

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 204, DE 2005 (Apenso PRC n.º 271, de 2005)

“Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispondo sobre o rito de tramitação dos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos.”

Autor: Deputado FERNANDO CORUJA

Relator: Deputada IRINY LOPES

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria do Deputado FERNANDO CORUJA, com o fim de regular a tramitação dos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos, que doravante poderão ser equivalentes a emendas constitucionais, conforme dispôs a reforma do Poder Judiciário (EC n.º 45, de 2004).

O projeto dispõe que, a juízo do Presidente da República ou a requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, os acordos internacionais de direitos humanos que se pretendam equivalentes a emenda constitucional terão tramitação específica nesta Casa. Tais acordos passarão por exame de admissibilidade e conveniência na CCJC, e de mérito em comissão especial, que redigirá o projeto de decreto legislativo. A matéria será então submetida a votação em Plenário, considerando-se aprovada se obtiver o mesmo *quorum* requerido para as propostas de Emenda à Constituição, cujas regras de tramitação serão aplicadas subsidiariamente.

Não alcançado esse *quorum* qualificado, os referidos acordos terão força de lei ordinária se aprovados por maioria simples, como tem sido a regra geral no sistema brasileiro. Caso ainda essa maioria simples não seja alcançada, a matéria será submetida a nova votação.

Finalmente, o projeto permite que acordos internacionais aprovados antes da Emenda Constitucional n.º 45 possam ser reapreciados nos termos do novo art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, para que passem doravante a vigorar com *status* de emenda constitucional.

Justificando sua iniciativa, o autor aponta a necessidade de que se estabeleçam regras de tramitação claras para os tratados e acordos de direitos humanos que se pretendam equivalentes a emendas constitucionais, dado o ineditismo da matéria no processo legislativo brasileiro. Aduz ainda que a proposta em exame se inspira na preocupação de resguardar a integridade do processo de modificação da Constituição Federal e o devido processo legislativo.

A proposição tramita em regime de urgência, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em apenso, acha-se o Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados n.º 271, de 2005, de autoria do Deputado ALBERTO FRAGA, que disciplina o tratamento regimental dado aos tratados internacionais previstos no art. 5º, § 3º da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004. O projeto determina a criação de Comissão Especial para dar parecer a esses tratados, como também ordena que lhes seja aplicado o disposto no Regimento Interno quanto às Propostas de Emenda à Constituição (RICD, arts. 201 a 203).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão, nos termos regimentais, examinar a proposição quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como quanto ao seu mérito.

Quanto à constitucionalidade formal, vê-se que é da competência da Câmara dos Deputados elaborar seu regimento interno e dispor sobre o seu próprio funcionamento, nos termos do art. 51, III e IV, da Constituição da República. Foram portanto respeitadas as disposições constitucionais pertinentes.

No campo da constitucionalidade material, entendemos que não foram violados quaisquer preceitos substantivos da Lei Maior. As proposições em análise traçam um paralelo preciso entre a tramitação das propostas de Emenda à Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos, que passarão a ter o efeito das primeiras, mantendo intacto o processo de alteração da Constituição Federal prescrito em seu art. 60. Ficam preservados, desse modo, os limites materiais implícitos ao poder de emenda outorgado ao Congresso Nacional, pelos quais se proíbe a alteração dos ritos e formas de modificação da própria Constituição Federal. Tais limites são tradicionalmente reconhecidos pela doutrina brasileira, a partir de trabalho elaborado por Nelson de Souza Sampaio,¹ e sua existência garante que as cláusulas pétreas estabelecidas pelo Constituinte originário em 1988 não sejam fraudadas por meio de uma facilitação do procedimento de emenda fixado no art. 60 da Constituição Federal.

No mérito, entendemos que o PRC n.º 204/05 regula a contento, de forma mais detalhada e precisa, a tramitação de tratados e convenções internacionais relativos a direitos humanos nesta Casa, estabelecendo rito que inclusive já foi reconhecido pela doutrina. Com efeito, Valério de Oliveira Mazzuoli aponta a possibilidade, dentre outras alternativas, de se dar aos acordos internacionais em questão a tramitação equivalente àquela de proposta de Emenda à Constituição.²

Contudo, no que se refere ao parágrafo 10º do artigo 203 do projeto, sua redação merece ser alterada.

Com efeito, nos termos do aludido parágrafo, os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil antes da promulgação da Emenda à Constituição n.45, de 2004, poderão ser objeto de requerimento previsto no *caput* do artigo.

¹ vide SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. – 24.ed. rev. e atualizada – São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 67-68.

² MAZZUOLI, “O novo § 3º do art. 5º da Constituição e sua eficácia”. In *Revista da Ajuris*, Ano XXXII, n.º 98, junho/2005, pp. 303 e ss.

Se assim aprovado, o dispositivo criará temerária insegurança jurídica, ao permitir seja reaberta a discussão acerca de tratados de direitos humanos já ratificados, incorporados e aplicados no Brasil. Poderá, ademais, resultar em profundos anacronismos jurídicos. A título de exemplo, destaque-se que o Brasil é parte da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes desde 1989, estando em vias de ratificar seu Protocolo Facultativo. Não haveria qualquer razoabilidade se a este último – um tratado complementar e subsidiário ao principal – fosse conferida hierarquia constitucional, enquanto que ao instrumento principal fosse conferida hierarquia meramente legal. Tal situação importaria em agudo anacronismo do sistema jurídico, afrontando, ainda, a teoria geral da recepção acolhida no Direito Brasileiro³.

