EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS E CONSIDERANDOS DOS ATOS LEGISLATIVOS — PUBLICAÇÃO

— A publicação das exposições de motivos facilita não só o contrôle dos atos do Govêrno pela opinião pública mas também a tarefa de interpretação e aplicação das leis.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N.º 998

Em 22 de maio de 1945. — Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Em tópico há tempos publicado, um jornal desta Capital, salientando a escassez de informações sôbre os fundamentos da atual legislação, ressalta a ausência dos *consideranda* nos atuais decretos e decretos-leis e tece comentários favoráveis à publicação das exposições de motivos.

2. Examinando o assunto, êste Departamento verificou que, via de regra, sòmente as suas exposições são publicadas, regularmente, no *Diário Oficial*, depois de aprovadas por Vossa Excelência. Quanto aos *consideranda*, o seu

---

COMENTÁRIO

VALOR DOS TRABALHOS PREPARATÓRIOS NA INTERPRETAÇÃO DAS LEIS

1. O valor dos trabalhos preparatórios ou que precedem à promulgação dos textos legislativos, entre os quais se incluem as exposições de motivos, como elemento eficaz para a interpretação dêstes, é tema sujeito a controvérsias. [1]

"Sul valore dei lavori preparatori è grave la controversia; ed è interessante risolverla per vedere se si può fare o no completo affidamento sul loro contenuto per intendere lo spirito della legge", diz N. COVILLO. [2]

---

1 *"Travaux préparatoires. Rapports, exposé des motifs et discussion publique préparant une loi. Ils servent à comprendre et à interpreter les dispositions de la loi"* (*Vocabulaire Juridique*, direção de H. CAPITANT, 1936, pág. 481).

2 *Manuale di Dir. Civ. Italiano*, 4.ª ed., 1929, pág. 72.

uso foi restringido pela Circular 6/40 da Secretaria da Presidência da República, que, estabelecendo normas para a lavratura dos decretos e decretos-leis, recomenda: "... os *consideranda*, quer nos decretos, quer nos decretos-leis, deverão ser reduzidos ao indispensável, no caso de não ser possível evitá-los".

3. Acontece, porém, que essa circular tem sido interpretada de maneira extremada pelos encarregados da elaboração dos projetos de lei, do que decorreu a supressão quase integral dos *consideranda*. E isso, talvez, porque até êste próprio Departamento — cuja orientação é, quase sempre, aceita como norma geral — aboliu, dos seus projetos de legislação, os *consideranda*.

4. Trata-se, portanto, de apreciar a conveniência da publicação de tais instrumentos de informação sôbre os fundamentos da lei.

"Questiona-se em doutrina acêrca do valor a atribuir a êstes *trabalhos preparatórios* (projetos de lei, discussões de comissões, exposições de motivos, relatórios e discursos parlamentares). Está hoje refutada a obsoleta concepção que, identificando o legislador com o redator da lei, dava a tais discussões e opiniões quase a autoridade duma interpretação autêntica", doutrina F. FERRARA.[3]

2. Opinam autores renomados que o processo parlamentar de elaboração das leis, por sua complexidade, não oferece base segura para uma investigação científica da vontade do legislador. De opiniões em contradição, de transações e de abstenções de votantes, não é possível colher-se um subsídio inequívoco do que seja a *mens legislatoris*. Daí a tendência de considerar a lei como tendo vontade própria, independente da vontade de seu autor.

"Suivant les tendences, aujourd'hui dominantes relativement à l'interpretation de la loi écrite, soit qu'on prétende trouver celle-ci un ensemble parfait, susceptible de se développer par une logique tout interne, soit que séparant absolument la loi de la volonté de son auteur, on l'envisage comme une entité independente, *évoluant avec le milieu social, et devant être expliquée suivant les trans-*

---

3 *Int. e Apl. das Leis*, trad. port., 2.ª ed., 1937, págs. 41-42.

— "A lei deve interpretar-se em si mesma, como incorporando um pensamento e uma vontade própria"...

"... o intérprete deve buscar não aquilo que o legislador quis, mas aquilo que na lei aparece objetivamente querido; a *mens legis* e não a *mens legislatoris*.

