

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 545, de 1999, do Senador Lúcio Alcântara, que *acrescenta alínea ao art. 32 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que ‘Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias’*, para o fim de estabelecer garantias aos adquirentes de imóveis em construção; o Projeto de Lei do Senado nº 595, de 1999, do Senador Carlos Patrocínio, que *altera os arts. 44 e 66 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que trata das incorporações de imóveis, no sentido de regular o fornecimento de autorização para registro definitivo da unidade adquirida*; o Projeto de Lei do Senado nº 103, de 2006, da Senadora Serys Slhessarenko, que *altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, para determinar a responsabilidade sucessória do adquirente, a qualquer título, de empreendimento imobiliário*; o Projeto de Lei do Senado nº 179, de 2006, do Senador Valdir Raupp, que *altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para tornar obrigatória a individualização das tarifas de saneamento básico nos condomínios- edilícios*.

RELATOR: Senador **GERSON CAMATA**

I – RELATÓRIO

Tramitam em conjunto nesta Comissão, de acordo com o Requerimento nº 345, de 2010, de autoria do Senador João Ribeiro, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 545, de 1999, do Senador Lúcio Alcântara, o PLS nº 595, de 1999, do Senador Carlos Patrocínio; o PLS nº 103, de 2006, da Senadora Serys Slhessarenko; e o PLS nº 179, de 2006, do Senador Valdir Raupp.

a) PLS nº 545, de 1999

O Projeto de Lei do Senado nº 545, de 1999, do Senador Lúcio Alcântara, tem por objetivo acrescentar tão-somente a alínea *q* ao art. 32 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que *dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias*, para dispor basicamente sobre a contratação de seguro que possa cobrir prejuízos eventualmente causados pelas empresas incorporadoras a promitentes compradores de imóveis residenciais e comerciais, na planta ou em construção.

Na justificação do projeto, o proponente ressalta, com toda nitidez, a grande preocupação com a necessidade de se editar norma jurídica protetora das pessoas que aplicam suas economias na aquisição de imóveis na planta ou em construção e, de repente, vêem o resultado de anos de trabalho esvair-se nos meandros das falências de incorporadoras, como no caso da Encol, Engenharia, Comércio e Indústria S/A; nos atrasos infundáveis de conclusão das obras; ou no desmoronamento de prédios, com vários deles soterrando não só o dinheiro ali empregado, como também familiares dos compradores, como aconteceu no Rio de Janeiro, no lamentável episódio do Edifício Palace II.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a matéria foi distribuída ao Senador Pedro Simon, que apresentou relatório por sua aprovação na forma de substitutivo, cujo teor recuperamos e anuímos, em grande medida, no presente parecer.

Não foram apresentadas emenda ao projeto.

b) PLS nº 595, de 1999

O Projeto de Lei do Senado nº 595, de 1999, de autoria do Senador Carlos Patrocínio, pretende alterar o § 3º do art. 44 e o inciso VII do art. 66 da Lei nº 4.591, de 1964, para impor ao construtor, incorporador ou financiador o dever de desembaraçar de quaisquer ônus as unidades imobiliárias discriminadas, de modo a permitir que os adquirentes possam lavrar a competente escritura pública e registrar os imóveis comprados.

Em sua justificativa, o autor afirma que o projeto tem por objetivo garantir direitos aos adquirentes das unidades imobiliárias em construção. Isso porque, não raro, os incorporadores edificam em terrenos gravados ou hipotecam unidades inconclusas, restando ao adquirente, que, em muitos casos, já pagou integralmente o preço da sua unidade, esperar a liberação dos gravames, para que possa registrar aquilo que é seu.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 595, de 1999.

c) PLS nº 103 de 2006

O Projeto de Lei do Senado nº 103, de 2006, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko, pretende acrescentar os §§ 1º e 2º ao art. 30 da Lei nº 4.591, de 1964, para determinar a responsabilidade sucessória do adquirente de empreendimento imobiliário caracterizado como incorporação imobiliária e que já tenha frações ou unidades prometidas à venda. Nesse caso, o adquirente sucederá o antigo incorporador em direitos e obrigações perante os promitentes compradores de frações ou unidades. Além disso, o projeto em análise especifica que, no caso de cessão de créditos ou de aquisição paralela do imóvel, o cessionário será solidariamente responsável perante os promitentes compradores de frações ou unidades, pelas obrigações assumidas pelo incorporador-cedente.