Ademais, como realça Celso Lafer, “o novo parágrafo 3º do art.5º pode ser considerado como uma lei interpretativa destinada a encerrar as controvérsias jurisprudenciais e doutrinárias suscitadas pelo parágrafo 2º do art.5º. De acordo com a opinião doutrinária tradicional, uma lei interpretativa nada mais faz do que declarar o que pré-existe, ao clarificar a lei existente”⁴.

Deste modo, os tratados internacionais de direitos humanos ratificados anteriormente ao mencionado parágrafo, ou seja, anteriormente à Emenda Constitucional n.45/2004, têm hierarquia constitucional, situando-se como normas material e formalmente constitucionais.

Para Flávia Piovesan, este entendimento decorre de quatro argumentos: a) a interpretação sistemática da Constituição, de forma a dialogar os parágrafos 2º e 3º do art.5º, eis que o último não revogou o primeiro, mas deve, ao revés, ser interpretado à luz do sistema constitucional; b) a lógica e racionalidade material que devem orientar a hermenêutica dos direitos humanos; c) a necessidade de evitar interpretações que apontem a agudos

³ A título de exemplo, cite-se o Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), que, embora seja lei ordinária, foi recepcionado como lei complementar, nos termos do artigo 146 da Constituição Federal.

⁴ Celso Lafer, *A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais*, São Paulo, ed. Manole, 2005, p.16. Note-se que até a Emenda n.45 havia quatro correntes interpretativas acerca da hierarquia dos tratados de proteção dos direitos humanos, que sustentavam: a) a hierarquia supra-constitucional destes tratados; b) a hierarquia constitucional; c) a hierarquia infra-constitucional, mas supra-legal; e d) a paridade hierárquica entre tratado e lei federal.

anacronismos da ordem jurídica; e d) a teoria geral da recepção no Direito Brasileiro⁵.

Propõe-se, assim, que a redação mais adequada ao mencionado parágrafo 10º do projeto de Resolução n.204/200 seja aquela a afirmar que “os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil antes da promulgação da Emenda à Constituição n.45, de 2004, são recepcionados como normas equivalentes às emendas constitucionais, nos termos do parágrafo 3º do artigo 5º”.

Isto porque o novo dispositivo do artigo 5º, parágrafo 3º vem a reconhecer de modo explícito a natureza materialmente constitucional dos tratados de direitos humanos, reforçando, deste modo, a existência de um regime jurídico misto, que distingue os tratados de direitos humanos dos tratados tradicionais de cunho comercial.

Se os tratados de direitos humanos ratificados anteriormente à Emenda 45/2004, por força dos parágrafos 2º e 3º do artigo 5º da Constituição, são normas material e formalmente constitucionais, com relação aos novos tratados de direitos humanos a serem ratificados, para converterem-se em normas também formalmente constitucionais deverão percorrer o procedimento demandado pelo parágrafo 3º. A respeito, afirma Celso Lafer: “com a vigência da Emenda Constitucional n.45, de 08 de dezembro de 2004, os tratados internacionais a que o Brasil venha a aderir, para serem recepcionados formalmente como normas constitucionais, devem obedecer ao item previsto no novo parágrafo 3º do art.5º.”⁶

Por fim, cabe salientar que a sistemática constitucional introduzida pela Carta brasileira de 1988 se situa num contexto em que inúmeras Constituições latino-americanas buscam dispensar aos tratados internacionais de direitos humanos uma natureza jurídica privilegiada. A título exemplificativo, destaque-se a Constituição da Argentina, após a Reforma constitucional de 1994, ao dispor no art. 75, inciso 22, que, enquanto os tratados em geral têm hierarquia infra-constitucional, mas supra-legal, os tratados de proteção dos direitos humanos têm hierarquia constitucional, complementando os direitos e garantias constitucionalmente reconhecidos. A Constituição da Venezuela de 1999 prescreve, em seu art. 23, que os tratados, pactos e convenções internacionais relativos a direitos humanos, subscritos e

⁵ Flávia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 7ª edição, São Paulo, ed. Saraiva, 2006, p.73.

⁶ Celso Lafer, *A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais*, São Paulo, ed. Manole, 2005, p.17.

ratificados pela Venezuela, têm hierarquia constitucional e prevalecem na ordem interna, na medida em que contenham normas sobre seu gozo e exercício mais favoráveis às estabelecidas pela Constituição e são de aplicação imediata e direta pelos tribunais e demais órgãos do Poder Público.

Logo, é neste contexto — marcado pela tendência de Constituições latino-americanas recentes em conceder um tratamento especial ou diferenciado aos direitos e garantias internacionalmente consagrados — que se insere a inovação do artigo 5º, parágrafo 3º, da Carta brasileira, que permite a constitucionalização formal dos direitos enunciados nos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Resolução n.204, de 2005, e n. 271, de 2005. No mérito, **somos pela aprovação do Projeto de Resolução n.204, de 2005, com a modificação sugerida**, em razão de seu detalhamento e exaustividade, na forma da emenda apresentada, e pela rejeição do Projeto de Resolução n.271, de 2005.

Sala das Reuniões, em de de 2006.

Deputada IRINY LOPES
Relatora

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 204, DE 2005

“Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispondo sobre o rito de tramitação dos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos.”

EMENDA DA RELATORA Nº 01

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputada IRINY LOPES
Relatora