

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 791-E, DE 2007

(Do Sr. Walter Ihoshi)

EMENDAS DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI Nº 791-D DE 2007, que “Acrescenta parágrafos ao art. 18 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”.

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Deputado Renato Amary.

I – RELATÓRIO:

As emendas em epígrafe, propostas pelo Senado Federal, têm por finalidade alterar o Projeto de Lei nº 791, de 2007, aprovado por esta Casa Legislativa, o qual visa a acrescentar parágrafos ao art. 18 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução ao Código Civil (LICC).

O Projeto de Lei nº 791, de 2007, de autoria do ilustre Deputado Walter Ihoshi foi apresentado na Câmara dos Deputados em 19 de abril de 2007. A proposição foi então distribuída à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; à Comissão de Seguridade Social e Família; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Por tratar-se de matéria sujeita à apreciação conclusiva por parte das Comissões, em conformidade com o art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e havendo obtido parecer favorável nos mencionados órgãos técnicos o Projeto de Lei nº 791, de 2007, teve sua redação final aprovada em 9 de junho de 2009.

Encaminhada ao Senado Federal, a proposição foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), bem como à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde foram apresentadas emendas pelos respectivos relatores.

As emendas aprovadas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal constam do Parecer nº 1.048, de 2010, da CREDN do Senado. Nestes termos, a Emenda nº 1-CRE e a Emenda nº 2-CRE têm por objetivo, respectivamente: **(i)** promover emenda de redação à ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 131/2009 (PL nº 791/2007, na origem), de sorte a adequar seus termos à normativa imposta pelo artigo 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998; **(ii)** estabelecer a obrigatoriedade da participação de advogado nos atos de separação consensual e de divórcio consensual de brasileiros residentes no exterior, realizados por autoridade consular competente.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, foi aprovado o parecer do Relator, que acolheu as emendas aprovadas pela CREDN do Senado, apresentando, porém, Subemenda à Emenda nº 2-CRE. Nesse sentido, a CCJ adotou o Parecer nº 1.049, de 2010, no qual foi acolhida a Emenda nº 1-CRE e, também a Emenda nº 2-CRE, na forma da Subemenda nº 1-CCJ. A apresentação de Subemenda deveu-se, segundo o relator, à necessidade de deixar claro o caráter obrigatório da assistência prestada por advogado formalmente constituído pelas partes - comum ou de cada uma delas - mediante instrumento procuratório, e que a sua participação se dê ao subscrever a petição requerendo a lavratura do ato notarial, juntamente com as partes. Destaca ainda o mencionado relator da matéria na CCJ - justificando a apresentação de Subemenda - que considera imprópria a participação do advogado como *parecerista*, que venha a concordar com o texto da referida escritura pública, como proposto na Emenda Nº 2-CRE.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, em cumprimento ao disposto no Regimento Interno do Senado Federal, deliberou, em caráter terminativo, no sentido da aprovação, com a Emenda nº 1-CRE e da Emenda nº2-CRE-CCJ, consolidada nos termos da Subemenda nº 1-CCJ, do Projeto de Lei da Câmara nº 131, de 2009 (PL n º 791/2007, na origem),

que “Acrescenta parágrafos ao art. 18 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”, de autoria do Deputado Walter Ihoshi.

Assim, foram afinal aprovadas, desta forma, pelo Senado Federal, a Emenda nº 1 (Correspondente à Emenda nº 1-CRE-CCJ) e a Emenda nº 2 (Correspondente à Subemenda CCJ à Emenda nº 2-CRE), sendo, a seguir, encaminhada a matéria a esta Casa Legislativa a fim de que se examine o conteúdo de tais emendas propostas pelo Senado ao Projeto de Lei nº 791-D, de 2007, originado na Câmara dos Deputados.

II – VOTO DO RELATOR:

A finalidade precípua do Projeto de Lei nº 791, de 2007, de autoria do ilustre Deputado Walter Ihoshi, aprovado na Câmara dos Deputados em 19 de abril de 2007 - e posteriormente remetido ao Senado Federal, onde foi objeto das emendas que ora consideramos – era o de estender aos nossos conacionais residentes nos exterior as mesmas facilidades e direitos conferidos aos cidadãos brasileiros, no que se refere aos atos de separação consensual e de divórcio consensual. Em outros termos, o projeto contempla a permissão para que as autoridades consulares brasileiras também possam celebrar a separação consensual e o divórcio consensual de brasileiros no exterior, não havendo filhos menores ou incapazes do casal e observados os requisitos legais quanto a prazos, devendo constar da respectiva escritura pública as disposições relativas à descrição e partilha dos bens comuns e à pensão alimentícia e, ainda, ao acordo quanto à retomada pelo cônjuge de seu nome de solteiro ou à manutenção do nome adotado quando se deu o casamento.

