

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.095, DE 2020

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para estipular a suspensão e interrupção de prazos em decorrência de caso fortuito ou força maior.

Autor: Deputado FAUSTO PINATO

Relator: Deputado ALFREDO GASPAR

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe altera a Parte Geral do Código Civil, com o objetivo de instituir a interrupção e a suspensão de prazos de prescrição nas hipóteses de caso fortuito ou de força maior.

A técnica legislativa empregada consistiu (1) no acréscimo ao art. 202 do Código do inciso VII, para tratar da interrupção por força maior ou caso fortuito, e (2) na inclusão do art. 179-A para suspender o prazo decadencial, na mesma hipótese. Além disso, (3) inclui no art. 202 o § 2º, para restringir as causas de interrupção do artigo às relações de direito privado.

O autor da proposição, Deputado FAUSTO PINATO, entende oportuna e conveniente a previsão legal, para fazer face a circunstâncias como as vividas durante a pandemia de Covid-19. Assevera que a superveniência de estado de calamidade pública pode ensejar a impossibilidade do exercício de pretensões e direitos.

O Projeto foi distribuído a esta Comissão para a análise dos requisitos de admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa) e para a apreciação de mérito em caráter conclusivo. A tramitação observa o regime ordinário.



* C D 2 4 9 5 6 8 6 3 0 2 0 0 *

Transcorreu o prazo regimental sem a apresentação de emendas.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei em exame institui a interrupção dos prazos de prescrição e a suspensão dos prazos de decadência nos casos de força maior. Além disso, acrescenta ao ordenamento jurídico norma interpretativa sobre o alcance das hipóteses de interrupção da prescrição previstas no Código Civil.

A proposição versa, portanto, sobre direito civil, matéria de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I), em relação à qual não há competência privativa de outro Poder, competindo ao Congresso Nacional sobre ela deliberar (CF, art. 48). Foi adotada a espécie normativa adequada, a saber, a lei ordinária. Não são violadas quaisquer disposições substanciais da Constituição Federal. Desta forma, estão preenchidos os requisitos de **constitucionalidade formal e material**.

À exceção do disposto no § 2º, que o projeto pretende acrescentar ao art. 202 do Código Civil, é de se reconhecer a **juridicidade** da proposição, uma vez que dotada dos atributos da generalidade, coercibilidade, abstração e inovação, amoldando-se ao sistema normativo em que inserida e aos princípios gerais de direito. A análise do dispositivo que consideramos injurídico será feita por ocasião da apreciação do mérito.

É **adequada a técnica legislativa** empregada na proposição, obedecidos os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998. Cabe, no entanto, uma ressalva: a nova redação dada ao art. 202 deveria explicitar a renumeração do parágrafo único como parágrafo primeiro, em virtude do acréscimo do § 2º. Contudo, a questão se torna despicienda em razão da injuridicidade do dispositivo acrescido.

A prescrição é um instituto destinado à promoção da segurança jurídica. Quando, por exemplo, se celebra um contrato e uma parte deixa de



cumpri-lo, surge para o credor o direito de exigir em juízo a sua pretensão. No entanto, o transcurso de longo lapso temporal para o exercício desse direito gera inconvenientes: obriga o devedor a conservar por muitos anos documentação que pode ser empregada em sua defesa, eterniza conflitos e estimula a desídia do credor em relação a seus próprios interesses. Com o objetivo de contornar tais embaraços, a lei estabelece prazos dentro dos quais pretensões serão juridicamente tuteladas. No exemplo do inadimplemento contratual, o prazo do credor é de 10 (dez) anos.¹

Outros prazos são estabelecidos no art. 206 do Código Civil. Ali encontram-se os prazos para a cobrança de pensão alimentícia, para a demanda de reparação civil extracontratual, para a pretensão relativa a aluguéis de prédios urbanos e rústicos, entre outras.

O Código prevê hipóteses em que não se conta o prazo. O prazo não corre, por exemplo, entre pais e filhos na pendência do poder familiar, uma vez que há enorme dificuldade para que os filhos, representados pelos pais e sob sua responsabilidade, tenham ciência da violação de seus direitos e demandem contra eles. Tampouco corre contra os absolutamente incapazes, nem contra os que se acharem servindo as Forças Armadas em tempo de guerra.

