

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° 251, DE 2015 (MENSAGEM N° 163/2015)

Aprova, nas condições que especifica, o texto da Convenção sobre Cobrança Internacional de Alimentos e Outros Membros da Família, bem como o do Protocolo sobre a Lei Aplicável às Obrigações de Prestar Alimentos, concluídos na Haia, em 23 de novembro de 2007.

Autora: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado LUIZ COUTO

I – RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe aprova os textos da Convenção sobre a Cobrança Internacional de Alimentos para Crianças e outros Membros da Família e do Protocolo sobre a Lei Aplicável às Obrigações de Prestar Alimentos, concluídos na Haia, em 23 de novembro de 2007.

1. Mensagem Presidencial

O texto dos tratados foi encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 163, de 2015, da Presidência da República, acompanhado da versão em língua portuguesa. A exposição de motivos que acompanha a mensagem presidencial destaca a importância dos instrumentos para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, por estabelecer um sistema abrangente de cooperação entre as autoridades dos Estados-Partes para garantir o reconhecimento e a execução em matéria de alimentos, além de permitir a possibilidade de se modificarem tais decisões. Ressalta, ainda, a importância do Protocolo que, apesar de ser instrumento autônomo em relação à Convenção – pode ser adotado por Estados que não sejam signatários daquela –, a complementa e suplementa, determinando a lei

aplicável às obrigações de prestar alimentos decorrentes das relações de parentesco, inclusive por afinidade, e do casamento.

A Presidência da República destaca o mérito de instrumentos internacionais destinados a operacionalizar a prestação de alimentos decorrentes de relações familiares entre pessoas residentes em países distintos. As demandas com esse objeto apresentadas aos judiciários domésticos tendem a ser retardadas em virtude de diligências a serem empreendidas no exterior, além de eventuais obstáculos financeiros, jurídicos e linguísticos. Por fim, aponta que a insuficiência das normas internacionais vigentes atinentes à matéria reclama instrumentos modernos – como os que ora submete à apreciação do Parlamento – capazes de absorver aspectos positivos de tratados precedentes e aperfeiçoar deficiências já constatadas.

A Mensagem apresenta os principais pontos dos instrumentos que encaminha e, por fim, sugere que a aprovação da Convenção seja feita com a apresentação de duas reservas e uma declaração, autorizadas nos artigos 62 e 63. O Protocolo em exame não admite reservas (artigo 27).

A primeira reserva recomendada se refere ao disposto na alínea e do parágrafo 1º do artigo 20, que autoriza o reconhecimento e execução de decisão proferida em um Estado Contratante em outros Estados Contratantes quando as partes hajam acordado por escrito a competência, salvo em litígios sobre obrigações de prestar alimentos a crianças. O Poder Executivo sugere que a exceção contemple, além de crianças, os maiores incapazes e idosos, por serem considerados vulneráveis, nos termos da legislação brasileira.

A segunda reserva proposta diz respeito ao disposto no parágrafo 8º do artigo 30, que autoriza os Estados Contratantes a não reconhecer nem executar acordo em matéria de alimentos. A reserva a ser apostila pelo Brasil implica o não reconhecimento de acordos em matéria de alimentos que envolvam pessoas menores, maiores incapazes e idosos. Ressalte-se que a aposição de tal reserva não impede o reconhecimento e a execução de acordos celebrados perante autoridades judiciais ou administrativas ou por elas homologados.¹

Por fim, conforme autoriza a Convenção nos artigos 2º, § 3º, e 63, indica o Poder Executivo a conveniência de que as disposições dela

¹ As decisões administrativas ou acordos celebrados perante elas ou por elas homologados são consideradas *decisão* para efeitos da Convenção, desde que sujeitas a revisão por autoridade judicial e que tenham força e efeitos similares ao de autoridade judicial sobre a mesma matéria (artigo 19, § 3º).

constantes sejam estendidas a obrigações de prestar alimentos derivadas de relação de parentesco em linha reta, colateral ou por afinidade e de casamento.

2. Texto da Convenção

A Convenção tem por finalidade assegurar a cobrança eficaz de alimentos no âmbito internacional para crianças e outros membros da família. Para tanto estabelece um sistema de cooperação entre as autoridades dos Estados Contratantes, cujo êxito foi observado, por exemplo, na Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças – aprovada pelo Decreto Legislativo nº 79, de 15 de setembro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000. Além disso, busca garantir de forma eficaz o reconhecimento e a execução de decisões em matéria de alimentos.

O instrumento internacional foi aprovado no âmbito da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, em 23 de novembro de 2007, havendo entrado em vigor em 1º de janeiro de 2013, contando com 33 (trinta e três) Estados contratantes.

A Convenção é aplicável às obrigações de prestar alimentos decorrentes da relação de filiação em favor de menores de 21 (vinte e um) anos e ao reconhecimento e execução ou execução de decisão relativa a obrigações alimentares decorrente de relação conjugal, quando apresentada juntamente com a solicitação anteriormente mencionada. Contudo, a aprovação nos termos sugeridos pela mensagem encaminhada (com a declaração e as reservas mencionadas), subscritos pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, implica a aplicabilidade das normas constantes do instrumento internacional às relações de parentesco de forma geral, inclusive por afinidade, além das obrigações decorrentes do casamento.

Um dos principais elementos da Convenção ora analisada consiste na atividade cooperativa entre as Autoridades Centrais dos Estados Contratantes. O texto apresenta uma lista de funções gerais (artigo 5º) e funções específicas (artigo 6º) dessas autoridades, procurando ponderar especificidade e flexibilidade, a fim de garantir a eficácia dos objetivos pretendidos e a adesão do maior número de membros. Entre outras funções cabe-lhes promover a cooperação entre si e entre as autoridades competentes do Estado para alcançar o objetivo da Convenção, ou seja, a Autoridade Central deve assegurar que os órgãos competentes tenham conhecimento da

vigência do instrumento e de sua operacionalização bem como de seus respectivos papéis, garantindo a efetividade das normas aí estabelecidas.

Em relação às partes, compete às autoridades centrais, ou ao órgão que lhe faça as vezes (artigo 6º, § 3º), ajudar na localização o devedor ou o credor, bem como a obter informações relativas à renda e outros dados econômicos do credor ou do devedor; facilitar a cobrança e a rápida transferência de pagamentos de alimentos, a obtenção de documentos ou outros elementos de prova e a comunicação de atos processuais.

Permite-se ao credor, por meio da Autoridade Central do país de sua residência, o encaminhamento de pedidos de reconhecimento, execução ou reconhecimento e execução de decisões proferidas em outro Estado, além da obtenção de decisão no Estado Requerido, quando não exista decisão ou quando o reconhecimento ou execução não forem possíveis e da modificação de decisões proferidas em outro Estado. Ao devedor asseguram-se os pedidos de reconhecimento de decisão que implique a suspensão ou limitação da execução de decisão anterior ou a modificação de decisão proferida em outro Estado por meio da atividade cooperativa das Autoridades (artigo 10).

A cooperação administrativa envolve, ainda, a solicitação de medidas específicas, mesmo quando não esteja pendente qualquer dos pedidos mencionados no parágrafo anterior. Cuida-se de medidas tendentes a facilitar a elaboração de pedido ou a obtenção de informações que subsidiem sua execução (artigo 7º).

São previstos formulários para a transmissão de informações entre as Autoridades Centrais, a fim de promover comunicação tempestiva, evitando-se procedimentos burocráticos prejudiciais ao credor de alimentos. Estabelecem-se prazos para a prestação de informações relativas às providências iniciais tomadas no Estado requerido, bem como a respeito do estado de tramitação do pedido (artigo 12).

A neutralidade dos meios de comunicação é perseguida pelos contratantes. O artigo 13, por exemplo, proíbe a impugnação de documentos fornecidos ou anexados por Autoridade Central somente em razão do suporte utilizado.

