

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 4.749, DE 2009

Apensado: PL nº 243/2011

Eleva a dez anos a responsabilidade do empreiteiro pela solidez e segurança de edifícios e outras construções consideráveis.

**Autor:** Deputado CELSO RUSSOMANNO

**Relator:** Deputado GENINHO ZULIANI

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.749, de 2009, originário da Câmara dos Deputados e de autoria do Ilustre Deputado Federal Celso Russomanno, cria norma que “[e]leva a dez anos a responsabilidade do empreiteiro pela solidez e segurança de edifícios e outras construções consideráveis.”.

Para tanto, apresenta alteração ao artigo 618 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, para estabelecer que “[n]os contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de dez anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.”.

Segundo consta da Justificação, existe em face do empreiteiro um dever excepcional de garantia quando a prestação do serviço se tratar de edifícios ou outras construções consideráveis. Além disso, muitos vícios capazes de conduzir prejuízos à estrutura ou mesmo ao desabamento da obra não são perceptíveis de imediato. Desse modo, deve ser ampliado o prazo no qual fica responsável o empreiteiro, visando maior garantia da solidez e segurança da construção.



À proposição principal, encontra-se apenas o Projeto de Lei nº 243, de 2011, de autoria do Deputado Sandes Júnior, de idêntico teor, o qual também amplia para dez anos a responsabilidade do empreiteiro pela solidez e segurança de edifícios e outras construções consideráveis.

As proposições tramitam em regime ordinário (art. 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, RICD), tendo sido despachadas à Comissão de Desenvolvimento Urbano e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise do mérito, da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54, RICD).

A Comissão de Desenvolvimento Urbano registrou que seria oportuna a adequação da legislação brasileira a outras normas mais avançadas de outros países, a exemplo da Espanha, apresentando-se respectivo Substitutivo:

Art. 2º O caput do art. 618 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá durante o prazo irredutível de:

I – dez anos, por vícios ou defeitos na estrutura ou na fundação da obra, que comprometam diretamente a resistência mecânica ou a estabilidade da construção, assim em razão dos materiais como do solo;

II – três anos, por vícios ou defeitos dos elementos construtivos ou das instalações, que impliquem desatendimento aos requisitos de habitabilidade tecnicamente estabelecidos;

III – um ano, por vícios ou defeitos de execução que afetem os elementos de acabamento da obra.

Parágrafo único. ....(NR)”

Diante do exposto, manifestou-se pela aprovação da matéria, nos termos do Substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Hildo Rocha.



Posteriormente, seguiu a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 4.749, de 2009, principal, bem como o Projeto de Lei nº 243, de 2011, apensado, e o Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise do mérito, bem como dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (RICD, arts. 54 e 139, II, “c”).

Quanto à **constitucionalidade formal**, o exame das proposições perpassa pela verificação de três aspectos centrais: (i) saber se a matéria está inserida na competência legislativa da União, privativa ou concorrente, (ii) analisar a legitimidade da iniciativa parlamentar para apresentação do projeto de lei, e, por fim, (iii) examinar a adequação da espécie normativa utilizada.

Quanto ao *primeiro* aspecto, é competência legislativa da União, uma vez que o projeto de lei versa sobre direito civil, **conteúdo inserido no rol de competências legislativas privativas da União, ex vi art. 22, I, da Constituição da República.**

Além disso, **é legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, *caput*, da CF/88), porquanto não incide, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de projeto de lei ordinária**, haja vista não haver exigência constitucional de lei complementar ou de outro veículo normativo para disciplina do assunto. Tampouco a lei que se pretende alterar tem o referido *status*, tratando-se de lei ordinária.

Analizada a compatibilidade formal, será examinada, a seguir, a **constitucionalidade material** das proposições e do Substitutivo. E ao fazê-



la assento, de plano, que **não vislumbramos nenhum ultraje ao conteúdo** da Constituição da República de 1988.

No tocante à **juridicidade**, o meio escolhido pelos projetos de lei ordinários e pelo Substitutivo se afiguram adequado para atingir o objetivo pretendido, além de as normas neles constantes ostentarem os atributos de generalidade, de abstração e de autonomia, e inovarem no ordenamento jurídico.

Passa-se, então, à análise de **mérito** das proposições.

