



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO JORGE VIANNA - GAB. 01



PARECER Nº

, DE 2020

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.073, de 2020, que estabelece a suspensão das cláusulas de tolerância para entrega de imóveis enquanto perdurar a suspensão das atividades da construção civil, em razão de pandemias, no âmbito do Distrito Federal

AUTOR(A): Deputado LEANDRO GRASS

RELATOR(A): Deputado JORGE VIANNA

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Defesa do Consumidor o Projeto de Lei nº 1.073, de 2020, de autoria do deputado Leandro Grass.

A Proposição, de acordo com a ementa, estabelece a suspensão das cláusulas de tolerância para entrega de imóveis, enquanto perdurar a suspensão das atividades da construção civil, em razão de pandemias, no âmbito do Distrito Federal.

Pelo art. 1º, ficam suspensos os prazos constantes nas cláusulas de tolerância para entrega de imóveis, no âmbito do Distrito Federal, no mesmo período em que perdurar a suspensão das atividades da construção civil, em razão da pandemia da Covid-19.

Consoante o art. 2º, encerrada a suspensão das atividades, por ato do Chefe do Poder Executivo, o prazo resolutivo volta a correr imediatamente e, conforme disposto no parágrafo único, em caso de qualquer outra pandemia que venha a assolar o Distrito Federal, a suspensão do prazo a que alude o art. 1º será novamente aplicada.

O art. 3º determina que as empresas ficam obrigadas a notificar os consumidores da suspensão do prazo e da sua retomada, para os fins de transparência e segurança jurídica das partes envolvidas.

Os arts. 4º e 5º trazem, respectivamente, a cláusula de vigência na data da publicação da Lei e a cláusula de revogação genérica.

Na Justificação, o Autor afirma que o presente projeto de lei tem por finalidade dar segurança jurídica referente à relação de consumo entre consumidores e empresas de construção

civil, conforme razões jurídicas substanciais apresentadas ao Gabinete do Autor pelo Escritório de Advocacia Vieira e Serra, na pessoa de seu sócio, Leonardo Serra Rossigneux Vieira.

Ressalta o Parlamentar a necessidade de se preservar a segurança jurídica das relações de consumo entre os adquirentes dos imóveis e as construtoras, na medida em que se trata de garantia fundamental dos cidadãos, conforme disposto no caput do art. 5º da Constituição Federal.

A segurança jurídica, assevera ainda, serve para dar estabilidade nas relações entre particulares ou entre particulares e Estado, bem como para evitar a imprevisibilidade das relações jurídicas, sobretudo no momento que as empresas do ramo suspenderam as suas atividades, em obediência às ordens emanadas pelo Poder Público, a fim de evitar a disseminação da Covid-19.

Para corroborar a afirmação supra, o Parlamentar registra que é bastante comum que os contratos entabulados entre consumidores e empresas tragam as cláusulas de tolerância, que nada mais são do que um prazo, para além daquele primeiramente fixado, para entrega do imóvel, sem que haja aplicação de multa, consideradas as intempéries inerentes à atividade de construção, como, por exemplo, temporada de chuvas, falta de materiais, entre outros.

De acordo com o Parlamentar, tanto o Superior Tribunal de Justiça – STJ quanto o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF têm decisões no sentido de que a referida cláusula é razoável e não ofende qualquer direito contratual das partes: O prazo contratual de tolerância de 180 dias na entrega de obras da construção civil é legal, desde que não ultrapassado, pois já contempla uma dilação que deve ser apta à solução de imprevistos inerentes à atividade (Acórdão 1181150, 07225508020178070001, Relator: Gilberto Pereira de Oliveira, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 26/6/2019, publicado no DJE: 2/7/2019).

Segundo o Recurso Especial – Resp 1582318/RJ, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 12/09/2017, DJe 21/09/2017, no item 4, aos contratos de incorporação imobiliária, embora regidos pelos princípios e normas que lhes são próprios (Lei nº 4.591/1964), também se aplica subsidiariamente a legislação consumerista sempre que a unidade imobiliária for destinada a uso próprio do adquirente ou de sua família.

Para o Autor, o próprio Poder Judiciário já possui decisão favorável sobre a validade da cláusula de tolerância, que, conforme já demonstrado, tem por escopo enfrentar as intempéries naturais do planejamento da atividade empresarial. Sucede que, nesse cenário de pandemia, em que as atividades da construção civil foram suspensas, há, de forma bastante clara, um caso fortuito, na forma do art. 393 do Código Civil, segundo o qual o devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado. O seu parágrafo único assim dispõe: O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

O Parlamentar chama atenção ainda para o fato de que os consumidores, em especial, poderão ter conhecimento da data de suspensão e da retomada do prazo da cláusula de tolerância, o que lhes dá a segurança de cobrar a entrega da empresa no prazo avençado. Para a empresa, que paralisou o seu serviço, em atenção à determinação, correta, diga-se de passagem, promovida pelo Governador do Distrito Federal, na forma do Decreto nº 40.550/2020, e, assim, não poderá cumprir, a contento, o prazo contratual. Ressalte-se, estamos em Estado de emergência, consoante a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 6, de 2020, aprovado nas duas Casas do Legislativo Federal.