Tal iniciativa encontra fundamento na possibilidade de prática extrajudicial de tais atos no território nacional, por meio de escritura pública lavrada em cartório, nos termos da Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007, que alterou dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil (CPC), possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa.

De modo a conferir o almejado novo tratamento legal à matéria, o PL nº 791/2007 acrescenta dois parágrafos ao art. 18 da Lei de

Introdução ao Código Civil Brasileiro, o qual estabelece a competência das autoridades consulares brasileiras para celebrar o casamento e demais atos de Registro Civil e de tabelionato.

Assim, por força das disposições da proposição em questão resulta, portanto, ampliada a competência dos agentes consulares brasileiros, que passarão também a proceder aos atos notariais referentes à separação consensual e ao divórcio consensual de brasileiras e brasileiros residentes em suas respectivas circunscrições consulares.

Além do objetivo de atender ao princípio da isonomia legal, reconhecido constitucionalmente - mediante a equiparação do tratamento dado ao tema do divórcio e da separação quando realizados em cartório, em território nacional, e quando praticados no exterior, em repartição consular competente - a proposição vem de encontro aos anseios das populações de brasileiros residentes no exterior, cujo contingente gira, atualmente, em torno de 3 milhões de pessoas, estimativamente, e que enfrentam a dificuldade de terem que retornar ao Brasil caso resolvam formalizar esse simples ato notarial, nas hipóteses de separação ou divórcio consensuais em que não houver filhos menores ou incapazes. Esses brasileiros anseiam em também contar com via mais simples de obter a separação consensual ou o divórcio prescindindo do recurso a um juiz.

Nessa esfera, vale lembrar os argumentos aduzidos nesta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara quando analisou o Projeto de Lei nº 791/2007, mediante os quais foi considerado “ser possível regularizar uma situação tão corriqueira e de suma importância para os casais envolvidos”, mediante simples alteração legislativa, tornando-se “necessário que o Governo brasileiro se volte para a questão dos emigrantes e passe a adotar uma postura de prestação de serviços mais adequada à complexa realidade criada com o crescimento do fluxo de nacionais para outros países”. Sob este ponto de vista, o projeto insere-se no âmbito do dever do Estado brasileiro de proteção e assistência aos nacionais residentes no exterior.

Quanto ao objetivo central da proposta, isto é, estabelecer a possibilidade de se realizar a separação consensual e o divórcio consensual no exterior, verifica-se a identidade de entendimento favorável a sua instituição em ambas as Casas do Congresso Nacional. Porém, o mesmo não se pode afirmar quanto ao aspecto da necessidade de participação de advogado legalmente

constituído na prática dos atos notariais referentes à separação consensual e o divórcio consensual realizados no exterior. Enquanto o texto original do projeto aprovado na Câmara dos Deputados dispensava, nos termos de seu § 2º, a participação de advogado no ato de lavratura de Escritura Pública de separação consensual ou de divórcio consensual, no Senado Federal foi acolhida postura distinta - diametralmente oposta à aprovada na Câmara dos Deputados - sendo contemplada a obrigatoriedade da participação de advogado em tais atos.

O § 2º do artigo 18 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução ao Código Civil, passaria a ter a seguinte redação (segundo o texto do PL nº 791/2007, aprovado na Câmara dos Deputados):

“§ 2º É dispensada a participação de advogado no ato de lavratura da escritura pública de que trata o § 1º deste artigo.”

A seu turno, a Emenda nº 2, do Senado Federal propõe a seguinte redação ao mesmo § 2º:

“§ 2º É indispensável a assistência de advogado, devidamente constituído, que se dará mediante a subscrição de petição, juntamente com ambas as partes, ou com apenas uma delas, caso a outra constitua advogado próprio, não se fazendo necessário que a assinatura do advogado conste da escritura pública.”

Ao considerar estas duas alternativas resultantes dos entendimentos opostos que se apresentam quanto ao tema, parece-nos mais acertada, com base nos argumentos que apresentamos a seguir, a posição adotada pelo Senado Federal, nos termos da Emenda nº 2 aprovada naquela Casa Legislativa, ou seja, o entendimento que impõe a necessidade da participação de advogado.

Com respeito a esta questão vale lembrar que, por ocasião da apreciação da matéria na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, o Relator da matéria, Deputado Germano Bonow, aprovou emenda *“considerando indispensável a assistência de advogado no ato de lavratura da escritura pública, que poderá se dar pessoalmente ou mediante o*

envio de parecer concordando com o texto da referida escritura”, emenda posteriormente rejeitada no decorrer da tramitação do projeto de lei.