De efeito, ao agir dentro dos balizamentos normativos erigidos pela Constituição, o legislador pode *rediscutir*, sempre que reputar necessário, modelos e arranjos institucionais, no afã de aprimorá-los ou eliminar certas insuficiências e aperfeiçoar as instituições democráticas.

O direito civil, a seu turno, não pode ficar de fora. Assim sendo, sabe-se que toda atividade legislativa, seja ela constitucional ou infraconstitucional, é limitada às condições fáticas a seu tempo. Essa moldura fática, por sua vez, não impede que novos direitos e hipóteses de incidência normativa possam ser criadas.

Nesse sentido, as proposições objetivam o elastecimento do prazo de responsabilidade do empreiteiro por construções de edifícios ou obras consideráveis. Nos termos da atual redação do art. 618 do Código Civil, o prazo de responsabilidade é de cinco anos, dentro do qual a responsabilidade do empreiteiro é objetiva e, assim, presumida e independente da comprovação de culpa.

Somente em caso de desídia do proprietário do imóvel de propor a respectiva ação contra o empreiteiro, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir do aparecimento do vício ou defeito, que o empreiteiro fica isento de responsabilidade (CC, art. 618, parágrafo único).

Ocorre que, considerando o mercado da construção civil brasileiro, é exigível uma legislação mais detalhada sobre as responsabilidades do construtor e as garantias do produto.



A demanda por um regramento mais detalhado se torna também urgente nos dias de hoje, pois justamente em razão das lacunas da lei, verifica-se a existência de uma “indústria de ações judiciais” que reclama supostos vícios construtivos, criando longas discussões sobre o prazo de garantia, o prazo de reclamação, os tipos de vícios que estão cobertos cobertas pela garantia, as ressalvas pela falta de manutenção, e tudo isso atravanca o Judiciário.

É que a legislação atualmente existente é restrita a poucos dispositivos do Código Civil, e ficou defasada depois de importantes alterações legislativas e de normas técnicas sobre o assunto, que ocorreram ao longo do tempo (Código de Defesa do Consumidor, em 1990; Código Civil, em 2002; ABNT NBR 15575 - Norma de Desempenho, em 2013).

É notória a diversidade de produtos e serviços que compõem uma unidade habitacional, de modo que é de interesse público que haja regras claras e prazos definidos para se alcançar uma pacificação social a respeito do assunto.

Um regramento específico e mais definido trará a almejada pacificação nas relações jurídicas, na medida em que afastará uma série de demandas duvidosas, beneficiando aqueles que, justa e de maneira fundamentada, reclamam os seus legítimos interesses.

Nesse sentido, apresentamos Substitutivo ao projeto, a fim de melhor adequar a legislação às situações atuais, sobretudo quanto à necessária distinção entre prazo de garantia, prazo de reclamação da garantia e prazo de responsabilidade, matéria que é origem de controvérsias e gera muita discussão a respeito.

Para tanto, a emenda estabelece a classificação dos vícios e defeitos conforme a sua natureza, importância e gravidade (i) solidez e segurança; (ii) elementos de habitabilidade; (iii) elementos de acabamento, conforme a classificação adotada pela legislação internacional.

Apresentamos, a distinção de três tipos de prazos: (i) prazos de garantia, (ii) prazos de responsabilidade e (iii) prazos de reclamação, todos compatíveis com a natureza, importância e gravidade dos vícios e defeitos.



De igual modo, o Substitutivo prevê a possibilidade de o construtor realizar os reparos cabíveis em 30 ou 180 dias, conforme a natureza do vício ou defeito, como condição (prévia) para o interessado estar habilitado a promover a ação judicial e define que a responsabilidade do construtor se refere a vícios ou defeitos que surgirem dentro dos períodos de responsabilidade.

O *caput* do art. 618 da Lei nº 10.406, de 2002, que institui o Código Civil, determina o prazo de cinco anos, irredutível, dentro do qual o empreiteiro de materiais e execução responderá pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

Dentro desse prazo, a responsabilidade do empreiteiro é objetiva, ou seja, independe de culpa, a qual é presumida, permitindo ao proprietário simplesmente exigir a realização dos reparos. A única isenção possível dessa responsabilidade é na hipótese de o dono do imóvel deixar de propor ação contra o empreiteiro no prazo de 180 dias, contados a partir do aparecimento do vício ou defeito (CC/02, art. 618, parágrafo único).