Atenção especial é dispensada ao acesso efetivo aos procedimentos previstos na Convenção, primordialmente os elencados no Capítulo III – que trata dos pedidos feitos por meio das Autoridades Centrais. Para tanto, veda-se a cobrança de fiança, depósito ou qualquer garantia para

assegurar o pagamento de custas e despesas em procedimentos derivados do tratado (artigo 14, § 4º). Assegura-se a assistência jurídica gratuita para os pedidos em favor de pessoa menor de 21 (vinte e um) anos nas relações de filiação (artigo 15 § 1º).² Entende-se por assistência jurídica a assistência necessária para permitir aos demandantes conhecer e exercer seus direitos e assegurar que seus pedidos sejam tratados de forma completa e efetiva no Estado Requerido, incluindo (1) consultoria jurídica, (2) auxílio para apresentar o caso perante a autoridade competente, (3) representação em juízo e (4) isenção de despesas processuais (artigo 3º, alínea c).

Os custos e despesas decorrentes da Convenção, quando permitida sua cobrança – da parte sucumbente (artigo 43, § 2º) ou em decorrência de custos excepcionais decorrentes da solicitação de medidas específicas (artigo 8º, § 2º) –, deverão ser previamente informados ao demandante (artigo 8º, § 3º) e não terão prioridade sobre a cobrança dos alimentos (artigo 43, § 1º).³

O Capítulo IV da Convenção, constituído unicamente pelo artigo 18 estabelece limite aos procedimentos, vedando a revisão da decisão que concede alimentos ou a obtenção de nova decisão enquanto o credor continuar residindo habitualmente no Estado no qual se proferiu a decisão, observadas as exceções constantes do parágrafo 2º. O tratado não fixa normas sobre a jurisdição competente para o conhecimento de demandas de natureza alimentar, o que é reservado ao direito interno de cada país (no direito brasileiro, o tema é disciplinado no artigo 22, inciso I, do novo CPC), contudo introduz elemento negativo acerca da jurisdição adequada, impedindo a instauração de novo procedimento em Estado diverso.

O Capítulo V cuida do reconhecimento e execução de decisões em matéria de alimentos. Entende-se por decisão tanto o provimento proferido por autoridade judicial como por autoridade administrativa, quando tenha força e efeitos similares aos de decisão judicial sobre a mesma matéria

² No entanto, no que concerne a pedidos que não digam respeito ao reconhecimento e execução ou somente à execução de decisões em matéria de alimentos (previstos no artigo 10(1), a) e b)) poderá o Estado negar a assistência jurídica gratuita quando considerar que o pedido, no mérito, é infundado. Admite-se, ainda, que, nas mesmas hipóteses, excluída, ainda, a situação prevista no artigo 20(4) – ação da Autoridade Central do Estado requerente no sentido de adotar as medidas necessárias para que se obtenha decisão em favor do credor quando, em virtude de reserva elaborada no parágrafo 2º do mesmo artigo, não seja possível ao Estado requerido reconhecer ou executar a decisão –, que o Estado declare que prestará assistência jurídica gratuita apenas mediante o exame dos recursos econômicos da criança (artigo 16, § 1º).

³ As disposições dos artigos 8º e 43 não dizem respeito às despesas e custas judiciais, que serão executadas nos termos definidos pela sentença (ou decisão administrativa) a ser reconhecida e/ou executada (artigo 19, § 1º).

(artigo 19 §§ 1º e 3º). O termo engloba ainda acordos celebrados perante autoridade judicial ou administrativa ou por ela homologados. Os requisitos para o reconhecimento e execução e os motivos para sua denegação são disciplinados nos artigos 20 e 22.

A impossibilidade do reconhecimento ou da execução de determinados pontos da decisão não impede seu fracionamento a fim de garantir o direito do credor aos alimentos (artigo 21).

O procedimento para o pedido de reconhecimento e execução é disciplinado no artigo 23. Nota-se a preocupação da Convenção no que concerne à celeridade da tramitação do processo, conforme se verifica pelo uso dos termos *sem demora* (§ 5º), *prontamente* (§ 2º, alínea a, e § 3º) e *rapidamente* (§ 11). Compete à Autoridade Central requerida transmitir o pedido à autoridade competente para sua homologação.

Admite-se a denegação liminar do pedido na hipótese de afronta manifesta à ordem pública do Estado Requerido (§ 5º) e também, liminarmente, sua homologação⁴ (declaração de exequibilidade ou registro para execução, nos termos da Convenção). Dessa decisão, assegura-se às partes o direito de apresentar recurso, cujo objeto é restrito às hipóteses elencadas no parágrafo 7º – a saber, a ausência dos requisitos do artigo 20 ou a presença dos elementos descritos no artigo 22, além dos atinentes à autenticidade ou integridade de documentos – e à satisfação do débito (§ 8º). O prazo para a interposição desse recurso é de 30 (trinta) dias, ampliado para 60 (sessenta) quando o recorrente não reside no Estado onde se realizou ou denegou o reconhecimento da decisão (§ 6º). Ulterior recurso, se existente no ordenamento jurídico em que se busca o reconhecimento, não será dotado de efeito suspensivo (§ 10).

O artigo 24 traz procedimento alternativo a fim de atender aos Estados que empregam procedimento único de reconhecimento e execução, sem a separação procedural entre um e outro. O procedimento será válido nos Estados Contratantes que declararem expressamente que o aplicarão.

Há disciplina acerca dos documentos que devem instruir um pedido de reconhecimento e execução (artigo 25), como o texto completo da decisão, documento que prove que a decisão é executável no Estado de origem, documento que ateste que o demandado foi devidamente comunicado

⁴ Artigo 19, § 3º.

dos atos processuais precedentes à decisão e teve a oportunidade de ser ouvido, entre outros.

Ainda relativamente ao procedimento, o Estado requerido deve ater-se às questões de fato delineados na decisão proferida no Estado de origem, não pode revisar o mérito de tal decisão tampouco exigir a presença do demandante (artigos 27, 28 e 29).

O artigo 30 cuida dos acordos em matéria de alimentos. Tais acordos, nos termos do artigo 3º, alínea e, são quaisquer acordos escritos relativos a pagamento de alimentos redigidos ou registrados como instrumentos autênticos por autoridade competente ou autenticados, concluídos, registrados ou depositados perante autoridade competente e sujeitos a revisão e modificação por autoridade competente. Cuida-se de acordos privados, uma vez que os sujeitos a homologação por autoridade judicial ou administrativa ou os que perante elas forem elaborados estão abrangidos pelo conceito de *decisão*, consoante dispõe o artigo 19, § 1º. Visando ao estímulo à resolução pacífica de litígios, o reconhecimento e execução de acordos é admitido na Convenção, permitindo-se aos contratantes a aposição de reserva (artigo 30, § 8º).

O artigo 31 cuida de situação específica de alguns sistemas jurídicos em que a decisão provisória de urgência é o resultado da combinação de decisões de dois Estados, situação peculiar Estados-membros da *Commonwealth of Nations*.⁵

Para a disciplina da execução da decisão homologada (ou do acordo extrajudicial), reservou-se o Capítulo VI da Convenção. Em regra, a execução é realizada de acordo com a lei do Estado Requerido (artigo 32, § 1º), observadas as particularidades do instrumento. Uma delas determina que, havendo pedido de reconhecimento e execução a Autoridade Central, havendo sido declarada exequível a decisão, não exigirá qualquer outra atuação do demandante para promover os atos executórios. O dispositivo contém norma material relacionada à prescrição de prestações alimentares atrasadas (*arrears* ou *arréages*, que, nos textos originais, referem-se às prestações devidas após o pedido de reconhecimento da decisão), determinando a observância do prazo mais extenso – seja o do Estado de origem, seja o do Estado Requerido (artigo 32, § 5º).

⁵ Referências específicas acerca da aplicação do dispositivo encontram-se nos parágrafos 567 e 568 do Relatório Explicativo, disponível, em inglês, francês e espanhol, no seguinte endereço eletrônico: <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4909>.

O Estado Requerido deve disponibilizar as medidas executórias previstas no direito interno (artigo 33), sendo elencadas, a título ilustrativo, algumas que podem ser adotadas pelos Estados contratantes, tais como: retenção de salário, bloqueio de contas bancárias, gravame ou alienação forçada de bens, retenção do reembolso de tributos, informação aos organismos de crédito e até mesmo a denegação, suspensão ou revogação de certas permissões, como a carteira de habilitação (artigo 34, § 2º).