A Lei nº 11.441, de 2007, alterou o art. 1.124 do Código de Processo Civil e instituiu pela primeira vez a possibilidade de realização, em certos casos, da separação consensual e do divórcio consensual por via administrativa, em Cartório, estabelecendo a exigência da assistência de advogado para a lavratura da escritura pública dos respectivos atos, nesses termos:

Art. 1.124-A. A separação consensual e o divórcio consensual, não havendo filhos menores ou incapazes do casal e observados os requisitos legais quanto aos prazos, poderão ser realizados por escritura pública, da qual constarão as disposições relativas à descrição e à partilha dos bens comuns e à pensão alimentícia e, ainda, ao acordo quanto à retomada pelo cônjuge de seu nome de solteiro ou à manutenção do nome adotado quando se deu o casamento.

Este dispositivo constitui-se na norma inspiradora e paradigmática do projeto de lei em apreço, cujo objetivo é conceder as mesmas possibilidades aos brasileiros residentes no exterior. Por essa razão, parece-nos que o mesmo tratamento deve ser dado à matéria, quer os atos se pratiquem no Brasil (com base na Lei nº 11.441/2007), quer eles dêem no exterior (nos termos do PL nº 791/2007), pois o advogado é o profissional habilitado a auxiliar as partes na elaboração da referida escritura pública, na medida em que proporcionará a elas melhor compreensão das repercussões e dos efeitos jurídicos das cláusulas do acordo de separação ou de divórcio.

Tais normas se encontram em harmonia com o princípio constitucional que preceitua ser o advogado indispensável à administração da justiça, conforme dispõe a Constituição Federal, em seu art. 133, nesses termos:

Artigo 133 - O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

A importância da atuação e da colaboração do advogado na administração da justiça é, portanto, reconhecida pela Constituição e, da mesma

forma e em sintonia com a Norma Fundamental, pela Lei nº 11.441, de 2007, que determinou a necessidade de sua atuação nos atos de separação e divórcio na via administrativa no território nacional. Por conseguinte, nos parece que razões ditadas pela coerência e conveniência de uniformização e sistematização da matéria, também nos casos em que tais atos, de separação e divórcio, se dêem no exterior, perante a autoridade consular, também se exija a participação de advogado.

A participação do advogado é de suma importância na prática dos atos em questão como forma de garantir a sua forma e juridicidade, a proteção aos direitos das partes, bem como a conformidade com a legislação em vigor, nomeadamente, com as normas de direito civil aplicáveis. Além disso, a assistência do advogado há de evitar futuros desdobramentos indesejáveis, dispendiosos e por vezes insanáveis - acarretando prejuízos psicológicos, morais e financeiros a uma ou a ambas as partes - resultantes de equívocos formais ou materiais praticados no momento da lavratura da escritura.

Adicionalmente, a exigência imposta pela lei quanto à participação do advogado nessas hipóteses de separação ou de divórcio pode ser interpretada como uma forma de intervenção do Estado na esfera privada, das relações de família e, nesse contexto, constitui-se em um instrumento do Estado voltado à garantia e proteção dos direitos civis e dos interesses das partes, contribuindo para o incremento da segurança jurídica nessa esfera do Direito.

Cumprindo ainda ressaltar que muitas autoridades consulares não são bacharéis em direito – uma vez que o Itamaraty não exige mais a formação jurídica para ingresso em seus quadros – e, por isso, não dispõem, em tese, dos conhecimentos jurídicos, necessários para prestar uma assistência adequada às partes, lembrando que, por vezes, a definição dos termos de um acordo consensual de separação ou de divórcio pode envolver complexas questões jurídico-legais.

Por último, é digna de nota a engenhosidade dos termos da proposta aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado, que resultou na Emenda nº 2 (Correspondente à Subemenda CCJ à Emenda nº 2-CRE), do Senado Federal.

Segundo os termos da Subemenda aprovada pela CCJ a questão da participação do advogado, ao invés de seguir os moldes sugeridos pela CREDN do Senado - em que a assistência de advogado se daria pessoalmente pelo advogado na repartição consular ou mediante o envio de parecer assinado pelo profissional, concordando expressamente com o texto proposto para a escritura pública – receberia um tratamento mais objetivo e prático.