O que há em comum nessas hipóteses é a existência de óbice – em maior ou menor grau – para se exigir em juízo uma pretensão. Não obstante, inexiste previsão legal que preveja com algum grau de generalidade a suspensão do prazo em razão da impossibilidade de exercício do direito.

A situação é distinta na legislação de outros países. Na França, o Código Civil prevê que “*a prescrição não corre ou é suspensa contra aquele que está impossibilitado de agir por impedimento resultante da lei, da convenção ou de força maior*”.² A disposição foi inserida no ordenamento francês por lei de 2008.

¹ Embargos de Divergência no Recurso Especial (EREsp) nº 1.280.825, relatora Ministra Nancy Andrighi, Segunda Seção, julgado em 27/6/2018, DJe de 2/8/2018.

² Tradução livre. Lê-se no original: “*La prescription ne court pas ou est suspendue contre celui qui est dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement résultant de la loi, de la Convention ou de la force majeure*” (FRANÇA. Código Civil. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000019016766/#LEGISCTA000019017102. Art. 2224).



* C D 2 4 9 5 6 8 6 3 0 2 0 0 *

Empregando técnica similar, as leis portuguesa e alemã vinculam a suspensão à proximidade do fim do prazo. Em Portugal, o Código Civil de 1966 estatui: “*a prescrição suspende-se durante o tempo em que o titular estiver impedido de fazer valer o seu direito, por motivo de força maior, no decurso dos últimos três meses do prazo*”.³ No Código alemão: “*a prescrição é suspensa desde que, nos últimos seis meses do prazo prescricional, o devedor esteja impedido por força maior de exercer seus direitos*”.⁴

Em sentido similar, o Código Civil e Comercial da Argentina, em vigor desde agosto de 2015: “*O juiz pode dispensar da prescrição já cumprida o titular da ação se dificuldades de fato ou manobras dolosas obstaculizam temporariamente o exercício da ação e o titular faz valer seus direitos dentro de seis meses seguintes à cessação dos obstáculos*”.⁵

A ausência de regras expressas na lei brasileira tende a condicionar o intérprete a entender que apenas nas hipóteses expressamente previstas na lei se admite a suspensão, o que nem sempre conduzirá a bons resultados.

O caso da pandemia de covid-19 é exemplar. Naquela ocasião, submeteu-se ao Congresso Nacional projeto de lei temporária, que instituía o *Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET)*. A proposição se converteu na Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020, entrando em vigor no dia 12 do mesmo mês. A nova lei previu a suspensão dos prazos até o dia 31 de outubro. No entanto, a lei não soluciona questões relevantes, como: do início do estado de emergência em saúde pública, até o dia da entrada em vigor da lei (12 de junho), os prazos corriam

³ PORTUGAL. Código Civil. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 66. Artigo 321º. MENEZES CORDEIRO indica que a força maior de que trata o art. 321º diz respeito à causa que não seja imputável ao titular do direito, ou seja, aquela de que trata o art. 790º do Código Civil (que trata do não cumprimento da obrigação por impossibilidade objetiva) (*Tratado de direito civil*. v. 5: Parte geral, exercício jurídico. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2017. p. 228).

⁴ Tradução livre de versão inglesa. Lê-se na versão: “*Limitation is suspended for as long as, within the last six months of the limitation period, the obligee is prevented by force majeure from prosecuting his rights*” (GERMAN CIVIL CODE (BGB). Disponível em: <https://laweuro.com/?p=15434>. Section 206).

⁵ Tradução livre. Lê-se no original: “*El juez puede dispensar de la prescripción ya cumplida al titular de la acción, si dificultades de hecho o maniobras dolosas le obstaculizan temporalmente el ejercicio de la acción, y el titular hace valer sus derechos dentro de los seis meses siguientes a la cesación de los obstáculos*” (ARGENTINA. *Código Civil y Comercial de la Nación*. Disponível em: http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Comercial_de_la_Nacion.pdf). Cuidad Autónoma de Buenos Aires: Infojus, 2014. Artículo 2250).



* C D 2 4 9 5 6 8 6 3 0 2 0 0 *

regularmente? Essa situação seria aceitável, mesmo considerando que se tratava de período de maior consternação e desorganização em virtude do ineditismo da situação? E o que dizer das sucessivas ondas de contaminação, que conduziam os governos locais a decretar medidas de distanciamento social ocorridas após o dia 31 de outubro de 2020?