Os Estados são estimulados a promover a utilização de meios menos custosos e mais eficazes para efetuar transferências de fundos para o pagamento de alimentos (artigo 35), possibilitando seu recebimento pelo credor com a celeridade necessária e sem custos adicionais em demasia.

Admite-se que órgãos públicos estatais encaminhem pedidos em nome de credores ou mesmo na condição de credores (artigo 36), uma vez que em determinados sistemas jurídicos, o Estado pode ser chamado a prover os alimentos, conferindo-se-lhes o direito de regresso contra o devedor. A atuação das Autoridades Centrais não exclui a aplicação de dispositivos da Convenção aos que pleiteiem diretamente à autoridade competente de Estado contratante o reconhecimento e execução de decisão (ou acordo) em matéria de alimentos (artigo 37) – nessa hipótese, não se aplica a generalidade das normas relativas à cooperação entre autoridades centrais, mas pode o credor se valer das disposições constantes dos Capítulos V, VI e VIII, por exemplo (ressalvadas as exceções elencadas no parágrafo 2º do artigo 37).

É garantida a proteção de dados transmitidos ou obtidos para os fins da Convenção, incumbindo às autoridades o dever de assegurar o sigilo de tais informações, em especial nos casos em que a saúde, segurança e liberdade de uma pessoa possa ser colocada em risco (artigos 38, 39 e 40).

Com a finalidade de promover um sistema rápido e capaz de proporcionar respostas eficazes e com celeridade, dispensam-se formalidades despiciendas, como a formalização de documentos (artigo 41) e a apresentação de procuração à Autoridade Central do Estado requerido, exceto quando for atuar em seu nome em processos judiciais ou perante outras autoridades (artigo 42).

No que concerne ao idioma aplicável ao processamento das demandas, o artigo 44 estabelece a necessidade de tradução dos documentos encaminhados com o pedido para o idioma oficial do Estado Requerido. Diante da impossibilidade de cumprimento do dispositivo, abre-se a

possibilidade de acordo entre as Autoridades Centrais dos Estados envolvidos para a tradução no Estado requerido e, não havendo acordo, a possibilidade de tradução em francês ou inglês para encaminhamento à autoridade deste Estado (artigo 45).

A adoção da Convenção não impede a aplicação de instrumento internacional entre os Estados Contratantes que preveja bases mais amplas para reconhecimento de decisões em matéria de alimentos, procedimentos mais simplificados e céleres – desde que compatíveis com a proteção oferecida nos artigos 23 e 24 –, assistência jurídica mais favorável ou procedimentos que permitam às partes apresentar solicitação diretamente à Autoridade Central do Estado Requerido (artigo 52).

Há, ainda, dispositivos que cuidam de sistemas jurídicos não unificados quanto à matéria de alimentos (o que não é o caso do Brasil); da coordenação do instrumento com outras Convenções de Haia sobre o tema (das quais o Brasil não é signatário), com a Convenção de Nova York de 1956,⁶ com outras Convenções de Haia sobre comunicação de atos processuais e obtenção de provas e com instrumentos suplementares. Tais temas dizem respeito à ordem jurídica internacional e, assim como demais aspectos mais afeitos a esse campo – como a interpretação da Convenção, avaliação de funcionamento e disposições gerais e transitórias em geral –, foram esmiuçados pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (competente para a análise do mérito dos dispositivos). Por esta razão, remeto os nobres pares ao parecer elaborado por aquela Comissão, por ocasião da apreciação da mensagem presidencial, para informações detalhadas.

3. Texto do Protocolo

Em 1999, foi instalada na Conferência da Haia sobre Direito Internacional Privado uma Comissão Especial destinada a aperfeiçoar os instrumentos anteriores⁷ sobre a lei aplicável em matéria de alimentos. O texto aprovado – Protocolo sobre a Lei Aplicável às Obrigações de Prestar Alimentos – não aborda conflitos de jurisdição ou de cooperação administrativa – temas tratados pela Convenção –, mas exclusivamente de regras de conexão

⁶ Os dispositivos que correspondentes aos da Convenção de Nova York de 1956 os substituem, nas relações entre os Estados Contratantes, conforme dispõe o artigo 49.

⁷ Convenção da Haia sobre Lei Aplicável às Obrigações Alimentícias com relação aos Filhos de 1956 e a Convenção de Haia sobre a Lei Aplicável às Obrigações Alimentícias de 1973, das quais o Brasil não é signatário.

para determinar a lei aplicável em matéria de alimentos. O instrumento entrou em vigor no âmbito internacional em 1º de agosto de 2013 e conta com 28 (vinte e oito) Estados contratantes.

O âmbito de aplicação do Protocolo não se restringe à relação de filiação para menores de 21 (vinte e um) anos – como a Convenção –, mas estende-se aos alimentos decorrentes de relações de parentesco de forma geral, inclusive por afinidade, e casamento (artigo 1º). De se observar que a lei aplicável não determina as relações de parentesco, o que é reservado às normas de direito internacional privado de cada Estado (artigo 11).

O Protocolo define como regra geral a aplicação da lei do Estado de residência habitual do credor (artigo 3º), que, se alterada para outro Estado, será aplicada a partir do momento em que ocorreu a mudança (artigo 2º).

Contudo, preveem-se subsidiariamente outras regras para a determinação da lei aplicável. Em primeiro lugar, quando se tratar de obrigação alimentícia (a) de pais em favor de filhos, (b) em favor de menores de 21 anos, exceto de relações que derivem do matrimônio e (c) dos filhos em favor dos pais, observam-se as normas a seguir. Se a lei do Estado de residência habitual do credor não lhe conferir direito a alimentos, aplica-se a lei do foro; caso esta lei também inviabilize a obtenção da prestação, aplica-se a lei do Estado de nacionalidade⁸ comum do credor e do devedor, se houver.

Ajuizada a ação⁹ perante a autoridade do Estado de residência habitual do devedor aplica-se a lei deste foro, exceto se, de acordo com esta, o credor não puder obter a prestação alimentar, caso em que se aplicará, subsidiariamente, a lei do Estado de sua residência habitual (regra geral prevista no artigo 3º). Caso não possa o credor obter a prestação de acordo com essas leis, aplica-se a lei do Estado de nacionalidade comum das partes (artigo 4º, § 3º).

O artigo 5º prevê norma especial para cônjuges e ex-cônjuges ou para aqueles cujo casamento tenha sido anulado. A lei do Estado

⁸ Observe-se que, de acordo com o disposto no artigo 9º do Protocolo, os países que adotarem o domicílio como regra de conexão poderão informar à Secretaria Permanente da Conferência para que o termo *nacionalidade* seja substituído por *domicílio* nos artigos 4º e 6º. Esta será a regra válida para o Brasil, uma vez que, nos termos do art. 7º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.567, de 4 de setembro de 1942 –, a regra de conexão utilizada no direito de família é o domicílio.

⁹ Ressalte-se que alguns estados admitem a competência de autoridades administrativas para a resolução de questões relativas à prestação de alimentos, hipótese não qual não se pode rigorosamente falar em ajuizamento da ação, mas em instauração de procedimento administrativo.

de residência do credor não se aplica quando uma das partes se oponha em virtude da lei de outro Estado apresentar vínculo mais estreito com o matrimônio – especialmente em se tratando do Estado da última residência habitual comum –, caso em que se aplicará a lei deste Estado.

O Protocolo admite que a lei aplicável seja determinada por acordo entre as partes, seja para uma demanda específica (ou procedimento determinado) ou, de forma mais ampla, para qualquer controvérsia futura. A primeira possibilidade é conferida pelo artigo 7º e permite que as partes elejam a lei do Estado em que a demanda houver sido ou for proposta. Nesse caso, não há restrição quanto às partes contratantes, que podem, inclusive, ser menores ou incapazes. A segunda possibilidade é regulada pelo artigo 8º e, por ser mais ampla, não é aplicável a obrigação de prestar alimentos em favor de menor de 18 (dezoito) anos, ou adulto vulnerável. A escolha conferida por este dispositivo, contudo, não fica ao livre alvedrio das partes, antes, deve observar os limites impostos no parágrafo 1º.¹⁰

No que concerne à eleição da lei aplicável disciplinada no artigo 8º, há cláusula de escape que permite sua desconsideração quando dela decorram consequências manifestamente injustas ou desarrazoadas para qualquer das partes, exceto se informadas e conscientes das consequências da eleição (artigo 8º, § 5º).