Assevera-se, na justificação, que é preciso alterar a Lei nº 4.591, de 1964, para prescrever que aquele que vier a adquirir o empreendimento imobiliário, sucedendo, portanto, ao antigo incorporador, fica obrigado a cumprir os contratos do incorporador originário, na forma estabelecida no original instrumento público ou particular de aquisição do imóvel.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 103, de 2006.

d) PLS nº 179, de 2006

O Projeto de Lei do Senado nº 179, de 2006, do Senador Valdir Raupp, tem por escopo acrescentar o § 6º ao art. 12 da Lei nº 4.591, de 1964, o art. 7º-B à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que *dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*, e o § 6º ao art. 1.331 do Código Civil. Essas alterações têm por finalidade individualizar para cada unidade imobiliária, nos condomínios, a responsabilidade pela despesa decorrente do abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Alega o autor do projeto que a cobrança com base no consumo total da edificação, sem levar em consideração o consumo individualizado de cada unidade imobiliária, cria um estímulo ao desperdício de água.

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

Após a análise desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), os projetos serão examinados, em caráter terminativo, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe são submetidas por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de qualquer comissão, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria afeita a seguros, política de crédito e outros assuntos correlatos. De resto, segundo dispõe o RISF, os projetos em análise não apresentam vício de **regimentalidade**.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pelos projetos, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido violada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito (art. 61, § 1º, da CF).

a) PLS nº 545, de 1999

Conquanto seja o de menor extensão, o PLS nº 545, de 1999, é o de maior amplitude, o que melhor disciplina a matéria e tem maior abrangência na proteção dos seus destinatários. Além do mais, esse projeto é o mais antigo, tendo precedência sobre os mais recentes (art. 260, inciso II, *b*, do RISF).

No que diz respeito ao mérito, releva notar que, com a apresentação do projeto em tela, busca-se conferir maior segurança aos adquirentes de imóveis em construção, de modo a suprimir o desequilíbrio existente na relação jurídica entre o incorporador e o adquirente, em face da possível falência daquele, de obra inconclusa, de atrasos na entrega do imóvel, assim como de sinistro derivado da técnica ou dos materiais utilizados.

Do ponto de vista econômico, a instituição do seguro para garantir o cumprimento das obrigações do construtor e do incorporador de imóveis vai no sentido de diminuir ao que os especialistas chamam de assimetria de informações existente entre os vendedores e os promitentes compradores. A existência dessa assimetria, ou seja, uma grande diferença de conhecimento entre uns e outros, torna extremamente difícil para uma parte monitorar o comportamento da outra. Isso tende a provocar distorções nessa relação, como por exemplo a assunção de riscos excessivos de lado a lado.

Outro aspecto relevante é que a medida proposta também ajuda a mitigar o desequilíbrio de poder de mercado entre as partes presente nessa relação comercial, porquanto garante um mínimo de proteção ao lado mais

vulnerável dela. Esse desequilíbrio pode estar relacionado com a assimetria de informações referida anteriormente, já que é praticamente inviável aos compradores auditar e analisar a fundo as complexidades das operações das empresas, que desse modo têm a possibilidade de impor termos contratuais menos vantajosos aos compradores.

O que se busca, fundamentalmente, é o afastamento dos efeitos da decretação da falência ou da insolvência civil do incorporador, desacoplando o bem imóvel prometido dos destinos da massa falida. Dessa forma, é válida a providência alvitada pela proposição, que na prática revitaliza, em bases mais amplas, o seguro-garantia do cumprimento de obrigações do incorporador e construtor de imóveis, previsto na alínea *e* do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966 (*Dispõe Sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências*), revogada pela Medida Provisória nº 2.221, de 4 de setembro de 2001.