A referida medida, segundo o Autor da Proposição, traz ainda benefício aos trabalhadores da construção civil, que, em razão da atividade por eles realizada, encontravam-se bastante suscetíveis ao contágio da Covid-19. Por fim, destaca que não há nenhum vício ou invasão de competência de outro ente federativo ou do governador, pois o presente projeto trata especificamente de relação consumerista, razão pela qual está a se tratar de competência concorrente do art. 24, VIII, da Constituição Federal, o que permite a atuação desta Casa de Leis. Ademais, trata-se legislação de

interesse local, na forma do art. 30, I, também da Carta Magna. Ressalta que a matéria em debate não é de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal.

O Projeto de Lei foi lido em 31 de março de 2020 e distribuído a esta Comissão de Defesa do Consumidor, para análise de mérito, bem como à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças e à Comissão de Constituição e Justiça, para análise de admissibilidade.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão durante o prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 66, I, “a”, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Defesa do Consumidor analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito de matérias relacionadas ao consumidor, como é o caso do presente Projeto de Lei nº 1.073, de 2020, que estabelece a suspensão das cláusulas de tolerância para entrega de imóveis enquanto perdurar a suspensão das atividades da construção civil, em razão de pandemias, no âmbito do Distrito Federal.

De início, vale ressaltar que, na análise de mérito de uma proposição, são averiguados aspectos relacionados à necessidade, oportunidade, conveniência, relevância social e viabilidade da matéria; além de verificar se essa é a melhor resposta ao problema apresentado, levando-se em consideração todos os atores envolvidos no processo.

Para tanto, como a Proposição trata de matéria referente à cláusula de tolerância em incorporação imobiliária, é necessário contextualizar os fatos à luz da situação excepcional que vive o mundo, o Brasil e, em particular, o Distrito Federal em decorrência da pandemia da Covid-19, bem como do referencial jurídico-normativo vigente, sobretudo à luz da [Lei federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964](#), que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias; da Lei federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil; da Lei federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor.

Para a Organização Mundial da Saúde – OMS[1], a Covid-19 é uma doença infecciosa causada pela forma mais recente de coronavírus, o SARS-CoV-2, inicialmente detectada em Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Nesse contexto, em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto da doença causada pelo novo coronavírus constitui Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e, em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela organização como uma pandemia.

No Brasil, as primeiras ações ligadas à pandemia da Covid-19 começaram em fevereiro de 2020, com a repatriação dos brasileiros que viviam em Wuhan, epicentro da pandemia. Em pouco tempo, a doença se espalhou pelo país afora, com identificação de muitos casos e várias mortes. Diante desse cenário, em atendimento à solicitação do Presidente da República, em março de 2020, foi reconhecida pelo Congresso Nacional situação de calamidade pública por meio Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março 2020[2]. No Distrito Federal, em 29 de junho de 2020, foi decretado estado de calamidade pública por meio da publicação do Decreto nº 40.924, de 26 de junho de 2020[3], que declarou estado de calamidade pública em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2.

Antes, porém, da publicação do Decreto nº 40.924, de 2020, o Governador do Distrito Federal, no início de março de 2020, por meio do Decreto nº 40.509, de 11 de março de 2020, já havia tomado medidas voltadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, com suspensão de diversos eventos e atividades, com forte impacto econômico, cultural e social. Na sequência, foram publicados outros decretos com

medidas cada vez mais restritivas, entre os quais cabe destacar: Decreto nº 40.520, de 14 de março de 2020; Decreto nº 40.539, de 19 de março de 2020; [Decreto nº 40.550, de 23 de março de 2020](#).

Feitos esses registros relacionados ao aparecimento da pandemia e suas consequências nas diversas áreas, inclusive na área da construção civil, que interessa mais diretamente à nossa análise, tendo em vista o escopo da presente Proposição, vale citar, inicialmente, a norma referente a edificações e incorporações imobiliárias, qual seja, a Lei federal nº 4.591, de 1964, conhecida como Lei das Incorporações, que trouxe em seu conteúdo sistema protetivo aos adquirentes das unidades autônomas, na medida em que, no contrato de incorporação, o adquirente se encontra vulnerável em face do incorporador.

