

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.664, DE 2014 (MENSAGEM Nº 347, DE 2014)

Aprova a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização dos Documentos Públicos Estrangeiros, celebrada na Haia, em 5 de outubro de 1961.

Autor: COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Relator: Deputado RODRIGO PACHECO

I - RELATÓRIO

O Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos dos Artigos 49, *caput* e inciso I, e 84, *caput* e inciso VIII, da Constituição Federal, a Mensagem nº 347, de 2014, acompanhada de Exposição de Motivos Interministerial Nº EMI nº 00133/2014 MRE MEC MJ MDIC MP SMPE, firmada pelos respectivos titulares, Ministros de Estado das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado; da Educação, José Henrique Paim Fernandes; da Justiça, José Eduardo Cardozo; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Mauro Borges Lemos; do Planejamento, Miriam Belchior; e Guilherme Afif Domingos da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa.

Referida mensagem solicita a ratificação pelo Poder Legislativo do texto da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização dos Documentos Públicos Estrangeiros, celebrada na Haia, em 5 de outubro de 1961.

Mais conhecida como a *Convenção da Apostila*, esse instrumento internacional é advindo da Conferência de Haia, de 1961, sobre Direito Internacional Privado.

Segundo a exposição de motivos interministerial aludida, *“A eventual adesão brasileira a esse instrumento geraria grande simplificação do processo de legalização de documentos brasileiros destinados a produzir efeitos no exterior e de documentos estrangeiros destinados a valer no Brasil, propiciando perceptível redução do tempo de processamento, dos custos em que incorrem cidadãos e empresas interessados, bem como do emprego de recursos públicos ora comprometidos com o sistema de legalizações desse tipo de documentos no Brasil e no exterior”*.

Assinala-se, no mesmo documento interministerial, que, no processo estabelecido pela Convenção da Apostila, *“os documentos nacionais destinados a serem remetidos ao exterior, quando receberem Apostila emitida por Autoridade Competente, no Brasil, passarão a ter validade imediata em todos os demais Estados-Parte da Convenção, hoje em número de 105”*. Por outro lado, de forma semelhante, *“passarão a ser aceitos, no Brasil, documentos estrangeiros contendo Apostila emitida por um desses Estados-Parte, eludindo necessidade de sua legalização em repartições da Rede Consular brasileira no exterior.”*

Ademais, é mencionado no documento interministerial em tela que, para instituições como o Banco Mundial, a capacidade de emitir Apostila é considerada um dos critérios para mensurar a competitividade dos países avaliados.

A Convenção em tela ostenta em sua seção dispositiva composta por quinze artigos, precedidos por breve preâmbulo e sucedidos por sintético anexo. Abordam-se, a seguir, os principais pontos relativos ao conteúdo desses artigos.

No âmbito do Artigo Primeiro, os Estados-Parte estabelecem o escopo de aplicação da Convenção, ou seja, que ela será aplicada a documentos públicos feitos no território de um dos Estados signatários, assim como quais documentos, no âmbito da Convenção, serão considerados documentos públicos e, ainda, aqueles casos em que a Convenção não será aplicada.

Já no Artigo 2º, delibera-se que cada Estado contratante dispensará a legalização dos documentos aos quais se aplica a Convenção e que devam produzir efeitos em seu território, assim como o sentido a ser dado à expressão legalização no âmbito da aplicação desse instrumento.

No Artigo 3º, por seu turno, especifica-se que a aposição da apostila, conforme definida no art. 4º do instrumento, será a única formalidade passível de ser exigida para atestar autenticidade de assinatura, conquanto essa apostila não possa ser exigida se leis, regulamentos ou costumes em vigor no Estado onde o documento deva produzir efeitos, ou outro acordo entre dois ou mais Estados, afastem, simplifiquem ou dispensem o ato pertinente à legalização.

No bojo do Artigo 4º, é estabelecido o formato escolhido para a apostila, que deverá ser aposta no documento ou em folha a ele apensa, podendo ser redigida no idioma oficial da autoridade emitente, assim como os termos padronizados, conquanto o título *“Apostile (Convention de La Haye du 5 octobre 1952)”* deva ser escrito em francês.

No âmbito do Artigo 5º, delibera-se a respeito da forma de solicitação da apostila, assim como os efeitos de sua aposição correta e a dispensa de qualquer certificação posterior, seja de assinatura, de selo ou de carimbo que estejam nela contidos.

No texto do Artigo 6º, prevê-se a designação, pelos Estados contratantes, das autoridades competentes para emitir a apostila, indicação esta que deverá ser por eles comunicada ao Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos no momento do depósito dos respectivos instrumentos de ratificação.

No Artigo 7º, é determinada a criação de um registro ou arquivo onde serão anotadas as apostilas emitidas, especificando-se os respectivos números, datas, nome do signatário do documento público, seu cargo e função ou a indicação da autoridade responsável pelo selo ou carimbo apostado ao documento a ser apostilado.

No Artigo 8º, é estabelecida uma cláusula revocatória, segundo a qual se prevê que apenas serão derogadas as disposições referentes a reconhecimento de assinaturas de tratado, acordo ou convenção

entre Estados-parte, quando as formalidades previstas forem mais rigorosas do que as da Convenção em análise.

No Artigo 9º, de caráter educativo, os Estados-parte comprometem-se a adotar as providências necessárias para evitar que agentes diplomáticos ou consulares realizem legalizações em casos dispensados pela Convenção.

No Artigo 10, estão contidas as disposições referentes à assinatura dessa convenção, assim como quanto ao Estado depositário dos instrumentos de ratificação pelos Estados-Parte.

Já no Artigo 11, está contida a cláusula de início de vigência.

Por sua vez, prevê-se no Artigo 12 a possibilidade de adesão ao pacto em tela por terceiros Estados que não tenham participado da 9ª Sessão da Conferência de Haia sobre Direito Internacional Privado em que o texto foi convencionado, passando a surtir efeito apenas entre o Estado aderente e aqueles Estados contratantes que não tiverem objetado à adesão.

De outro lado, no Artigo 13 prevê-se a possibilidade de que qualquer Estado, ao assinar, ratificar ou aderir à convenção, faça-o integralmente, de forma a que a aplicação dos seus dispositivos se estenda a todos os territórios por ele representados no plano internacional, ou parcialmente, para parte deles, ressalvas essas que deverão ser feitas até o momento da assinatura, adesão ou ratificação (trata-se, portanto, de um prazo jurídico decadencial).

Já no Artigo 14, aborda-se a vigência da convenção, a possibilidade de denúncia, assim como a hipótese de sua renovação tácita.

Finalmente, prevêm-se, no Artigo 15, as notificações a serem feitas pelo Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos aos Estados-Parte da Convenção.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem nº 347, de 2014, foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a fim de que aqui neste Colegiado se processe a

análise quanto ao mérito e no que concerne ao art. 54 do Regimento Interno desta Casa.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, adotando o parecer do relator, Deputado Duarte Nogueira, deliberou, no exercício de sua competência regimental, pela aprovação da mensagem nos termos de projeto de decreto legislativo naquela oportunidade elaborado (Projeto de Decreto Legislativo nº 1.664, de 2014).

A tramitação da referida proposição aponta para o regime de prioridade, devendo se sujeitar à análise pelo Plenário.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre o aludido projeto de decreto legislativo quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

Sob o prisma da constitucionalidade, importa saber se o projeto de decreto legislativo em tela, ao aprovar o mencionado tratado, estaria a afrontar normas constitucionais, já que o Supremo Tribunal Federal decidiu que os tratados internacionais são incorporados via de regra ao nosso ordenamento jurídico com o *status* de lei ordinária, devendo, pois, adequar-se formal e materialmente à Constituição Federal sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

Registre-se que constitui competência exclusiva da União manter relações com Estados Estrangeiros (Art. 21, *caput* e inciso I, da Constituição Federal) e desta decorre a de celebrar com estes tratados, acordos e atos internacionais. Referida atribuição deve ser exercida privativamente pelo Presidente da República com o referendo do Congresso Nacional (Art. 49, *caput* e inciso I, e Art. 84, *caput* e inciso VIII, da Lei Maior).