Ante a divergência entre legislações no que concerne às relações familiares que habilitam alguém a pedir alimentos, incluiu-se no Protocolo, como solução de compromisso, a possibilidade de o devedor alegar em sua defesa que não existe tal obrigação no Estado de sua residência habitual e no Estado de nacionalidade¹¹ comum das partes, se houver.

O direito de determinado órgão público obter do devedor o reembolso de determinada quantia destinada ao credor a título de alimentos será aferido de acordo com a lei do Estado a que estiver sujeito (artigo 10). Note-se que a existência da obrigação e sua extensão observarão as demais regras do Protocolo (artigos 3º, 4º, 5º, 7º e 8º).

¹⁰ Importa salientar que a hipótese prevista na alínea *a* do parágrafo 1º do artigo 8º - lei de qualquer Estado do qual alguma das partes seja nacional no momento da designação – não está contemplada no artigo 9º (que cuida da substituição do termo *nacionalidade* por *domicílio*). Assim, permanece hígida a hipótese inclusive nos países – que, como o Brasil – adotam o domicílio como regra de conexão no direito de família.

¹¹ *Domicílio*, no caso dos países que o utilizem como regra de conexão para a determinação da lei aplicável (artigo 9º).

O artigo 11 elenca, em rol exemplificativo, os aspectos determinados pela lei aplicável, tais como, a pessoa de quem o credor pode reclamar alimentos, em que medida são devidos retroativamente, a base de cálculo do montante dos alimentos e da indexação, a prescrição entre outros.

As normas do Protocolo podem deixar de ser aplicadas pelos países contratantes quando seus efeitos forem manifestamente contrários à ordem pública (artigo 13).

Veda-se o reenvio, ou seja, a aplicação das normas de determinado Estado não inclui normas relativas ao conflito de leis.

As disposições do Protocolo não se aplicam aos conflitos internos de lei nos sistemas em que diferentes normas se aplicam em matéria de alimentos (artigo 15).

No que concerne ao montante do valor conferido a título de alimentos, o artigo 14 estabelece que, a despeito da disposição diversa pela lei aplicável, levar-se-á em consideração as necessidades do credor e os recursos do devedor. Deve-se ter em conta, ainda, qualquer compensação concedida em favor do credor em lugar dos pagamentos periódicos. Esta última disposição, proposta pela Comunidade Europeia, resguarda a situação – admitida em determinados Estados – daquele que, por ocasião do divórcio, cedeu parte do patrimônio para liquidar todas as pretensões relativas ao matrimônio, incluídos os alimentos. A disposição evita, portanto, que a questão seja reaberta se aplicável outra lei que desconhece esse mecanismo de compensação.

Ademais, nos Estados em que vigem vários sistemas legais ou normas diferentes em territórios distintos que disciplinem a matéria objeto do instrumento em análise, as referências às leis, às autoridades ou órgãos públicos e à residência habitual em determinado estado dizem respeito à unidade territorial designada pela lei do Estado ou, caso não haja qualquer disposição, à unidade territorial com vinculação mais estrita com a pessoa (artigo 16). No que concerne à lei aplicável, aplica-se a lei indicada pelo ordenamento jurídico desse Estado ou, não havendo, a lei da unidade territorial pertinente.

Entre os Estados contratantes, o Protocolo substitui a Convenção da Haia sobre a Lei Aplicável às Obrigações de Prestar Alimentos, de 1973, e à Convenção da Haia sobre a Lei Aplicável às Obrigações de Prestar Alimentos a Menores, de 1956. Outros instrumentos não são afetados pelo Protocolo, salvo se houver declaração expressa dos Estados.

É prevista a interpretação uniforme, considerando seu caráter internacional (artigo 20).

O Protocolo entra em vigor no Estado que o ratificar, aceitar, aprovar ou aderir, no primeiro dia do mês seguinte ao período de três meses subsequente à ratificação, aceitação ou aprovação.

Não são admitidas reservas (artigo 27). As declarações possíveis (artigo 28) referem-se exclusivamente à competência de Organizações Regionais de Integração Econômica sobre a matéria objeto do Protocolo e às unidades territoriais às quais se aplica nos sistemas jurídicos não-unificados.

Demais aspectos, relacionados ao funcionamento e revisão do Protocolo; assinatura, ratificação e adesão; aspectos atinentes a Organizações Regionais de Integração Econômica e a sistemas jurídicos não unificados; denúncia e notificação, de competência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, constam do relatório do parecer ali aprovado.

4. Manifestação da CREDN e Projeto de Decreto Legislativo nº 251/2015

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional pronunciou-se pela aprovação dos atos internacionais, condicionando-os à aposição das reservas e declarações necessárias à compatibilização entre as normas da Convenção e a legislação brasileira aplicável, incluindo-se as reservas à alínea e do § 1º do artigo 20 e ao § 8º do artigo 30 da Convenção e à declaração constante do § 2º do artigo 3º, autorizadas pelo instrumento internacional em análise (artigos 62 e 63).

O PDC 251, de 2015, foi protocolado junto à Mesa no dia 23 de outubro de 2015, havendo sido distribuído para a apreciação da Comissão de Seguridade Social e Família e deste órgão colegiado, para a apreciação dos aspectos constitucional, jurídico, legal e regimental, além do mérito.

A proposição tramita em regime de urgência, sujeitando-se à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A Presidência da República submeteu ao Congresso Nacional a Mensagem nº 163, de 2015, que encaminha o texto da Convenção sobre a Cobrança Internacional de Alimentos para Crianças e Outros Membros da Família e o texto do Protocolo sobre a Lei Aplicável às Obrigações de Prestar Alimentos, ambos concluídos na Haia, em 23 de novembro de 2007.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional manifestou-se pela aprovação dos atos internacionais, havendo elaborado o Projeto de Decreto Legislativo objeto da presente deliberação.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete a análise dos aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições, bem como sobre o mérito de matérias que cuidem de assuntos de atinentes aos direitos e garantias fundamentais, a direito civil e processual.¹²

A Convenção destina-se a estabelecer um sistema de cooperação entre as autoridades dos Estados contratantes, facilitando o reconhecimento e a execução de decisões em matéria de alimentos, de forma eficaz. Aplica-se às obrigações decorrentes da relação de filiação em favor de menores de 21 (vinte e um) anos e ao reconhecimento e execução de decisões relativas às obrigações alimentares decorrentes da relação conjugal.¹³ Confere-se aos Estados contratantes o direito de declarar a extensão de sua aplicação a outras obrigações derivadas de relação familiar, solução sugerida pela Presidência da República e acatada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, no sentido de ampliar sua aplicação a relações derivadas de parentesco em linha reta ou colateral, inclusive por afinidade, e do casamento. Seu desiderato é, em síntese, facilitar ao credor de alimentos instrumentos a obtenção da prestação alimentícia, conferindo proteção jurídica especial à criança.

A cooperação administrativa é o mais importante elemento trazido pelo instrumento internacional em análise. Inspirada em outras convenções, como a de Nova York, de 1973, e as Convenções da Haia¹⁴ – e a partir da experiência aí observada –, apresenta disciplina que visa

¹² Regimento Interno, art. 32, IV, *a, d, e*.

¹³ A cooperação administrativa (constante dos Capítulos II e III) em relação aos alimentos decorrentes da relação conjugal só se aplica no caso de pedido de reconhecimento e execução apresentada conjuntamente com decisão relativa à obrigação de prestar alimentos a menor de 21 anos em virtude de filiação.