Ao invés, a antiga concepção dominante ensinava que a função do intérprete consiste em procurar a *vontade do legislador* e por isto tinha em alta consideração os trabalhos preparatórios, reputando-os quase uma fonte autêntica de interpretação". (F. FERRARA, *Int. e Apl. das Leis*, trad. port., 2.ª ed., 1937, págs. 30 e 31). — "Os motivos intrínsecos, imanentes no contexto e por êle próprio revelados, prevalecem, hoje, contra os subsídios extrínsecos; *o conteúdo da lei é independente do que pretendeu o seu autor*". (CARLOS MAXIMILIANO, Herm. e Apl. do Dir., 3.ª ed., 1941, pág. 178, n.º 151). — "O sentido da lei está na própria lei e não no espírito daqueles que a formularam. Uma vez emanada, a lei desprende-se inteiramente do legislador, passando a viver por si própria, objetivamente". (PEDRO BATISTA MARTINS, parecer in *Rev. Forense*, vol. 71, pág. 41). — O Ministro OROZIMBO NONATO, em voto proferido no Supremo Tribunal Federal, afirmou: "A opinião individual do autor de lei não é bastante a lhe fixar o conteúdo. Pode e deve o intérprete, atento à *mens legis* e não à *mens legislatoris*, servir-se dos têrmos da lei e levantar sua construção, sem aquêle adminículo" (*Diário da Justiça*, 10-2-45, pág. 820).

5. Não resta dúvida de que o Govêrno tem o dever de tornar públicos os fundamentos em que se apoiou para a expedição da lei.

6. Por outro lado, a publicação dos fatôres determinantes da norma jurídica não diz respeito apenas ao contrôle da opinião pública sôbre os atos do Govêrno. Há, ainda, um outro aspecto da questão que se nos afigura de igual importância. Trata-se do problema da aplicação do direito ao caso concreto, quando o juiz, diante do texto legal, deve interpretá-lo.

7. Referindo-se aos fatôres de interpretação, diz CARLOS MAXIMILIANO em sua *Hermenêutica e Aplicação do Direito*:

"Além do elemento histórico pròpriamente dito, constituído pelo direito anterior, do qual o vigente é apenas um desdobramento, existe, sob a mesma

---

formations de ce milieu, il semble que les études ou discussions, qui on accompagné l'élaboration du texte legale devraient rester à peu près *indifferents à son interprétation*", informa F. GENY.[4]

HENRI CAPITANT, o ilustre professor da Faculdade de Direito de Paris, em artigo inserido no *Recueil d'études sur Les Sources du Droit en l'honneur de François Geny*", 1934, tomo II, págs. 204-216, e intitulado *"Les travaux préparatoires et l'interprétation des Lois"*, relata como o direito inglês nega ao intérprete a faculdade de invocar opiniões e explicações emitidas no curso da elaboração das leis.

"D'après la conception anglaise, le juge chargé d'appliquer la loi ne doit pas, s'il a des doutes sur son interprétation, se référer aux opinions ou explications émisses au cours de son elaboration; il doit s'en tenir uniquement au texte que le législateur a voté, sans chercher d'éclaircissements dans les travaux qui l'ont précédé".

Cita em abono desta asserção a opinião de tribunais e autores inglêses, entre os quais Lord HALDANE, Sir DOUGLAS HOGG e Lord HALSBURY, para quem *"le redacteur d'une loi en serait le plus mauvais interprete possible"*. Conta, mesmo, que certa vez a Côrte Suprema, no caso a Câmara dos Lords, censurou os juízes da Côrte de Apelação porque haviam invocado um discurso pronunciado na mesma Câmara pelo Lord Chanceler para esclarecer o sentido de uma lei.

A despeito da observação feita, com apoio em DICEY, de que o sistema inglês de interpretação judicial da lei é *"un peu étroit"*, afirma CAPITANT que êle fortalece de muito a autoridade do juiz e a fixidez do Direito, e conclui de forma peremptória:

"En résumé, l'interprétation des lois gagnerait en certitude, en autorité si l'on faisait abstraction complète des travaux préparatoires".

---

4 *Méthode D'Interprétation et sources en Droit Privé Positif*, 2.ª ed., 1932, tomo 1.º, pág. 293, n.º 104.

denominação geral, outro fator de exegese que os autores designam com as expressões — *Materiais legislativos* ou *Trabalhos Preparatórios*. Esta espécie tem menos valor que a descrita anteriormente, muito menos; entretanto, é invocada com freqüência maior no Brasil, *sobretudo a respeito de leis recentes*. (O grifo é nosso). Compreende anteprojetos — *os projetos e as respectivas exposições de motivos*. (O grifo é nosso). Mensagens dirigidas pelo Executivo às Câmaras; memoriais e representações enviados ao Congresso; relatórios das Comissões nomeadas pelo Govêrno; pareceres e votos em separado emitidos, oralmente ou por escrito, no seio das comissões parlamentares, especiais ou permanentes; emendas aceitas ou rejeitadas; debates tribunícios em sessões plenárias de cada um dos ramos do Poder Legislativo".