Em que pese o fato de que tal dispositivo implica um custo adicional para o adquirente de imóvel, variável conforme as características de cada empreendimento e da cobertura securitária pactuada, nos termos da regulamentação pertinente, trata-se de medida salutar para o mercado imobiliário como um todo, que se tornará mais equilibrado, e para cada comprador em particular, que passará a contar com uma proteção de seu precioso investimento.

b) PLS nº 595, de 1999

Calcado na experiência nacional, o PLS nº 595, de 1999, tem por objetivo garantir a propriedade daquele que pagou integralmente pelo imóvel. Com o acréscimo do proposto § 3º ao art. 44 da Lei nº 4.591, de 1965, o incorporador ficará, após a concessão do “habite-se”, obrigado a providenciar a retirada de quaisquer ônus das unidades imobiliárias discriminadas, de modo a permitir o registro por parte dos compradores ou, conforme o caso, colocá-las à venda livres e desembaraçadas. Já a modificação proposta no art. 66 da mesma Lei tipifica a infração de não cumprimento dessa prática.

Assim, a medida afasta a prática de alguns incorporadores que, antes de expurgar os gravames existentes, vendem aos consumidores imóveis onerados por hipotecas e alienações fiduciárias, sob a promessa de levantar os gravames com o dinheiro recebido dos próprios consumidores, mas freqüentemente relutam em fazê-lo.

É sabido que grande número de incorporadores contam com os recursos recebidos em contratos de promessa de venda de imóveis “na planta”, ou em fase de construção, para concluir as respectivas obras. É uma forma comum, e lícita, de se capitalizarem, desde que não traga riscos excessivos para o negócio.

O projeto em tela não obstará tal prática, mas apenas garantirá que os imóveis concluídos estejam plenamente regularizados assim que seja averbada a construção.

c) PLS nº 103, de 2006

É incontestável a justificativa da ilustre proponente, que pretende acrescentar dois parágrafos ao art. 30 da Lei nº 4.591, de 1965, para impor ao adquirente o dever de honrar as obrigações da incorporadora originária, assegurando o cumprimento dos contratos. Assim, aquele que vier a adquirir o empreendimento imobiliário que já tenha frações ou unidades prometidas à venda sucederá em direitos e obrigações o antigo incorporador, perante os compradores de frações ou unidades. Da mesma forma, o cessionário de créditos será solidariamente responsável, perante os promitentes compradores de frações ou unidades, pelas obrigações assumidas pelo incorporador-cedente.

Trata-se, mais uma vez, de medida que visa a ampliar o grau de proteção dos adquirentes de imóveis, evitando que manobras patrimoniais e financeiras impeçam a justa atribuição das responsabilidades e obrigações surgidas nos contratos originais.

d) PLS nº 179, de 2006

No mérito, entendemos louvável a iniciativa consubstanciada no PLS nº 179, de 2006, pois permite que exista uma correlação precisa entre a cobrança e o consumo dos serviços de água e esgoto em cada unidade imobiliária, o que contribui para a diminuição do desperdício. De fato, ainda que não exista uma lei federal que obrigue a colocação de hidrômetro individual, o número de condomínios edifícios que adotam o sistema de medição por unidade imobiliária avança. O benefício dos moradores é o fim das distorções na conta de água. A explicação é que, sem o equipamento de medição individual, quando a pessoa mora sozinha, ela desembolsa a mesma quantia de uma família com, por exemplo, seis integrantes.

Mas o ganho principal é o incentivo ao uso racional dos recursos hídricos. Atualmente, segundo especialistas do setor, o sistema já contribui para a redução de até 30% na conta de água dos condomínios que o adotam. Além disso, muitos construtores e incorporadores estão deixando a tubulação de água preparada para receber os hidrômetros individuais, ao passo que outros já entregam os imóveis com os aparelhos.

Sob o prisma econômico, a medida coíbe o chamado comportamento de “carona”, que é quando um indivíduo usufrui de um bem comum em uma medida maior do que sua contribuição para custear esse mesmo bem. Quando a água do condomínio não é cobrada conforme o consumo de cada unidade, é grande o incentivo ao desperdício, já que um gasto maior (banhos demorados, torneiras abertas, tubulações sem manutenção, etc.) não corresponde a um aumento equivalente na tarifa cobrada. A medição e cobrança individualizadas pelo consumo, além de criarem um incentivo para se economizar água, promovem uma adequada alocação do custo desse bem.