¹⁴ **Convenção da Haia sobre Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Menores, de 1980** (aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 79, de 15 de setembro de 1999); **Convenção da Haia Sobre Adoção Internacional, de 1993** (aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 1, de 14 de janeiro de 1999); Convenção da Haia sobre Jurisdição, Lei Aplicável, Reconhecimento, Execução e Cooperação em relação à Responsabilidade Parental e Medidas para a Proteção de Crianças, de 19 de

a aperfeiçoar o sistema vigente. No âmbito da Conferência da Haia sobre Direito Internacional Privado, uma comissão especial foi constituída para avaliar o funcionamento das Convenções de Nova York e da Haia, que versam sobre a matéria¹⁵. Uma série de problemas foi constatada, como a falha de determinados Estados em cumprir os compromissos assumidos por ocasião da Convenção de Nova York, um sistema de cooperação administrativa excessivamente complexo, bem como diferenças interpretativas e práticas decorrentes da adoção de diversos instrumentos versando sobre determinados assuntos, como a localização do réu, concessão de assistência jurídica gratuita, pagamento de custas e a execução de decisões que fixavam índices de indexação.¹⁶

A Convenção prevê a designação de Autoridades Centrais pelos Estados Contratantes, que se responsabilizam, em regra, pela transmissão de pedidos e pela deflagração e facilitação de processos ou procedimentos necessários à obtenção de uma decisão em matéria de alimentos.

Tal cooperação tem por objetivo tornar mais ágil e eficaz a prestação de alimentos em favor daqueles que deles têm necessidade e que, podem se deparar com grandes dificuldades para fazer valer seu direito em virtude de barreiras jurídico-burocráticas decorrentes do fato de serem diferentes os países de sua residência e da residência do devedor.

Uma criança – ou qualquer outro credor¹⁷ –, cujo responsável pela obrigação de prestar alimentos resida em outro país, se depara com dificuldades potencializadas para fazer valer seu direito, tais como, a localização do credor, a produção de provas relativas à situação financeira deste (como, por exemplo, seu local de trabalho e bens), a demora dos órgãos estatais para processar uma demanda (naturalmente mais lenta, quando há elementos internacionais), os custos elevados dos procedimentos etc. Tais complicações se tornam ainda mais acentuadas diante da necessidade de se

outubro de 1996, e a Convenção da Haia sobre a Proteção Internacional de Adultos, de 13 de janeiro de 2000 (das quais o Brasil não é signatário).

¹⁵ Convenção da Haia sobre o Reconhecimento e Execução de Decisões Relativas às Obrigações de Prestar Alimentos, de 1973, e a Convenção da Haia sobre Reconhecimento e Execução de Decisões Relativas às Obrigações de Prestar Alimentos para Crianças, de 1958. O Brasil não é signatário dessas convenções.

¹⁶ Informações sobre o histórico da Convenção e comentários acerca da elaboração dos dispositivos constam do Relatório Explicativo, disponível, em inglês, francês e espanhol, no seguinte endereço eletrônico: <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4909>.

¹⁷ Considerando a intenção manifestada pela Presidência da República e pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional em estender a aplicação da Convenção a obrigações de prestar alimentos decorrentes de outras relações familiares (que não as definidas no artigo 2º, § 1º, a) e do casamento.

conhecer aspectos da legislação de outro país pelos profissionais do direito. Importante ressaltar que, na generalidade dos casos, o credor de alimentos é pessoa economicamente vulnerável, consistindo a demanda justamente na obtenção de recursos para as necessidades essenciais.

Tais obstáculos tendem a ser mitigados pela atuação das Autoridades Centrais junto às partes. Para atingir a finalidade de transmissão e recepção de pedidos, instituíram-se formulários¹⁸ a serem utilizados, evitando-se falhas de cooperação decorrentes de aspectos organizacionais ou administrativos. Além disso, o Estado requerente pode atuar junto à Autoridade Central do Estado requerido para que promova determinas medidas junto às autoridades competentes deste a fim de promover obtenção de decisões e sua eficácia, como, por exemplo, o reconhecimento e execução de sentença proferida no exterior. A atuação nesse sentido torna menos penosa a ação das partes – em especial do credor.

A Convenção fixa uma série de medidas a serem tomadas pelas Autoridades Centrais, além das já mencionadas, como: (a) prestar ou facilitar a prestação de assistência jurídica, (b) ajudar a obter informações relativas à situação econômica do credor ou do devedor, (c) facilitar a obtenção de documentos e outros elementos de prova e a comunicação de atos processuais, entre outros (artigo 6º, § 1º).

Nesse aspecto, convém ressaltar que, do ponto de vista da constitucionalidade formal, não há óbice que impeça a adoção do tratado: as diversas funções atribuídas à Autoridade Central podem ser desempenhadas por outros órgãos públicos (artigo 6º, § 3º), não havendo, portanto, mácula no que concerne à possível atribuição de determinada função a órgão que constitucionalmente não possa exercê-la. Ademais, a utilização de termos como *ajudar*, *facilitar* e *estimular* confere considerável âmbito de discrição para a organização das atividades no âmbito interno.

É evidente a preocupação da Convenção com a celeridade dos procedimentos de cooperação. Nota-se, por exemplo, no artigo 12, que cuida da transmissão e recepção de pedidos pelas Autoridades Centrais, a abundância do uso de termos a indicar a relevância de medidas tempestivas – *prazo razoável*, *celeridade*, *meios mais ágeis*, *prontamente*, entre outros encontrados no texto. O dispositivo vai além, estipulando prazos: (a) de seis semanas para a Autoridade Central Requerida acusar o

¹⁸ Artigo 12, §§ 2º e 3º.

recebimento do pedido e informar as providências que foram ou que serão tomadas e (b) de três meses para que a mesma autoridade informe o estado de tramitação do pedido e para a apresentação de documentos reputados essenciais para seu processamento.¹⁹ Nota-se, nesse ponto, importante avanço em comparação com a Convenção de Nova York, por exemplo.

A prestação de assistência jurídica gratuita para os menores de 21 (vinte e um) anos, prevista no artigo 15, § 1º, é compatível com as disposições do direito brasileiro. No que concerne à assistência judiciária, a Lei de Alimentos (Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968) dispõe que basta a simples afirmação de que não pode o demandante arcar com as custas do processo sem prejuízo próprio ou de sua família, presumindo-se essa condição até prova em contrário (artigo 1º, §§ 1º e 2º). O disposto na Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, estende o benefício da gratuidade aos honorários de advogado, de perito, das indenizações devidas às testemunhas e despesas com a realização de exame de DNA nas ações de investigação de paternidade, entre outros. Não há, contudo, disposições relativas à prestação de consultoria jurídica nos diplomas legais mencionados. A Constituição da República dispõe no inciso LXXIV do artigo 5º:

Art. 5º

(...)

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita **aos que comprovarem insuficiência de recursos;** (...)

A redação do dispositivo poderia conduzir a questionamento acerca da compatibilidade do artigo 15, § 1º, da Convenção com a Constituição da República e com as demais normas do ordenamento jurídico, especialmente considerando que a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, determina que compete à Defensoria Pública da União²⁰ a defesa judicial e extrajudicial gratuita aos necessitados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

¹⁹ Artigo 12, §§ 3º, 4º e 9º, respectivamente.

²⁰ Aqui importa salientar que, impossibilitada a prestação de assistência judiciária pela Defensoria Pública, pode o juiz designar advogado para o patrocínio do interesse dos juridicamente necessitados (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, arts. 22, § 1º, e 34, XII). Em todo caso, consta do rol de atribuições da Defensoria Pública da União exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de **outros grupos sociais de vulneráveis que mereçam especial proteção do Estado** (Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, art. 4º, XI).

Tal raciocínio deve, contudo, ser afastado. Em primeiro lugar, porque o artigo 5º da Constituição Federal estabelece o rol de direitos fundamentais mínimos a serem observados pelo Estado, é dizer, sua enumeração não é exaustiva e tampouco deve conduzir à interpretação restritiva a ponto de impedir que a lei amplie a proteção a direitos individuais. Isso se observa, por exemplo, na concessão de assistência judiciária – espécie do gênero assistência jurídica – prevista nas leis supramencionadas: apesar de não se exigir a comprovação, mas a mera afirmação de hipossuficiência, não há questionamento acerca de sua constitucionalidade.²¹ O mesmo se observa em relação ao adolescente que pretenda ter acesso ao processo no qual sua adoção foi implementada, a quem se concede assistência jurídica sem se referir à exigência de comprovação de condições econômicas²² e à atuação da Defensoria Pública como curadora especial, nas hipóteses previstas no novo Código de Processo Civil.²³ Em segundo lugar, porque interpretação diversa implicaria limitação indevida à proteção integral à criança e ao adolescente²⁴, consagrada no artigo 227 da Constituição Federal:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à **criança, ao adolescente e ao jovem**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência,残酷和 opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

As normas da Convenção relativas à gratuidade da justiça têm, portanto, amparo constitucional. Sua finalidade é a de evitar que

²¹ Mencione-se, ainda, o fato de que a dispensa do pagamento de custas e honorários não estar necessariamente condicionada à comprovação da ausência de recursos no ordenamento pátrio. Exemplos típicos encontram-se (*i*) na dispensa do pagamento de dais despesas no sistema dos Juizados Especiais Cíveis, instituídos pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (artigo 54); (*ii*) na isenção de custas e emolumentos nas ações judiciais de competência da Justiça da Infância e da Juventude (artigo 141, § 2º, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

²² Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, art. 48, parágrafo único.

²³ “Art. 72. O juiz nomeará curador especial: I – ao incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade; II – réu preso, revel, bem como ao réu revel citado por edital ou com hora certa, enquanto não for constituído advogado. **Parágrafo único. A curatela especial será exercida pela Defensoria Pública, nos termos da lei.** A previsão está contida também no inciso XVI do artigo 4º da Lei Complementar nº 80, de 4 de julho de 1994. O mesmo se aplica à nomeação de defensor no processo penal, uma vez que a ausência de defesa pode implicar a nulidade do processo (Código de Processo Penal, artigos 261 e 564, inciso III, *c*). ”

²⁴ No que concerne ao jovem entre 18 e 21 anos, verifica-se a existência de normas compatíveis com as disposições convencionais no âmbito do direito interno vigente, como o disposto no artigo 4º, XI, da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, supracitado e do inciso V do artigo 38 do Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013). Dessa forma, a proteção especial conferida pela Convenção no que concerne à assistência jurídica não seria elemento aberrante em relação às demais normas do ordenamento jurídico pátrio.

exigências burocráticas impliquem maior retardo na prestação de alimentos, em prejuízo do credor.

Quanto ao procedimento para o reconhecimento e execução das decisões sobre alimentos, importa realizar breve análise. Em primeiro lugar, cumpre verificar se as decisões proferidas por autoridades administrativas, previstas nos parágrafos 1º e 3º do artigo 19, podem ser homologadas no sistema jurídico brasileiro. A resposta é afirmativa. Malgrado o uso consagrado da expressão *homologação de sentença estrangeira* no direito nacional, constante tanto da Lei de Introdução²⁵ como da Constituição Federal,²⁶ sempre foram aceitas no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça a homologação de decisões oriundas de órgãos não jurisdicionais, como as proferidas por decreto real, na Dinamarca e por autoridade administrativa, no Japão.²⁷ O Novo Código de Processo Civil declara expressamente a possibilidade.²⁸ O reconhecimento e execução parciais (artigo 21) também são objeto do novo diploma processual.²⁹

No que tange aos requisitos para o reconhecimento e execução das decisões estrangeiras em matéria de alimentos, não há qualquer ofensa à ordem constitucional ou aos princípios gerais de direito. Em síntese, estabelece o elemento *residência habitual* na jurisdição em que a decisão foi proferida como requisito para seu reconhecimento pelo Estado Requerido.³⁰ O único problema que daí poderia advir seria a possibilidade de acordo sobre o foro competente, uma vez que a negociação nesse ponto pode implicar prejuízo a parte vulnerável, como crianças, idosos e incapazes. Considerando tal inconveniente, o próprio texto do instrumento em análise exclui a possibilidade de reconhecimento de decisão proferida em Estado que haja sido escolhido mediante acordo de que seja parte criança. Assim, parece-nos adequado o texto do decreto legislativo que condiciona a aprovação da Convenção à aposição, pelo Chefe do Poder Executivo, de reserva relativa à alínea e do § 1º do artigo 20, tendente a vedar que acordos de que participem

²⁵ Decreto-Lei nº4.657, de 4 de setembro de 1942, artigo 15.

²⁶ Constituição Federal, artigo 105, I, i.

²⁷ ARAUJO, Nadia de. Direito internacional privado: teoria e prática brasileira. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 332. Cita a autora os seguintes precedentes: SE 1282/STF, SE 1312 e SEC 6399.

²⁸ Artigo 961, § 1º. Tal disposição já constava do artigo 216-A, § 1º, Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, com as alterações promovidas pela Emenda Regimental nº 18, de 2014, e, antes disso, do § 1º do artigo 4º da Resolução nº 9, de 2005, do mesmo tribunal.

²⁹ Artigo 961, § 2º. Disposição semelhante consta do artigo 216-A, § 2º, Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, com as alterações promovidas pela Emenda Regimental nº 18, de 2014, e, antes disso, do § 2º do artigo 4º da Resolução nº 9, de 2005, do mesmo tribunal.

³⁰ É possível o reconhecimento e execução se o credor ou o demandado tinha residência habitual no Estado de origem ao tempo em que se iniciaram os procedimentos, além das demais hipóteses previstas no artigo 20.

idosos e incapazes, conduzam à homologação de decisão em matéria de alimentos.

A legislação brasileira admite o acordo extrajudicial em matéria de alimentos de que seja parte o idoso, desde que celebrado perante o promotor de justiça ou o defensor público³¹, que, nos termos da Convenção, seria considerado decisão (artigo 19, § 1º). Não há, dessa forma, incompatibilidade entre a reserva sugerida e o ordenamento pátrio.

A possibilidade de se negar reconhecimento à decisão estrangeira, constantes do artigo 22 da Convenção, não viola qualquer princípio constitucional. As hipóteses ali previstas são similares às constantes do Novo CPC (artigo 963), como a manifesta ofensa à ordem pública (inciso VI), a necessidade de comunicação dos atos processuais e possibilidade de ser ouvido (inciso II), não ser incompatível com outra decisão com as mesmas partes e mesmo objeto (inciso IV).³² Há, contudo, hipóteses não previstas no ordenamento interno, como a existência de processo em curso com as mesmas partes e mesmo objeto que haja sido iniciada anteriormente (artigo 22, alínea c), a obtenção da decisão mediante fraude processual (alínea b) e decisão proferida em desacordo com o artigo 18.

A divergência com a matéria disciplinada pelas normas internas de direito processual – como seria o caso mencionado na alínea c, uma vez que a pendência de ação perante autoridade judiciária brasileira não obsta a homologação de sentença estrangeira³³ – não impede a aprovação da Convenção. A redação do artigo 22 vale-se do verbo *poder*,³⁴ o que expressa a autonomia dos Estados Contratantes em denegar ou não reconhecimento de decisões estrangeiras com fundamento em uma das hipóteses ali elencadas. A

³¹ Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso –, artigo 13.

³² As disposições constam, ainda, do artigo 15 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.567, de 4 de setembro de 1942).

³³ Vide artigo 24, parágrafo único, do Novo Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. De qualquer modo, o *caput* desse artigo dispõe que a autoridade judicial brasileira não está impedida de conhecer da matéria objeto de demanda perante tribunal estrangeiro, **ressalvadas as disposições em contrário em tratados internacionais e acordos bilaterais em vigor no Brasil**. Tal previsão é elemento a ser ponderado pelo Poder Judiciário juntamente com as disposições convencionais (que facultam, mas não impõem a denegação de reconhecimento) ao aferir a possibilidade que a litispendência obste a situação inversa, é dizer, a homologação de sentença estrangeira quando haja ação instaurada no Brasil. Note-se que, para além da questão processual (internacional ou de direito interno), não se pode dispensar a análise da situação material do credor de alimentos, que deles pode necessitar para sua própria sobrevivência, diante do caráter instrumental das normas processuais face ao direito substancial.