---

3. Mas, como diz R. DE RUGGIERO, professor da Universidade de Roma, "a verdade está no meio, não podendo a solução do problema ser única e absoluta". [5]

A doutrina de que a lei tem uma vontade própria, resultante, mas autônoma, da vontade de seus autores, visa antes dar independência ao intérprete em face dos trabalhos preparatórios, que isolá-lo em sua tarefa do recurso a êstes meios de pesquisa e de investigação. [6]

O que o intérprete deve é procurar evidenciar o conteúdo da lei, tal como ficou explícito, sem liames ou constrangimentos oriundos de motivos remotos ou mal traduzidos nos vocábulos da lei. [7]

---

5 Em nota, esclarece o autor: "Geralmente é esta opinião intermédia a que os autores abraçam, entendendo que não se deve exagerar num sentido nem noutro, havendo, porém, notável divergência, de autor para autor, quanto à medida dêsse valor e quanto às distinções apontadas e outras ainda". *Cita*, em abono desta asserção: FADDA e BENSA, *in* WINDSCHEID, *Pand.*, I, págs. 119 e segs.; PACIFICI, *Ist.*, I, pág. 74, n.º 6, e VENZI, ivi, págs. 85-86; FILOMUSI, *Enc.*, pág. 144, n.º 1; DEGNI, *Interpretazione*, pág. 252; REGELSBERGER, *Pand.*, I, § 36, pág. 150; BRINZ, *Pand.*, I, § 29, pág. 140.

6 "Os denominados elementos históricos, ou trabalhos preparatórios, quando se trata de reconstruir a vontade ou a intenção do legislador, particularmente quando êste tem a estrutura complexa dos modernos corpos legislativos, só terão valor muito limitado, deixando larga margem e, às vêzes, mesmo, todo o campo da interpretação entregue aos outros instrumentos interpretativos, que procuram no próprio texto da lei e no sistema de referências em que êle esteja ou possa ser inserido a sua significação ou inteligência" (FRANCISCO CAMPOS, *Direito Administrativo*, págs. 52-53).

7 A propósito dos trabalhos legislativos de elaboração do Código Civil, no que se refere aos registros públicos, afirmou VIRGÍLIO SÁ PEREIRA que de sua investigação "se sai com a impressão confusa e conturbada de quem atravessou um labirinto intelectual, onde as idéias se emaranharam e perderam a orientação natural... Muita vez, a elaboração da lei é poderoso auxiliar do intérprete. Outras, porém, lhe é empecilho e nada de mais útil se tem então a fazer que pôr uma laje sepulcral sôbre tudo o que se disse e tudo o que se escreveu, quando discutiram a lei, para considerá-la, isoladamente, como um ser à parte, com a sua economia própria, com o seu sistema próprio, resultante dos elementos orgânicos que a articulam e encarnam, e não das concepções inocentes de uma assembléia". (*Manual do Cód. Civil Bras.*, P. LACERDA, vol. 8, págs. 108-109).

Em tôrno da interpretação do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934, disse o Ministro COSTA MANSO, votando no Supremo Tribunal Federal:

"Os poucos deputados que fizeram uso da palavra, tornaram conhecidas as suas idéias, opiniões. A opinião dos que votaram em silêncio é desconhecida... A massa dos votantes, que constitui a maioria, manifesta-se em silêncio, simbòlicamente, pela aprovação ou pela rejeição. Muitas vêzes, nem sabe o que está votando... Essa votação muda e mesmo inconsciente (isto se verifica em todos os parlamentos) produz, aliás, grande benefício à pureza e à evolução do Direito, permitindo que o intérprete adapte o texto a novas con-

8. Uma apreciação geral do problema revela que, seja para efeito do contrôle por parte do povo, seja para o fim de interpretação, necessário se torna recorrer a uma série de elementos, os quais, pela sua complexidade, não podem, freqüentemente, ser resumidos em *consideranda*. Daí o reduzido valor dêstes e a dispensabilidade de sua adoção. Já a exposição de motivos, menos limitada que êles, pode, de maneira muito mais satisfatória, esclarecer as razões da lei, e, assim, facilitar não só o contrôle dos atos do Govêrno pela opinião pública, como a interpretação da lei. Impõe-se, por isso, a existência dessas exposições assim como a sua publicação.

9. Nessas condições, êste Departamento tem a honra de sugerir a V. Ex.ª a conveniência de ser expedida pela Secretaria da Presidência da República uma circular, recomendando:

Por isto admitem autores, como PAULA BATISTA, que os trabalhos preparatórios "servem de esclarecer disposições obscuras e duvidosas, e, suposto êsses meios não sejam infalíveis, todavia, em suas afinidades, mais ou menos íntimas com o conteúdo da lei, *podem em alguns casos guiar o intérprete*, vacilante sôbre diversos sentidos, na adoção daquele que designe ao certo, ou mais provàvelmente, a intenção da redação". [8]

No mesmo sentido, PLANIOL e RIPERT:

"La loi a statué, mais son sens est douteux"... "La première chose a faire, pour lever le doute, est de consulter les travaux preparatoires *de la loi* (*discussions des Chambres, rapports, exposés de motifs*, etc.). *Là se trouve souvent expliquée la pensée qui a guidé le législateur. Cependant ces documents n'ont pas toujours l'autorité qu'on leur prête"*. [9]

Embora com "o seu prestígio em decadência", qomo proclama proclama CARLOS MAXIMILIANO, "os materiais legislativos têm alguma utilidade para a Hermenêutica; embora não devam ser colocados na primeira linha, nem aproveitados sempre, a torto e a direito, em tôdas as hipóteses imagináveis, para resolver quaisquer dúvidas, ajudam a descobrir o elemento causal, chave da interpretação. Seria êrro grave empregá-los *à outrance;* merecem confiança relativa; dêles se sirva o intérprete, com a maior circunspecção, prudência e discreta reserva". [10]

---

cepções jurídicas, às necessidades sociais e às conveniências de cada época. O "pensamento do legislador", que se conserva obscuro, é, assim, substituído com vantagem pelo "pensamento da lei", revelado pela doutrina e pela jurisprudência" (*Rev. Forense*, vol. 71, pág. 289). — "Por elemento histórico da interpretação deve entender-se, não sòmente, nem principalmente, os debates, pareceres, discursos legislativos, e mais atos preparatórios da elaboração da lei, mas, sobretudo, a razão de legislar, e os interêsses, relações e fatos, inspiradores dos princípios legislativos, e seus fins permanentes e gerais". (ALBERTO TÔRRES, "Projeto de revisão constitucional", art. 81, n.º IV, *in A Organização Nacional*, 1.ª parte, 1914, pág. 369).

8 PAULA BATISTA, *Hermenêutica Jurídica*, 8.ª ed., 1935, pág. 226.

9 *Traité El. de Droit. Civ.*, 12.ª ed., 1937, tomo I, pág. 93.

10 *Ob. cit.*, pág. 177.

I — a publicação, depois de aprovadas pelo Presidente da República, das exposições que acompanharem os projetos de decretos-leis, ficando esclarecido que tais exposições deverão conter a plena justificação dos projetos; e

II — a publicação das exposições que dêem margem à expedição pelo Presidente da República de quaisquer atos de grande repercussão ou de interêsse geral. — *Luiz Simões Lopes*, Presidente.

Aprovado, em 30-5-45. — GETÚLIO VARGAS.

Entre os trabalhos preparatórios que mais subsídios fornecem para a interpretação, estão as *exposições de motivos*. [11]

4. No Brasil, onde a dogmática jurídica não atingiu o alto nível em que paira em outros povos, e os estudiosos lutam com a deficiência dos meios de investigação, é freqüente o recurso aos trabalhos preparatórios como elemento valioso à interpretação das leis. [12]

Haja vista os subsídios de interpretação que se contêm nos textos das exposições de motivos dos Códigos Penal, do Processo Penal e do Processo Civil, recentemente decretados, e o aprêço que lhes têm dispensado os tribunais e comentadores dos textos respectivos.

A crítica, quer dos autores nacionais quer estrangeiros, visa principalmente, como se vê, trabalhos legislativos oriundos das assembléias políticas e não os de comissões e órgãos técnicos, ou de reputados especialistas.

A providência preconizada pelo D.A.S.P. mira, pois, fornecer aos estudiosos e intérpretes da lei elementos de informação úteis e que lhes eram muitas vêzes sonegados sem razão plausível.

Carlos Medeiros Silva.

---

11 "Têm maior importância os estudos das comissões de preparação ou coordenação e os relatórios finais do ministro ou soberano, do que as discussões parlamentares, freqüentemente tumultuárias ou superficiais, e onde as opiniões opostas e sentimentos diversos tiveram ocasião de se manifestar sem que as mais das vêzes resulte bem claro qual tenha prevalecido na votação ou na redação definitiva do texto". (R. DE RUGGIERO, ob. cit., pág. 146). — F. GENY, ob. cit., pág. 294. — *"Entro i limiti, in cui i lavori in questione valgono, le dichiarazioni concordi hanno maggiore efficacia. Le relazioni hanno più importanza delle discussioni parlamentari, spesso superficiali, tumultuarie contraddittorie"*. (PASQUALE SALVATORE SAMPERI, *in Dizionario Pratico del Diritto Privato*, dirigido por W. SCIALOJA, 1923, vol. III, parte I, pág. 809).

12 "O testemunho dos autores de um projeto de lei só pode ter o valor que na interpretação é possível atribuir-se aos "trabalhos preparatórios". Êstes podem esclarecer o sentido de certos dispositivos, pelo conhecimento que fornecem dos pensamentos e princípios que assinalaram os autores da lei". (NARCÉLIO DE QUEIRÓS, *O novo Cód. de Proc. Penal. in Rev. Forense*, vol. 93, pág. 457).