Com efeito, o surgimento da Lei das Incorporações teve como fundamento a necessidade de se criarem mecanismos de proteção legal referente aos que faziam parte de negócios jurídicos, os quais envolvem a alienação de unidades autônomas, de modo que o referido diploma traz, em seu bojo, expressa previsão sobre a responsabilidade civil do incorporador.

Para o doutrinador Arnoldo WALD^[4], a incorporação imobiliária é um contrato pelo qual uma das partes – o incorporador – se obriga a promover a construção de um edifício, formado por unidades autônomas, que são alienadas às outras partes do contrato – os adquirentes –, em regime de condomínio e com as frações ideais do terreno.

Nessa relação, o adquirente da unidade autônoma é protegido e reconhecido pela Lei Federal nº 4.591, de 1964, como parte vulnerável em face do incorporador. De fato, o art. 32 do referido diploma legal apresenta rol extenso de obrigações do incorporador, essencial para garantia dos direitos dos adquirentes de unidades autônomas, in verbis:

Art. 32. O incorporador somente poderá negociar sobre unidades autônomas após ter arquivado, no cartório competente de Registro de Imóveis, os seguintes documentos:
(....)

Além dessas extensas obrigações, a Lei prevê, em seus arts. 43, I, e 60, o dever de o incorporador manter informados os adquirentes de frações de terrenos acerca do andamento da construção, bem como de indenizá-los pelos prejuízos que possam padecer com a interrupção ou retardamento das obras, conquanto tal fato não ocorra por sua exclusiva culpa.

Art. 43. Quando o incorporador contratar a entrega da unidade a prazo e preços certos, determinados ou determináveis, mesmo quando pessoa física, ser-lhe-ão impostas as seguintes normas:

I – informar obrigatoriamente aos adquirentes, por escrito, no mínimo de seis em seis meses, o estado da obra;

.....

Além disso, a Lei nº 4.591/1964 prevê os prazos relacionados à entrega do imóvel:

Art. 43-A. A entrega do imóvel em até 180 (cento e oitenta) dias corridos da data estipulada contratualmente como data prevista para conclusão do empreendimento, desde que expressamente pactuado, de forma clara e destacada, não dará causa à resolução do contrato por parte do adquirente nem ensejará o pagamento de qualquer penalidade pelo incorporador. (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)

§ 1º Se a entrega do imóvel ultrapassar o prazo estabelecido no caput deste artigo, desde que o adquirente não tenha dado causa ao atraso, **poderá ser promovida por este a resolução do contrato, sem prejuízo da devolução da integralidade de todos os valores pagos e da multa estabelecida**, em até 60 (sessenta) dias corridos contados da resolução, corrigidos nos termos do § 8º do art. 67-A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018)

§ 2º Na hipótese de a entrega do imóvel estender-se por prazo superior àquele previsto no caput deste artigo, e não se tratar de resolução do contrato, será devida ao adquirente adimplente, por ocasião da entrega da unidade, indenização de 1% (um por cento) do valor efetivamente pago à incorporadora, para cada mês de atraso, pro rata die, corrigido monetariamente conforme índice estipulado em contrato. ([Incluído pela Lei nº 13.786, de 2018](#))

§ 3º A multa prevista no § 2º deste artigo, referente a mora no cumprimento da obrigação, em hipótese alguma poderá ser cumulada com a multa estabelecida no § 1º deste artigo, que trata da inexecução total da obrigação.

Art. 48. A construção de imóveis, objeto de incorporação nos moldes previstos nesta Lei poderá ser contratada sob o regime de empreitada ou de administração conforme adiante definidos e poderá estar incluída no contrato com o incorporador (VETADO), ou ser contratada diretamente entre os adquirentes e o construtor.

§ 2º Do contrato deverá constar a prazo da entrega das obras e as condições e formas de sua eventual prorrogação. (Grifamos)

Portanto, **esse prazo de até 180 dias**, art. 43-A da [Lei federal nº 4.591, de 1964](#), **para entrega de imóveis se refere à cláusula de tolerância, que a presente Proposição pretende suspender**, enquanto perdurar a pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, que, como registrado acima, teve fortes impactos em várias áreas da economia do Brasil e do mundo e, inclusive, na construção civil do Distrito Federal, colocando em risco a sobrevivência de diversas atividades empresariais.