³⁴ “Reconhecimento e execução de decisão poderão ser denegados se: (...). Nas versões originais: “*Recognition and enforcement of a decision may be refused if (...)*” e “*La reconnaissance et l'exécution de la décision peuvent être refusé si : (...)*”.

questão da litispendência internacional parece ser questão a ser ponderada pela jurisprudência.

O procedimento para o reconhecimento e execução deve ser célere. A previsão de reconhecimento ou denegação liminar – esta, restrita à hipótese de manifesta ofensa à ordem pública – vai ao encontro dessa diretriz. Parece-nos que o procedimento definido, embora possa reclamar adaptações regimentais no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, contém normas adequadas para a disciplina da matéria e, aprovada a Convenção pelo Congresso Nacional, reveste-se de força e hierarquia legal, sendo apta a versar sobre processo civil, nos termos do artigo 22, I, da Constituição Federal. Por essa razão, são legítimos os prazos estabelecidos para a interposição de recursos (artigo 23, § 6º) e a restrição da matéria que por meio deles se pode veicular (§§ 7º e 8º).³⁵

A Convenção especifica ainda os documentos a serem apresentados para o reconhecimento e execução de decisões (artigo 25). As negociações da Convenção foram feitas no sentido de se evitarem os termos *original* e *cópia*, a fim de facilitar a produção de versões eletrônicas dos documentos. Aliás, uma das razões que motivaram a própria elaboração de novo instrumento internacional sobre a prestação de alimentos foi a obsolescência das Convenções em vigor, não adaptadas à realidade incorporada pelas novas tecnologias – a Convenção de Nova York, por exemplo foi celebrada em 1956. Também nesse sentido, o artigo 13 (que veda a rejeição de documentos ou informações exclusivamente em razão dos meios de comunicação empregados pelas Autoridades Centrais) e o artigo 41 (que proíbe a legalização de documentos ou formalidades similares).

A dispensa de legalização de documentos constitui avanço, por exemplo, em face da Convenção de Montevidéu, que a exige (artigo 11, alínea c). A previsão já é adotada em caráter genérico pela Convenção da Haia sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, de 1961, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 148, de 2015 e promulgada pelo Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016. Disposição semelhante é encontrada no artigo 41 do novo Código de Processo Civil.

O pedido deve ser instruído nos termos do artigo 11 da Convenção e não necessariamente pelos requisitos dispostos na lei processual

³⁵ O procedimento previsto no artigo 24 é alternativa a ser utilizada por determinados sistemas jurídicos, não sendo aplicável ao caso brasileiro. Remete-se o leitor ao relato contido na parte inicial deste parecer.

nacional. Não se podem considerar as diferenças como incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro. A norma especial pode ser aplicada sem prejuízo da geral, por tutelar situações jurídicas que merecem tratamento diverso. Assim, exigir do credor que decline a profissão, endereço eletrônico, domicílio e residência do devedor que se encontra em outro país, sob pena de indeferimento³⁶, poderia significar a negativa da tutela jurisdicional a pessoa vulnerável. A Convenção permite, a propósito, que as Autoridades Centrais auxiliem o credor a obter informações relativas ao endereço e à situação econômica do credor (artigo 6º, § 2º, alíneas b e c e artigo 7º).

Apesar de não haver dispositivo que determine o foro competente para a propositura de ação ou instauração de procedimento destinado a obter decisão em matéria de alimentos, a Convenção fixa, no artigo 18, limite à atuação das partes: proferida a decisão em determinado Estado Contratante, a modificação da decisão ou a obtenção de nova só podem ser promovidas em outro Estado se o credor tiver mudado sua residência habitual. A norma é louvável, pois evita que o devedor ajuíze ação em outro foro, considerado competente pelas leis processuais locais, com o fato de ver aplicada lei mais favorável do que aquela que fundamentou sua condenação ao pagamento da prestação alimentar, o chamado *forum shopping*.³⁷

Admite-se o reconhecimento e a execução de acordos em matéria de alimentos, desde que executáveis com força de decisão no Estado de origem. A matéria é disciplinada no artigo 30. Essa possibilidade não é estranha no ordenamento jurídico, havendo previsão expressa no artigo 1.124-A do Código de Processo Civil de 1973 (artigos 731, I, e 733 do novo CPC), na disciplina da separação consensual. A Convenção autoriza a aposição de reserva nesse ponto. A restrição é conveniente no sentido de resguardar os direitos de pessoas vulneráveis, na esteira da sugestão encaminhada pela Mensagem presidencial, aprovada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

No caso de indivíduos maiores e capazes, que não se encontram em situação de vulnerabilidade, não haveria razão para restringir a celebração de acordos. Em princípio, não há a necessidade de se sujeitar o instrumento a homologação pelo Superior Tribunal de Justiça, por ter força de

³⁶ Novo CPC, artigos 319, I, e 321, parágrafo único, correspondentes, no Código de 1973, aos artigos 282, II, e 284, parágrafo único, respectivamente.

³⁷ “A expressão ‘*forum shopping*’ se refere à procura de uma jurisdição em que as partes, ou uma delas, pensa que lhe será feita melhor justiça, ou onde terá mais probabilidade de êxito.” (DOLINGER, Jacob. Direito Internacional Privado: Parte Geral. 11. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2014. p.460)

título extrajudicial, conforme dispõem os parágrafos 2º e 3º do artigo 784 do Novo CPC.³⁸

Os preceitos alusivos à execução não trazem maiores problemas, pois se determina que esta será realizada de acordo com a lei do Estado requerido (artigo 32, § 1º). Cumprindo a orientação de promover procedimentos simplificados, o reconhecimento (homologação) da decisão dispensa nova atuação do credor, devendo a Autoridade Central atuar no sentido de ser promover a execução.

O uso da cooperação administrativa para que determinados Estados obtenham de devedores o reembolso não viola dispositivos constitucionais ou princípios gerais do ordenamento jurídico.

Importantes medidas em relação às informações prestadas para as autoridades dos países contratantes são determinadas nos artigos 38, 39 e 40 da Convenção. Os sistemas computadorizados que armazenam tais dados devem ser protegidos, os funcionários e autoridades os devem resguardar, não os divulgando ou confirmado. A disposição é relevante no âmbito interno, uma vez que não se restringe ao processo judicial,³⁹ aplicando-se também às autoridades administrativas, notadamente às Autoridades Centrais.

Quanto aos custos decorrentes da aplicação da Convenção, parece-nos que a matéria foi adequadamente disciplinada: as Autoridades Centrais arcarão com seus próprios custos na aplicação do instrumento, não repassando, em regra, as despesas ao demandante (artigo 8º, §§ 2º e 3º), sendo autorizada a cobrança da parte sucumbente (artigo 43, § 2º).

Louvável ainda a previsão expressa de poderem os Estados celebrarem acordos que contenham disposições sobre as matérias da Convenção a fim de aprimorar determinados aspectos de sua aplicação (artigo 51, § 2º) e a de aplicação pontual de outros tratados, para (i) atribuir reconhecimento de decisões e matéria de alimentos, (ii) instituir procedimentos mais simplificados e céleres, (iii) assistência jurídica mais favorável que a

³⁸ Art. 784. (...) § 2º Os títulos executivos extrajudiciais oriundos de país estrangeiro não dependem de homologação para serem executados. § 3º O título estrangeiro só terá eficácia executiva quando satisfeitos os requisitos de formação exigidos pela lei do lugar de sua celebração e quando o Brasil for indicado como lugar de cumprimento da obrigação.

³⁹ O processo que tem por objeto a demanda de alimentos tramita em segredo de justiça, nos termos do artigo 189, II, do Novo Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

prevista nos artigos 14 a 17 e (iv) procedimentos que permitam a solicitação direta à Autoridade Central do Estado requerido (artigo 52, § 1º).

Considerando, assim, as inovações constantes da Convenção e a possibilidade de medidas mais eficazes e céleres, sobretudo em favor dos credores de alimentos, opino favoravelmente à declaração no sentido de estender sua aplicação às obrigações de prestar alimentos decorrentes de outras relações familiares, além da relação de filiação, autorizada pelo § 2º do artigo 2º e pelo artigo 63 do instrumento internacional em análise.

O Protocolo em análise tem por objetivo uniformizar os critérios de conexão para a determinação da lei aplicável às obrigações de prestar alimentos. Nas relações jurídicas em que há elementos internacionais – como a residência ou domicílio das partes em países distintos ou pessoas de nacionalidades diferentes – é necessário que se determine de antemão a lei do Estado que se aplicará à hipótese.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁴⁰ não contém norma específica acerca da lei que rege as obrigações alimentares, mas limita-se a prescrever que aos direitos de família aplica-se a lei de domicílio da pessoa (artigo 7º). Se credor e devedor tiverem domicílios distintos, a questão não é adequadamente solucionada. Ao problema brasileiro, soma-se o fato de diferentes países adotarem regras diferentes no tocante à lei aplicável, o que conduz à aplicação de leis de países distintos, a depender do Estado no qual se haja proposto a ação. A ausência de uniformidade no plano internacional quanto ao tema possibilita o chamado *forum shopping*, que ocorre quando determinada parte opta pelo ajuizamento de ação em determinado país com a finalidade de ver aplicada a lei que lhe seja mais favorável.

A regra geral estabelecida pelo Protocolo é a de que se aplica a lei de residência habitual do credor, cuja alteração implica também a alteração de lei aplicável (artigo 3º). São admitidas, em favor de determinados credores (i) a aplicação da lei do foro quando a ação for proposta no Estado de residência habitual do devedor e (ii) aplicação subsidiária de outras leis quando, pela regra de conexão, o demandante não tiver direito aos alimentos.

⁴⁰ Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942: “Art. 7º A lei do país em que for domiciliada a pessoa determina as regras sobre o começo e o fim da personalidade, o nome, a capacidade e os direitos de família.”

Regra especial é prevista para alimentos devidos entre cônjuges, ex-cônjuges e para aqueles cujo casamento haja sido anulado.⁴¹

A regra de conexão deve ser observada em caráter universal, isto é, aplica-se independentemente de o Estado cuja lei é definida como aplicável haver ou não aprovado o Protocolo. A regra é de especial relevância para o ordenamento nacional que, como visto, não dispõe de norma específica para as obrigações de prestar alimentos.

Quanto à possibilidade de o demandado alegar, como matéria de defesa, que a obrigação não existe segundo a lei do Estado de sua residência habitual, nem segundo a lei do Estado de nacionalidade comum das partes, quando houver (artigo 6º). No caso do Brasil, que adota o domicílio como regra de conexão, aplicar-se o domicílio comum para efeitos da alegação (artigo 9º).

A norma especial de defesa não deixa de ser uma válvula de escape de que se pode valer o devedor para negar-se a prestar a obrigação alimentar, nos termos definidos pela lei apropriada. Sua presença no Protocolo é uma solução de compromisso, a fim de possibilitar a adesão do maior número possível de Estados, considerando o fato de não ser possível a apresentação de reservas ao texto (artigo 27).⁴²

Tendo em vista que a ocorrência de tal defesa é pouco provável – por resultar da combinação da lei de residência habitual do devedor e daquela de nacionalidade comum do credor e do devedor – e que não é possível sua formulação quanto às obrigações decorrentes da relação de filiação em favor de criança e do matrimônio, consideramos conveniente a aprovação do instrumento internacional, ainda que dele conste a disposição em comento.⁴³

Verifica-se o prestígio dispensado à autonomia das partes para a determinação da lei aplicável. É possível acordo entre as partes, seja para uma demanda específica (ou procedimento determinado) ou, de forma mais ampla, para qualquer controvérsia futura (artigos 7º e 8º). O acordo apresenta a vantagem de determinar com maior segurança para as partes envolvidas a lei aplicável, uma vez que esta não estará sujeita a eventuais

⁴¹ Detalhes sobre as regras de conexão específicas e sobre a aplicação subsidiária de outras leis constam do relatório que integra a parte inicial deste parecer.

⁴² A solução foi proposta uma vez que muitos Estados pretendiam estreitar o âmbito de aplicação do Protocolo, por considerá-lo excessivamente amplo, uma vez que aplicável às relações familiares em geral.

⁴³ O Protocolo, como dito anteriormente, não admite a formulação de reservas (artigo 27).

alterações dos elementos de conexão: modificada a residência habitual do credor, por exemplo, permaneceria o critério adotado consensualmente.

O artigo 8º apresenta preceitos que delimitam a liberdade conferida aos contratantes, determinando rol exaustivo das leis que podem ser adotadas (§ 1º), a forma do acordo (§ 2º), a impossibilidade de celebração por menor de dezoito anos ou por pessoa vulnerável (§ 3º) e a possibilidade de não se aplicar o acordo quando este conduzir a consequências manifestamente injustas acerca das quais as partes não hajam sido plenamente informadas e conscientizadas (§ 5º).

O acordo previsto no artigo 7º, no entanto, não apresenta dispositivos de cunho protetivo aos vulneráveis, provavelmente diante do fato de que se aplica exclusivamente a determinado processo (ou procedimento administrativo). O dispositivo merece, portanto, análise específica quanto à constitucionalidade. Nota-se que a Convenção não admite sejam realizados por crianças acordos que disciplinem o foro competente para a apreciação de processos judiciais ou procedimentos administrativos (artigo 20, § 1º, e), com a finalidade de proteger seus interesses. Seria de se questionar, portanto, a possibilidade de que haja negociação quanto à lei aplicável no caso concreto.

Parece-nos que a interpretação do próprio tratado não conduz a solução prejudicial aos interesses da criança, considerando o disposto no artigo 4º, § 1º, b (que lhe possibilita a aplicação subsidiária de leis de outros Estados), no artigo 6º (que expressamente não é a elas aplicável), no artigo 8º, § 3º (supramencionado). Ademais, os limites de negociação são extremamente limitados: somente é possível eleger a lei do foro⁴⁴ e para procedimento específico. Assim, sua hipótese de aplicação em relação a crianças é residual, pois, independentemente de acordo, se proposta a ação no foro de residência habitual do credor, aplica-se a regra geral (lei desse Estado, artigo 3º) e, se proposta no foro de residência habitual do devedor, por força do § 3º do artigo 4º, aplica-se a lei ali vigente. Restaria, portanto, a hipótese de ação ajuizada em terceiro país, como, por exemplo, aquele em que o devedor possui bens.⁴⁵ Por fim, não estão os Estados compelidos à aplicação de normas manifestamente contrárias à ordem pública do foro (artigo 13). Dessa forma, diante de tais considerações, conclui-se que o dispositivo amolda-se aos preceitos da Constituição da República, por não vulnerar a proteção à criança.

⁴⁴ Note-se, ainda, que, para os Estados Contratantes da Convenção, o acordo sobre a competência não é passível de reconhecimento e execução (exceto se o permitir a legislação interna, previsão inexistente no direito brasileiro), consoante o disposto no artigo 20, § 1º, e, o que reduz a possibilidade de escolha do foro com o objetivo de aplicação de lei prejudicial aos interesses da criança.

⁴⁵ Essa hipótese consta do artigo 22, I, b, do Novo C

O binômio possibilidade-necessidade é contemplado no instrumento (artigo 14) como parâmetro para a fixação do montante de alimentos, o que inegavelmente se harmoniza com o ordenamento jurídico nacional (vide artigo 1.694, § 1º, do Código Civil).

No que concerne a tratados regionais ou acordos bilaterais, não o Protocolo não os derroga (artigo 19). Dessa forma, não há que se discutir a fragilização da situação do credor de alimentos, uma vez que a disciplina mais favorável constante de outros instrumentos continuam vigentes, como é o caso da Convenção de Montevidéu, que prevê a aplicação da lei mais favorável ao credor (artigo 6º).

Ante o exposto, considerando a promoção de meios mais eficazes e céleres para a obtenção de decisões concernentes à prestação de alimentos, bem como a definição de parâmetros acerca da lei aplicável, proporcionando maior segurança jurídica às partes, em especial ao credor de alimentos, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 251, de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em 07 de julho de 2016.

Deputado LUIZ ALBUQUERQUE COUTO
Relator