Parece-nos que, diante do incremento da vulnerabilidade ambiental que se impõe, aguardar a superveniência de leis temporárias e excepcionais em matéria de prescrição é contraproducente e tende a produzir injustiças. Não só em razão do congestionamento da pauta legislativa com outros temas emergenciais, atinentes à saúde, assistência social, alimentação, moradia, entre outros de que se ocupa o parlamento nessas ocasiões, mas também em virtude das distintas realidades regionais. É possível que uma região do país enfrente grave calamidade e outra, não. A competência privativa da União para legislar sobre a matéria obrigaría a estabelecer normas regionais, em alguns casos em áreas específicas de determinados entes federativos.

Esses argumentos bastam para demonstrar que nosso juízo sobre o **mérito** do projeto é positivo. Não obstante, são imperiosos alguns ajustes.

Em primeiro lugar, como se nota na disciplina da matéria na legislação estrangeira, a superveniência de um motivo força maior que impeça o exercício de direitos será mais bem alocado como uma hipótese de suspensão, ao invés de constar do rol de interrupções da prescrição. Convém lembrar que a interrupção do prazo significa que ele voltará a fluir integralmente, como se fosse recontado “do zero”.

Em segundo lugar, é necessário suprimir o § 2º que o projeto acrescenta ao art. 202. O dispositivo trata da interrupção de modo geral, não se referindo apenas à ocorrência de força maior, localizando-se, portanto, fora do escopo enunciado no preâmbulo da proposição. Ademais, cria distinção que tende a colocar o cidadão em situação vulnerável perante pessoas jurídicas de direito público, afetando o lapso temporal para o exercício de direitos. As normas do Código Civil são supletivas em relação aos demais ramos do direito,



* C D 2 4 9 5 6 8 6 3 0 2 0 0 *

inclusive o direito público. Se há interesse em prever regras distintas, compete ao Parlamento editar regras específicas e não afastar a incidência de normas justas e razoáveis em relação aos entes públicos. Nessa medida, ao acrescentar o § 2º ao mencionado artigo, a proposição não se amolda sistematicamente ao ordenamento jurídico, tampouco aos princípios gerais de direito, sendo, portanto, **injurídica**. De qualquer modo, como a hipótese ali inserida pelo projeto será realocada como causa suspensiva da prescrição no Substitutivo anexo, perde o sentido instituir qualquer nova disciplina acerca da interrupção.

Em terceiro e último lugar, a técnica jurídica empregada pelo legislador francês – e que se assemelha à utilizada pelo autor do projeto – nos parece inadequada. Considerando a unificação das obrigações civis e empresariais no direito brasileiro e a interpretação do Superior Tribunal de Justiça que fixa em dez anos o prazo de prescrição na responsabilidade contratual, a suspensão em qualquer fase desse lapso temporal pode gerar insegurança jurídica, com repercussões econômicas relevantes. Imagine-se o caso do credor que deixa correr o prazo de dez anos; na previsão do projeto, seria possível a ele alegar que no nono ano anterior ao ajuizamento da ação, havia uma causa suspensiva que lhe impedia de reclamar o seu direito. Situações dessa natureza provocariam um imbróglio na fixação do termo final da contagem, que seria tão mais incerto quanto maior fosse o prazo prescricional.

Portanto, convém que a suspensão esteja atrelada aos últimos meses de prazo, na esteira do que preceituam os códigos português e alemão, o que simplifica a contagem e restringe o elastecimento do prazo para aqueles que dele efetivamente precisam. Por essa razão, no Substitutivo que apresentamos, suspende-se o prazo motivo de força maior, desde que nos seis últimos meses de seu decurso.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 2.095, de 2020, desde que na forma do Substitutivo anexo.



* C D 2 4 9 5 6 8 6 3 0 2 0 0 *

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR
Relator

2024-6343



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.095, DE 2020

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para instituir a suspensão de prazos de prescrição e decadência em decorrência de caso fortuito ou força maior.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para instituir a suspensão de prazos de prescrição e decadência em decorrência de caso fortuito ou força maior.

Art. 2º Os arts. 198 e 208 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 198.

.....
IV – contra os que estiverem impedidos de exercer seus direitos em decorrência de caso fortuito ou de força maior, no decurso dos últimos seis meses do prazo.” (NR)

“Art. 208. Aplica-se à decadência o disposto nos arts. 195 e 198, I e IV.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR
 Relator

2024-6343



* C D 2 4 9 5 6 8 6 3 0 2 0 0 *