Concordamos com os autores e com os relatores que anteriormente analisaram a matéria quanto à importância do prazo legal de garantia, como fator de segurança, tanto para os compradores de imóveis, como para os próprios empreiteiros. Para os primeiros, o prazo legal de garantia protege o imóvel (e, conseqüentemente, o patrimônio) de possíveis defeitos que podem surgir após a conclusão da obra, facilitando a reparação e, no caso de um acidente, o recebimento de indenização. No que tange aos empreiteiros, a regra fixa um limite dentro do qual eles podem ser acionados, evitando que fiquem “presos” a uma obra indefinidamente.

O prazo de cinco anos, hoje vigente pelo Código Civil, foi adotado diante da presunção de que, se o defeito é resultante de um problema na construção, certamente viria à luz durante esse período. Esse foi, a propósito, o argumento defendido pelo Deputado José Chaves, quando teve a oportunidade de relatar a matéria. Acreditando que o prazo legal atual é suficiente, o então relator opinou pela rejeição das propostas.



Outros dois integrantes da CDU, que também se debruçaram sobre a matéria, discordaram desse argumento e temos razão para acompanhá-los na análise.

Tanto a Deputada Bruna Furlan, como o Deputado Jefferson Campos, que analisaram as propostas anteriormente, entenderam que vícios graves podem não ser perceptíveis na conclusão da obra, vindo a aparecer depois de período significativo. Não havendo proteção legal, o único caminho possível para o adquirente de imóvel que se veja prejudicado é a esfera judicial, caminho este geralmente mais demorado, pois implica a necessidade de realização de perícia e prova de culpa contra o construtor.

Assim, consideramos que a extensão do prazo de responsabilidade, constante do Código Civil, de cinco para dez anos, longe de ser uma regra deletéria, é bastante positiva. Espera-se, com essa medida, que o resultado mais imediato seja uma elevação da qualidade dos produtos e serviços oferecidos pela indústria da construção civil, uma vez que os construtores se sentirão estimulados a adotar métodos construtivos mais eficientes e seguros.

Como bem apontaram os relatores que opinaram favoravelmente à proposta, *“a legislação tem o dever de resguardar o lado mais frágil numa relação de consumo”*. Esse lado mais frágil em uma aquisição de imóvel certamente é o das famílias que, não raro, investem os recursos de toda uma vida de trabalho no negócio, e não podem ficar desamparadas caso apareça algum vício construtivo depois de algum tempo.

Entretanto, consideramos que não se pode responsabilizar o empreiteiro por todos os vícios ou defeitos de uma construção de forma equivalente. Legislações mais modernas, como a francesa e a espanhola, definem esse prazo de garantia apenas para os problemas que possam comprometer a solidez da obra. Essas legislações adotam prazos de garantia diferentes para vícios ou defeitos relacionados às instalações prediais, aos elementos dissociáveis da obra (basicamente máquinas e aparelhos diversos) e aos acabamentos.



Ademais, as construções e seu materiais se deterioram pelo uso e pela ação do tempo, e a realização da manutenção é necessária para mantê-los em condições de funcionamento, de modo que também não se pode responsabilizar o empreiteiro se os usuários não realizarem as manutenções devidas, recomendadas ou previstas nas normas técnicas.

Dessa forma, entendemos ser aconselhável aproveitar a ocasião para aproximar a legislação brasileira dessas normas mais avançadas, pelo que opinamos pela aprovação da matéria na forma de um Substitutivo, no qual, tomando por base a legislação espanhola, propomos a alteração dos prazos de responsabilidade.

Pelo exposto, votamos no sentido da **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação** dos Projetos de Lei nºs 4.749/2009 e 243/2011, nos termos do Substitutivo em anexo, e **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Substitutivo** da Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Sala da Comissão, em        de        de 2021.

Deputado GENINHO ZULIANI  
Relator

2021-17802



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213199577100>





## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI NºS 4.749/2009 E 243/2011

Eleva a dez anos a responsabilidade do empreiteiro pela solidez e segurança de edifícios e outras construções consideráveis.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o prazo de responsabilidade o empreiteiro pela solidez e segurança de edifícios e outras construções consideráveis.