Portanto, a iniciativa é louvável. Porém, entendemos que há que se ter certa cautela para adotá-la, porque, para tanto, seria preciso afastar a liberdade individual de cada condomínio a respeito da conta de água e do uso do saneamento básico e muitos deles poderiam entender que as despesas para instalação dos aparelhos são muito elevadas, inviabilizando, a curto prazo, os benefícios da conta individualizada. Realmente, não parece razoável, de repente, obrigar os milhares de condomínios de casas e apartamentos no Brasil afora a adotar o sistema individualizado de consumo de água, haja vista

que a adequação exigiria intervenções importantes e custosas nos imóveis, obrigação essa possivelmente além dos limites dos orçamentos das famílias.

Nesse sentido, o ideal é que a obrigação passe a valer para o futuro, de modo que os imóveis cuja construção vier a ser autorizada de agora em diante já contemplem a estrutura necessária e, além disso, os condomínios existentes tenham tempo para constituir fundos de reserva ou outros mecanismos de planejamento financeiro a fim de fazer os investimentos necessários. Daí propormos a data de 1º de janeiro de 2014 para a entrada em vigor das modificações aventadas no PLS nº 179, de 2006.

III – VOTO

Pelos motivos expostos, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 545, de 1999, na forma do seguinte substitutivo, com a conseqüente prejudicialidade dos Projetos de Lei do Senado nºs 595, de 1999; 103, de 2006; e 179, de 2006, por força do art. 260, II, do RISF.

EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 545, DE 1999

Altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para aperfeiçoar as regras e procedimentos referentes às incorporações imobiliárias e tornar obrigatória a individualização das tarifas de saneamento básico nos condomínios edilícios.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 32 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, passa a vigorar acrescido da seguinte alínea “q”:

“**Art. 32.**.....

.....

q) apólice de seguro de cobertura de prejuízos causados pelo incorporador de imóveis comerciais ou residenciais, compartilhados ou não, na planta ou em construção, a promitentes compradores, em decorrência de inconclusão da obra, de atraso na entrega do imóvel, de sinistro derivado da técnica de construção ou dos materiais utilizados, inclusive pelo prazo de cinco anos da data da carta de habite-se, ou da falência do incorporador.” (NR)

Art. 2º Os arts. 12, 44 e 66 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 12.**.....

.....

§ 6º A partir de 1º de janeiro de 2014 é vedada a inclusão, entre as despesas do condomínio, das tarifas de serviços públicos prestados às unidades autônomas.” (NR)

“**Art. 44.**.....

.....

§ 3º Averbada a construção, o incorporador ou o financiador terão, no máximo, sessenta dias para providenciar o desembaraço de quaisquer ônus incidentes sobre as unidades discriminadas, de modo que os adquirentes possam lavrar a escritura e registrar os imóveis comprados.” (NR)

“**Art. 66.**.....

.....

VII – deixar o incorporador ou o financiador de cumprir o estabelecido no § 3º do art. 44 desta Lei;

.....”(NR)

Art. 3º A Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 30-H:

“**Art. 30-H.** Aquele que adquirir, por qualquer meio ou forma, todo o empreendimento imobiliário que caracterize incorporação imobiliária e que já tenha frações ou unidades prometidas à venda, sucederá o antigo incorporador em direitos e obrigações perante os promitentes compradores de frações ou unidades.

Parágrafo único. Havendo cessão de créditos e aquisição paralela do imóvel, o cessionário será solidariamente responsável, perante os promitentes compradores de frações ou unidades, pelas obrigações assumidas pelo incorporador-cedente.”

Art. 3º A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 7º-B:

“**Art. 7º-B.** No condomínio edilício, o condômino ou possuidor de cada unidade imobiliária será considerado usuário dos serviços públicos de que usufruir com exclusividade.

Parágrafo único. O disposto neste artigo passa a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2014.”

Art. 4º O art. 1.331 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1.331.**.....

.....

§ 6º A partir de 1º de janeiro de 2014 o condômino será considerado usuário dos serviços públicos específicos e divisíveis que forem prestados ou postos à disposição de sua unidade imobiliária.”
(NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator