

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

SUGESTÃO Nº 107, DE 2014

Sugere Projeto de Lei que visa alterar a ementa da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, restaurando a redação anterior daquele diploma legal, modificada pela Lei n. 12.376, de 2010.

Autora: ASSOCIAÇÃO ANTIGA E
ILUMINADA SOCIEDADE
BANKSIANA

Relator: Deputado PATRUS ANANIAS

I - RELATÓRIO

A Antiga e Iluminada Sociedade Banksiana sugere a esta Comissão a apresentação de projeto de lei que restaure a redação original da ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – no âmbito da qual se previa “Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro” –, e que foi modificada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010, cuja parte dispositiva transcrevemos a seguir:

“Art. 1º Esta Lei altera a ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, ampliando o seu campo de aplicação.

Art. 2º A ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro”.

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

A associação assinala que reputa esta Lei nº 12.376, de 2010, inútil, incorreta e desnecessária e reproduz ácida crítica à ela formulada pelo jurista Jacob Dolinger.

Junta, ainda, artigo de sítio da rede mundial de computadores, no âmbito do qual se aponta, além das críticas já mencionadas, a incorreção do

objeto indicado no art. 1º da lei referida, uma vez que, segundo afirma, o campo de aplicação da lei não é ampliado, mas apenas explicitado.

Compete a esta Comissão de Legislação Participativa a análise das sugestões oferecidas pela sociedade civil que, se recebem parecer favorável, são transformadas em proposição legislativa (Regimento Interno da Câmara dos Deputados: artigos 32, inciso XII, e 254).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, esclarecemos que a Sugestão em epígrafe atende aos requisitos formais previstos no art. 2º do Regulamento Interno da Comissão, conforme atesta declaração da Secretaria desta Comissão.

Veja-se que, em dezembro de 2005, o Deputado Celso Russomanno apresentou o Projeto de Lei nº 6.303, de 2005, com a finalidade de rebatizar o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil, conforme nova ementa proposta, de “Lei de Introdução às Leis” em lugar de “Lei de Introdução ao Código Civil”. Na justificativa conferida a tal projeto de lei, mencionou-se o objetivo de fazer coincidir a letra da lei com a interpretação doutrinária e jurisprudencial atinente a seu âmbito de aplicação.

A matéria foi então distribuída à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a análise de admissibilidade e de mérito, em caráter conclusivo, dispensada a apreciação do Plenário.

O parecer do relator, Deputado Regis de Oliveira, foi aprovado pela unanimidade dos membros do colegiado, havendo sido preferido o título “Lei de introdução às normas do direito brasileiro”, versão que acabou por ser consagrada em lei. No Senado Federal, o mesmo trâmite foi observado, e, aprovado sem emendas, o texto seguiu para a sanção presidencial.

O Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, em sua versão original, seguia tradição inaugurada pela *Introdução ao Código Civil de 1916*. Haroldo

Valladão e Eduardo Espínola atribuem a denominação da lei de 1916 à influência germânica, cuja lei de introdução efetivamente contava com inúmeros dispositivos que tinham por finalidade precisar as relações do então novo Código Civil alemão, de 1896, com o direito anterior.¹

No Brasil, a denominação “Lei de introdução ao Código Civil Brasileiro” realmente dizia menos do que deveria dizer ante a maior amplitude observada nos dispositivos constantes de seu texto. Concernente a todo o ordenamento jurídico, a referida lei de introdução cuida de temas como a obrigatoriedade da lei (artigos 1º a 3º), da aplicação, interpretação e integração das normas jurídicas (artigos 4º e 5º), do direito intertemporal (art. 6º) e do direito internacional privado (artigos 7º a 18). Não obstante a redação da ementa, jamais se restringiu o âmbito de aplicação da lei, cujo alcance sempre foi pacífico tanto entre doutrinadores quanto nos tribunais.

Procede, portanto, a crítica quanto à impropriedade do enunciado do art. 1º da Lei nº 12.376, de 2010, já que a modificação da ementa não resultou em *ampliação do âmbito de aplicação* do Decreto-lei.

Consoante se consignou no relatório deste parecer, o autor da sugestão apresenta trechos de artigo em que o jurista Jacob Dolinger censura a nova lei.

Em matéria publicada no jornal O Globo em 26 de janeiro de 2011, o mencionado jurista afirma que o Congresso Nacional, em vez de se dedicar a pontos da lei que há muito reclamam aperfeiçoamento, teria aprovado matéria sem relevância e de nenhuma utilidade prática, consoante o que se pode observar pela leitura do trecho adiante transcrito:

“Poderia alguém suspeitar que estes fundamentos básicos de nosso sistema jurídico, estabelecidos pelo legislador de 1942, se referissem tão somente ao Código Civil? Que não se aplicassem igualmente às leis comerciais, administrativas, tributárias, penais e processuais? A doutrina e a jurisprudência brasileiras sempre aplicaram as normas temporais do decreto lei de 1942 como princípios imanentes a todo o sistema jurídico nacional.

¹ VALLADÃO, Haroldo. *Lei Geral de Aplicação das Normas Jurídicas*. Rio de Janeiro, 1964. p. 6; ESPÍNOLA, Eduardo; ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. *A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 9.

(...)

De maneira que o conteúdo da lei de 1942 demonstra clara e insofismavelmente sua abrangência a todos os setores do direito brasileiro, a todas as “normas de direito brasileiro”.

Assim, a referência na ementa de 1942 de se tratar de uma lei de introdução ao Código Civil jamais foi vista como restritiva; sempre se entendeu que se trata de lei que rege todo o sistema jurídico, daí ter sido classificada como infraconstitucional.