Art. 2º O art. 618 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 618. Vigorará durante os primeiros 5 (cinco) anos a garantia por vícios ou defeitos referentes à estrutura ou à fundação da obra, que comprometam diretamente a resistência mecânica ou a estabilidade da construção, assim em razão dos materiais como do solo; durante os primeiros 3 (três) anos a garantia por vícios ou defeitos dos elementos construtivos ou das instalações, que impliquem desatendimento aos requisitos de habitabilidade estabelecidos em normas técnicas; e durante o primeiro ano, a garantia por vícios ou defeitos de execução que afetem os elementos de acabamento da obra, equipamentos e componentes fornecidos por terceiros.

Parágrafo único. Decairá do direito de garantia o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro nos 90 (noventa) dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito, desde que ocorrido dentro do prazo de garantia, salvo se referentes à solidez e segurança, cujo prazo decadencial será de 180 (cento e oitenta) dias seguintes ao aparecimento, igualmente dentro do prazo de garantia. (NR)”

Art. 3º A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 618-A. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução será responsável durante o prazo irredutível de:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213199577100>

I – 10 (dez) anos, por vícios ou defeitos na estrutura ou na fundação da obra, que surgirem nesse período e comprometam diretamente a resistência mecânica ou a estabilidade da construção, assim em razão dos materiais como do solo;

II – 5 (cinco) anos, por vícios ou defeitos dos elementos construtivos ou das instalações, que surgirem nesse período e impliquem desatendimento aos requisitos de habitabilidade estabelecidos em normas técnicas;

III – 2 (dois) anos, por vícios ou defeitos de execução que surgirem nesse período e afetem os elementos de acabamento da obra, equipamentos e componentes fornecidos por terceiros.

“618-B. A falta ou a deficiente realização da manutenção especificada nos manuais e normas técnicas, pelos usuários e demais interessados, bem como intervenções no imóvel que modifiquem as suas características, constituem excludentes da garantia e da responsabilidade do empreiteiro.

“618-C. Os prazos decadenciais para a reclamação da garantia, e os prazos prescricionais para a reclamação de indenização por responsabilidade:

I - contam-se a partir da data da expedição do auto conclusão da obra, pela autoridade competente, ou da entrega do imóvel, ou da conclusão dos serviços, o que primeiro ocorrer;

II - em se tratando de vícios ou defeitos ocultos, o prazo de reclamação será contado do momento em que dele se tiver ciência, limitado ao final do respectivo prazo.

III – ocorrendo o acionamento do empreiteiro e não tendo este sanado o vício no prazo de 30 (trinta) dias contados da reclamação, caso se trate das hipóteses previstas nos incisos II e III, ou de 180 (cento e oitenta) dias, caso se trate das hipóteses previstas no inciso I, todos do art. 618, o interessado fica habilitado a promover a ação judicial.

“Art. 618-D. As obrigações do empreiteiro quanto a garantias e responsabilidades poderão ser supridas por caução, seguro, ou qualquer outra modalidade de garantia idônea, que venha a ser regulamentada, para vigorar nos respectivos prazos.”

Art. 4º O art. 206 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 206. Prescreve:



§ 1º Em 1 (um) ano:

.....  
 .

VI - a pretensão para reclamar indenização por vícios ou defeitos de execução que afetem os elementos de acabamento da obra, equipamentos e componentes fornecidos por terceiros, que surgirem dentro do prazo de responsabilidade;

.....  
 .

§ 3º Em 3 (três) anos:

.....  
 .

X - a pretensão para reclamar indenização por vícios ou defeitos que afetem os elementos construtivos ou instalações, que impliquem desatendimento aos requisitos de habitabilidade estabelecidos em normas técnicas, que surgirem dentro do prazo de responsabilidade;

.....  
 .

§ 6º Em 10 (dez) anos:

.....  
 .

IV – A pretensão para reclamar indenização por vícios ou defeitos que afetem a estrutura ou a fundação da obra, que comprometam diretamente a resistência mecânica ou a estabilidade da construção, que surgirem dentro do prazo de responsabilidade;

.....(NR).”

Art. 5º O art. 446 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 446 - O adquirente deve denunciar o defeito ao alienante nos 30 (trinta) dias seguintes ao seu descobrimento, sob pena de decadência. (NR)”

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.



Deputado GENINHO ZULIANI  
Relator

2021-17802

Apresentação: 22/12/2021 08:58 - CCJC  
PRL 4 CCJC => PL 4749/2009

PRL n.4



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213199577100>