Trata-se do risco da atividade empresarial deve suportar pelo incorporador, e não pelo adquirente. Contudo, em situações excepcionais, como é o caso de epidemias e pandemias com profundo impacto econômico-social-cultural, esse risco precisa ser mitigado; sem, no entanto, desvirtuar a proteção que a legislação, sobretudo a Lei federal nº 8.078, de 1990, conhecida como Código de Defesa do Consumidor – CDC, garante ao consumidor, dada a sua vulnerabilidade técnica, econômica e jurídica, a exemplo do disposto no art. 53, segundo o qual, in verbis:

Art. 53. Nos contratos de compra e venda de móveis ou imóveis mediante pagamento em prestações, bem como nas alienações fiduciárias em garantia, **consideram-se nulas de pleno direito as cláusulas que estabeleçam a perda total das prestações pagas em benefício do credor que, em razão do inadimplemento, pleitear a resolução do contrato e a retomada do produto alienado.** (Grifamos)

Cumprir destacar ainda os dispositivos da Lei federal nº 10.406, de 2002, referentes à manutenção da relação contratual, quais sejam: arts. 317 e 478, que tratam, respectivamente, da teoria da imprevisão e da onerosidade excessiva.

Art. 317. Quando, **por motivos imprevisíveis**, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação.

.....
Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, **se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa**, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação. (Grifamos)

Com efeito, a pandemia decorrente da Covid-19 pode configurar situação de exclusão da responsabilidade civil do incorporador, haja vista as determinações de fechamento do comércio e de indústrias, restrições na área de mobilidade urbana, falta ou falha no abastecimento de produtos em quase todos os setores da economia. Essa situação tipifica a previsão constante do art. 393 do Código Civil, segundo o qual o devedor não responde pelos prejuízos resultantes do caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizados.

De acordo com o parágrafo único do referido artigo, o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir. Em um cenário de

pandemia, no qual pode haver falta de pessoal, ausência de equipamentos necessários ao andamento da obra, demora no recebimento de insumos e de materiais da construção civil, diminuição de produtividade, reprogramação de atividades, suspensão de trabalho, o prazo para entrega de obras pode ser direta e profundamente impactado.

Em algumas situações, a própria justiça tem determinado a suspensão de atividades voltadas à construção civil, comprometendo, em consequência, o cronograma e o prazo de entrega das unidades autônomas de empreendimentos imobiliários. Sirva de exemplo liminar deferida, em 5 de maio de 2020, pela Justiça do Trabalho em ação civil pública, que suspendeu, em caráter imediato, as atividades da construção civil em Sergipe, enquanto durarem as medidas de distanciamento social determinadas pelas autoridades em decorrência da pandemia do novo coronavírus[5].

Com isso, estaremos reconhecendo a vulnerabilidade do adquirente/consumidor de uma unidade autônoma de um empreendimento imobiliário. No mesmo sentido é o parecer de João Batista de Almeida, em seu Manual de Direito do Consumidor[6], para quem a defesa do consumidor não deve ser considerada um instrumento de confronto entre produção e consumo, mas uma forma de proporcionar a compatibilização e harmonização dos interesses envolvidos na relação. Corroborando esse entendimento o disposto no inciso III do art. 4º do CDC, segundo o qual, in verbis:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

.....

III – harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores; (Grifamos)

A busca de pacificação nas relações de consumo e de solução de conflitos decorrentes de interesses divergentes cabe ao Estado, que deve minimizar eventuais conflitos, seja por meio de atuação do Poder Legislativo, seja do Executivo, seja do Judiciário. No caso específico, o presente Projeto de Lei nº 1.073, de 2020, visa exatamente criar norma conciliadora. Portanto, a Proposição atende aos requisitos que ensejam a análise de mérito, quais sejam: necessidade, oportunidade, conveniência, relevância social e viabilidade da matéria.

Diante do exposto, no âmbito desta Comissão de Defesa do Consumidor, manifestamos voto pela **APROVAÇÃO**, no mérito, do Projeto de Lei nº 1.073, de 2020.

Sala das Comissões, de de 2020.

DEPUTADO(A) JORGE VIANNA
Relator CDC

[1] Disponível em: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em 2/9/2020.

[2] Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/31993957/publicacao/31994188>. Acesso em: 2/9/2020.

[3] Disponível em:
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/62c5c790666e41739a02627a40c7a91c/Decreto_40924_26_06_2020.html.
Acesso em 2/9/2020.

[4] WALD, Arnoldo. **Obrigações e contratos**. 16^a. ed. rev. e ampl. de acordo com o novo Código Civil de 2002, com a colaboração do Prof. Semy Glanz. São Paulo: Saraiva, 2004.

[5] Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/05/justica-suspende-construcao-civil-no-se-durante-pandemia-do-coronavirus.htm>. Acesso em 2/9/2020.

[6] ALMEIDA, João Batista de. **Manual de Direito do Consumidor**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.



Documento assinado eletronicamente por **JORGE VIANNA DE SOUSA - Matr. 00151, Deputado(a) Distrital**, em 04/12/2020, às 15:10, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0278706** Código CRC: **CDA75529**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 2º Andar, Gab 1 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8012
www.cl.df.gov.br - dep.jorgevianna@cl.df.gov.br

00001-00041243/2020-21

0278706v8