Aprovar em 2010 uma lei para modificar a ementa da lei de 1942, para reiterar o que sempre foi aceito como pacífico, é um desperdício legislativo, uma medida sem significado, uma legislação sem sentido, um desrespeito a como esta lei foi invariavelmente estudada e interpretada pelos mestres e aplicada pelos tribunais em décadas.

Por outro lado, espera-se há anos que o Congresso aprove o projeto de lei nº 269 do Senado, apresentado em 2004 pelo senador Pedro Simon, que cria uma nova, moderna legislação sob o título “Lei Geral de Aplicação das Normas Jurídicas”, para substituir a Lei de Introdução, estabelecendo princípios e regras conformes à legislação de praticamente todos os países.”²

O aludido jurista menciona aspectos caros à doutrina de direito internacional privado, que remanescem intocados como a liberdade de escolha da lei aplicável em contratos internacionais, além da inclusão de outros parâmetros para a determinação da lei aplicável no caso de atos ilícitos internacionais.

Permitimo-nos fazer breve digressão quanto ao debate parlamentar de matérias atinentes à aplicação das leis e ao direito internacional privado.

Em primeiro lugar, registramos que, não obstante a aprovação de poucas modificações ao mencionado decreto-lei, não permaneceu engessado o direito internacional privado brasileiro, podendo-se destacar, além da aprovação de tratados e acordos internacionais, a do novo Código de Processo Civil, que trata de temas como a cooperação internacional, os limites

² Artigo intitulado *Uma lei ridícula*, no Jornal O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/in/uma-lei-ridicula-2902785>. O Projeto de Lei nº 269, de 2004, do Senador Pedro Simon foi arquivado no Senado Federal, em 07/1/2011, em razão do fim da legislatura e da não reeleição do autor.

da jurisdição nacional,³ a eleição de foro⁴ e a homologação de sentença estrangeira.⁵

Em segundo lugar, quanto às matérias em apreciação, constatamos a existência de proposições em tramitação nesta Casa que visam a modificar a lei introdutória para, entre outras coisas, autorizar a escolha da lei aplicável em contratos internacionais, modificar os critérios para a determinação da lei aplicável no caso de ato ilícito ou criar regras especiais para definir a lei apropriada para reger as relações de consumo, quando houver conexão com mais de um sistema legal.⁶

Decerto, o nível de consenso para a aprovação de nova legislação com considerável repercussão sobre todo o ordenamento jurídico – em que há divergências inclusive entre especialistas – é maior do que o necessário para proceder à mera mudança de nomenclatura levada a efeito pelo Congresso Nacional, notadamente se levado em conta o poder conclusivo conferido às comissões pela Constituição Federal (Constituição Federal: Art. 58, § 2º, inciso I).

Retomando à crítica do jurista Jacob Dolinger, conclui-se não dizer respeito à incorreção do enunciado da ementa, mas ao fato de haver o Parlamento decidido se debruçar sobre inovação irrelevante do ponto de vista prático, deixando de lado aspectos considerados dignos de reforma. Tanto é assim que as propostas de nova lei introdutória foram denominadas de forma semelhante: *Anteprojeto de Lei geral de aplicação das normas jurídicas*

³ Atribuiu jurisdição à autoridade brasileira para processar e julgar ações de alimentos quando o credor tiver residência no Brasil ou quando o réu tenha vínculos com o país (art. 22, I), bem como nas relações de consumo quando no Brasil tiver domicílio ou residência o consumidor (art. 22, II).

⁴ Expressamente autoriza a eleição de foro (art. 22, III).

⁵ Entre outras disposições, dispensou a homologação de sentença estrangeira de divórcio consensual (art. 961, § 5º).

⁶ Citem-se, a título exemplificativo, os seguintes projetos de lei: o PL nº 2.767, de 2015 pretende conferir nova redação aos artigos 4º e 5º; o PL nº 3.514, de 2015, do Senado Federal, por exemplo, visa, entre outras medidas, em contratações internacionais, autorizar expressamente a escolha da lei aplicável em contratos internacionais entre profissionais, empresários e comerciantes e criar regras protetivas ao consumidor – ademais, designa a lei do país onde se fazem sentir os danos decorrentes de ato ilícito, e não apenas o local do fato, interpretação que decorre da lei em vigor –; o PL nº 1.782, de 2011, explicita a possibilidade de as partes escolherem a lei aplicável aos contratos internacionais, aguarda parecer na CCJC; o PL nº 3.555, de 2004, disciplina os contratos de seguro, aprovado conclusivamente e remetido ao Senado Federal, determina aplicar-se exclusivamente a lei brasileira nas hipóteses que especifica (art. 9º) – embora não modifique dispositivos do mencionado Decreto-lei, cria norma especial de direito internacional privado –; o PL nº 6.533, de 2016, determina a aplicação da lei mais favorável ao consumidor nos casos que especifica.

(formulado por Haroldo Valladão) e *Lei de Aplicação das Normas Jurídicas* (expressão preferida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, ao analisar o PL nº 4.095, de 1995). Os Projetos de Lei nº 4.095/1995, do Poder Executivo, e nº 269/2004, do Senador Pedro Simon, preferiram não nomear a lei, valendo-se da seguinte ementa: “*dispõe sobre a aplicação das normas jurídicas*”.

Qual não seria a indignação produzida no meio jurídico caso esta Casa legislativa se dedicasse mais uma vez a retocar a ementa da lei, com a única finalidade de reprimar a nomenclatura da tradição jurídica do século passado? A ausência de efeitos práticos da inovação legal proposta, aliada à correção do epíteto atual, torna desaconselhável sua conversão em projeto de lei, sendo preferível que esta Casa legislativa se dedique à matéria de fundo constante das proposições anteriormente mencionadas.

Ante o exposto, votamos pela REJEIÇÃO da Sugestão nº 104, de 2014.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado PATRUS ANANIAS
Relator