi examinada inicialmente pela Comissão de Defesa do Consumidor, onde chegou a receber parecer pela rejeição. Entretanto, a relatora, Deputada Ana Arraes, reconsiderou sua posição e opinou pela aprovação com duas emendas, em parecer que foi aprovado pelo pleno da Comissão. A primeira dessas emendas inclui um § 9º ao art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990, que disciplina o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para determinar que a construção de unidades habitacionais em incorporações imobiliárias só poderá ser financiada com recursos do FGTS se o empreendimento for submetido ao regime da afetação patrimonial. A segunda emenda apenas altera a redação da ementa do projeto de lei, para ajustá-la ao que foi proposto pela primeira emenda oferecida pela relatora.

Nesta Comissão de Desenvolvimento Urbano não foram apresentadas emendas durante o prazo regimental. Na sessão legislativa de 2008, a proposição esteve sob a relatoria do Deputado Renato Amary, que apresentou parecer pela aprovação da proposta original e das emendas adotadas pela Comissão de Defesa do Consumidor. Esse parecer, contudo, não chegou a apreciado.

Na sequência, o projeto de lei, que tramita em regime conclusivo, deve ser examinado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o nosso relatório.

II – Voto do Relator

Por definição, a afetação patrimonial é o regime 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” (art. 31-A da Lei nº 4.591/64, inserido pela Lei nº 10.931/04). De acordo com o texto em vigor, o patrimônio de afetação não se comunica com os demais bens, direitos e obrigações do patrimônio geral do incorporador ou de outros patrimônios de afetação por ele constituídos e só responde por dívidas e obrigações vinculadas à incorporação respectiva (art. 31-A, § 1º).

A inclusão da figura da afetação patrimonial no arcabouço jurídico brasileiro justificou-se pela proteção que esse instrumento oferece ao adquirente de unidades imobiliárias, por garantir que o patrimônio vinculado a uma incorporação específica não vai ser usado para saldar dívidas de outros empreendimentos. Vale registrar que a falência da incorporadora Encol, que já foi considerada uma das maiores empresas brasileiras do ramo imobiliário, deveu-se, em grande parte, por utilização indevida de receita de um determinado empreendimento para alavancar outro.

Com a adoção do patrimônio afetado, o condomínio dos adquirentes pode assumir a obra, em situações de falência ou insolvência do incorporador, o que garantiria o término dos trabalhos e a entrega das unidades. A assembléia dos adquirentes pode optar, ainda, pela liquidação do patrimônio de afetação, na hipótese de a continuação da obra não ser possível ou vantajosa (art. 31-F da Lei nº 4.591/64, inserido pela Lei nº 10.931/04). É importante ressaltar que o § 11 do mesmo art. 31-F estabelece, em caso de continuação da obra, a sub-rogação automática dos adquirentes nos direitos, nas obrigações e nos encargos relativos à incorporação, inclusive aqueles relativos ao contrato de financiamento da obra, se houver.

Diante disso, o art. 9º que se pretende eliminar soa contraditório. O ilustre Deputado Renato Amary, que nos antecedeu na análise da proposição bem aponta a incoerência, ao observar que a transferência para o adquirente da responsabilidade pelo pagamento das obrigações tributárias, previdenciárias e trabalhistas, vinculadas ao respectivo patrimônio de afetação, em caso de falência ou insolvência do incorporador, sob pena da perda da eficácia da afetação, prevista pelo art. 9º, praticamente inviabiliza a continuidade da obra.

Aplicando-se o art. 9º e suprimindo-se a eficácia da afetação, o patrimônio da incorporação vai compor a massa falida, prejudicando os adquirentes e os próprios credores do empreendimento. Dessa forma, concordamos com o autor da proposição que, se o objetivo do patrimônio afetado é proteger o adquirente do imóvel e proporcionar maior segurança ao mercado imobiliário, o art. 9º da Lei nº 10.931/04 não pode ser mantido. Afinal, as dívidas tributárias, previdenciárias e trabalhistas obrigam o patrimônio de afetação, não sendo justo comprometer o patrimônio pessoal dos adquirentes no pagamento de tais débitos.

Quanto à obrigatoriedade de adoção do patrimônio afetado em empreendimentos financiados com recursos do FGTS, preconizada pelas emendas adotadas na Comissão de Defesa do Consumidor, entendemos que não se trata de uma medida positiva. Entendemos que a afetação do patrimônio é um instrumento facultativo, que deve ser analisado de acordo com inúmeras variáveis do negócio imobiliário, que prevê outros mecanismos de segregação patrimonial tão seguros quanto à afetação do patrimônio, como, por exemplo, a Sociedade de Propósito Específica (SPE), mas que atende melhor aos interesses dos adquirentes, investidores, agentes financeiros, mercados de capitais e incorporadores que atuam no setor.

A título de exemplo, a própria Caixa econômica Federal que opera quase 100% (cem por cento) dos recursos orçamentários do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço só contrata operações de financiamentos destinados à produção imobiliária quando ela tem toda a gestão dos recursos. Em outras palavras, a instituição exige que a operação seja estruturada de tal forma que ela sempre, durante o período de construção, detenha os recursos destinados ao final da construção do empreendimento. Sendo assim, quase que inexistente a possibilidade do empreendimento não terminar e os compradores serem prejudicados. Além disso, exige ainda, a contratação e o pagamento de Seguro de Garantia de Término de Obra, o que mitiga totalmente o risco da Caixa Econômica Federal e do FGTS.

Segundo dados da Caixa Econômica Federal, em 28 de outubro do corrente, já haviam dado entrada naquela instituição quase 1.500 (um mil e quinhentos) empreendimentos enquadrados no Programa Minha Casa, Minha Vida e, destes, quase nenhum incorporado sob o regime de Patrimônio de Afetação.

Por isso, acreditamos que a exigência de afetação de todos os empreendimentos que se utilizarem de recursos do FGTS é um retrocesso desnecessário e dificultará a participação de empresas, principalmente as micro e pequenas, que são grande maioria do setor, no programa de governo ou de qualquer outra operação com recursos do FGTS.

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 748, de 2007, e pela **rejeição** das Emendas de Relator nº 1 e 2, adotadas pela Comissão de Defesa do Consumidor.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado **José Carlos Machado**

Relator