Formalmente, como já se insinuou nesse parágrafo anterior, não há qualquer vício de natureza constitucional a ser apontado.

Lado outro, o tratado assinado pelo Governo Brasileiro não afronta materialmente a supremacia constitucional; ao contrário, adequa-se

aos princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil (Art. 4º, *caput* e incisos I, V e IX, da Constituição Federal), pois resguarda a independência nacional e a igualdade entre os Estados, ao mesmo tempo em que favorece a cooperação entre os povos.

Não há que se falar em violação à soberania nacional (Art. 1º, *caput* e inciso I, da Constituição Federal), eis que este conceito não é mais considerado absoluto em face da nova ordem internacional. Com efeito, a desburocratização dos processos relacionados à legalização de documentos públicos estrangeiros é uma exigência imperativa neste mundo crescentemente globalizado em que vivemos para facilitar a vida das pessoas, das empresas e dos governos sob variados prismas (quer seja civil, comercial, trabalhista, etc), tornando-se essencial um esforço conjunto de Estados.

Vê-se que o projeto de decreto legislativo sob exame também contempla, no parágrafo único de seu artigo 1º, dispositivo que assegura o respeito à Lei Maior da República, prevendo que ficarão sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do acordo então celebrado, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Nota-se, ademais, a ausência de quaisquer vícios pertinentes à juridicidade ou à técnica legislativa a macular o tratado firmado pelo Governo brasileiro e, por conseguinte, também o projeto de decreto legislativo que o ratificará e integrará ao ordenamento jurídico pátrio.

Em exame quanto ao mérito, assinala-se ser indubitavelmente judicioso o conteúdo de direito material emanado do texto da Convenção e, por conseguinte, do projeto de decreto legislativo de ratificação em análise, dado o seu projetado condão de desburocratizar e facilitar a convivência e o intercâmbio entre pessoas físicas e jurídicas e grande alcance que terá nesta tarefa.

Veja-se que, em razão da ausência do aludido instrumento no ordenamento jurídico brasileiro, o que ocorre é o seguinte: na hipótese de uma pessoa física ou jurídica brasileira desejar legalizar uma certidão negativa, que tenha sido exigida por órgão estrangeiro, ou se pretender, fora do país, que uma procuração pública tenha efeitos jurídicos, deverá, inicialmente, realizar reconhecimentos de firmas e obter traduções juramentadas, assim como legalizar o documento no Ministério das Relações

Exteriores em Brasília ou em seus escritórios regionais e, ainda, legalizá-lo na Embaixada ou Consulado do país onde pretenda que esse documento público gere efeitos.

Como alternativa a essa via, o Brasil tem firmado tratados bilaterais para facilitar a legalização de documentos públicos, como é o caso do instrumento firmado com a Argentina (Acordo sobre Simplificação de Legalizações de Documentos Públicos, em vigor desde 15 de abril de 2004) e de outro firmado com a França (Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa e o Governo da República Francesa, celebrado em Paris, em 28 de maio de 1996, apresentado ao Congresso pela Mensagem nº 483, em 30 de abril de 1997, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 163, de 3 de agosto de 2000, e promulgado pelo Decreto nº 3.598, de 12 de setembro de 2000).

Há, todavia, que continuar evoluindo nesse processo sob pena de o Brasil “ficar para trás”, cabendo, dessa feita, adotar a sistemática referida na Convenção da Apostila aqui pendente de ratificação a fim de desburocratizar de modo mais amplo o processo de legalização de documentos estrangeiros, visto que já subscreveram a Convenção da Apostila, inserindo-a em seu direito interno, mais de cem países, entre os quais os incluem os Estados Unidos e grande parte da Europa.

Registre-se, finalmente, que a Convenção da Apostila não elimina a legalização; ao contrário, estabelece determinadas formalidades para as transações legais, sem perda da segurança jurídica. Em outras palavras, reduz o processo de legalização a um único ato, qual seja a aposição da apostila, segundo os requisitos que estabelece.

Diante do exposto, o nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.664, de 2014.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado RODRIGO PACHECO
Relator