Segundo a Subemenda, primeiramente é estabelecida a exigência da assistência de advogado, devidamente constituído. A seguir, o texto do dispositivo prescreve a forma pela qual se dará tal assistência, ou seja, mediante a subscrição de petição, juntamente com ambas as partes, ou com apenas uma delas, caso a outra constitua advogado próprio. E, por fim, o dispositivo estabelece não ser necessário que a assinatura do advogado conste da escritura pública.

O texto institui assim um *iter* mais prático e plenamente viável, inclusive sob o ponto de vista econômico, para as partes, que poderão ajustar os termos do acordo de separação ou divórcio mediante a assistência de um advogado legalmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil que resida ou se encontre no país de residência das partes. Por outro lado, na falta de tal profissional no país em questão, as partes poderão receber a devida orientação e ajustar o termos da separação ou divórcio por telefone, por correspondência eletrônica ou via correio, de modo que o advogado, afinal, poderá encaminhar por via postal (eventualmente até na mala diplomática, sendo que tal possibilidade pode ser objeto de regulamentação *a posteriori*) a respectiva petição de lavratura da Escritura Pública correspondente. Nesse caso, dispensada a presença e a assinatura do advogado no momento da lavratura da Escritura, resulta desnecessária sua ida (e os consequentes gastos) ao país de residência das partes onde ocorrerá a separação ou divórcio, conforme disposto no texto da Emenda nº 2.

Mediante esta fórmula parece-nos que é resolvida a questão, fonte de preocupação do autor do Projeto de Lei nº 791/2007, atinente à falta de advogado legalmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil e que resida ou se encontre no país de residência das partes.

Por essas razões estamos convencidos da procedência dos argumentos que indicam o aceite dos termos da Emenda nº 2 (Correspondente à Subemenda CCJ à Emenda nº 2-CRE), do Senado Federal ao texto do Projeto de Lei nº 791, de 2007, segundo a qual se torna indispensável a assistência de advogado nos atos de lavratura de escritura pública de separação consensual e de divórcio consensual; devendo tal profissional ser devidamente constituído, mediante a subscrição de petição, juntamente com ambas as partes, ou com apenas uma delas, caso a outra constitua advogado próprio; e, contudo, não se fazendo necessário que a assinatura do advogado conste da escritura pública.

Por último, cumpre-nos o dever de apreciar a emenda de redação consubstanciada na Emenda nº 1 (Correspondente à Emenda nº 1-CRE-CCJ), do Senado Federal, a qual tem por objetivo alterar a ementa do Projeto de Lei nº 791/2007. Trata-se, no caso, de emenda que visa a aprimorar a técnica legislativa da proposição, em razão da desconformidade dos termos de sua ementa com a norma do art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Reza o mencionado art. 5º:

Artigo 5º - A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Com efeito, a proposta de redação à ementa apresentada pelo Senado Federal, nos termos da Emenda nº 1, em epígrafe, atende melhor ao princípio consignado no art. 5º supracitado do que o texto originalmente aprovado na Câmara dos Deputados. A redação original da ementa simplesmente destaca que o projeto em questão altera determinados dispositivos legais. Seu texto pode ser caracterizado como hermético, pois apenas faz referência a outros textos legais e, ainda assim, de forma genérica, pois, objetivamente, não descreve quais parágrafos a lei em questão visa a alterar ao mesmo tempo em que faz referência imprecisa aos mesmos.

Por sua vez, o conteúdo do texto da ementa proposto nos termos da Emenda nº 1 do Senado Federal, é mais claro e objetivo. Primeiramente, ele apenas faz referência à norma legal que o projeto visa a

alterar: o art. 18 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942; para, a seguir, explicitar o objetivo da alteração, ou seja, “para autorizar às autoridades consulares brasileiras a celebração de separação e divórcio consensuais de brasileiros no exterior”. Tal redação é extremamente clara e útil, e permite inclusive aos leigos em Direito o entendimento da finalidade da norma, atendendo ao princípio estabelecido no art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Por essa razão, nos parece procedente também a modificação proposta pelo Senado Federal constante da Emenda nº 1 (Correspondente à Emenda nº 1-CRE-CCJ), a qual tem por objetivo alterar a ementa do Projeto de Lei nº 791/2007.

Ante o Exposto, VOTO PELA APROVAÇÃO, nos termos de sua redação, das Emendas do Senado Federal: Emenda nº 1 (Correspondente à Emenda nº 1-CRE-CCJ) e Emenda nº 2 (Correspondente à Subemenda CCJ à Emenda nº 2-CRE), ao Projeto de Lei nº 791-D, de 2007, que “Acrescenta parágrafos ao art. 18 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”.

Sala das Reuniões, em de de 2010.

Deputado Renato Amary

Relator