COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO Nº 4, DE 2007

Recorre da decisão da Presidência em questão de ordem a respeito do procedimento a ser adotado para a votação do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.999, de 2003.

Autor: Deputado REGIS DE OLIVEIRA

Relator: Deputado EDMILSON VALENTIM

I - RELATÓRIO

O Recurso em apreço, de iniciativa do nobre Deputado Regis de Oliveira, insurge-se contra decisão da Presidência a respeito de questão de ordem levantada na sessão do Plenário do dia 08 de fevereiro último, referente à votação do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.999/03, que aprovava o texto da “Convenção para a Redução dos Casos de Apátrida”.

Na ocasião, indagou o autor da questão de ordem sobre qual seria o procedimento adotado pela Mesa para a votação, uma vez que a mencionada convenção internacional, por versar sobre direitos humanos, deveria ingressar no direito brasileiro como emenda constitucional, na forma do § 3º do art. 5º da Constituição da República, de acordo com a redação dada pela EC nº 45/04.

Esclareceu a Presidência que, tal como fizera em relação a uma questão similar suscitada anteriormente pelo Deputado Fernando Coruja, sua decisão seria no sentido de aplicar-se o trâmite usual de votação de projetos de decretos legislativos, uma vez que a disposição constitucional

em causa ainda se encontrava pendente de regulamentação no texto do Regimento Interno da Casa.

Inconformado, Recorreu o nobre autor da questão da ordem ao juízo desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

Parece-nos que a questão central envolvida no presente Recurso diz respeito à possibilidade de adoção, pela Mesa, independentemente de regulamentação específica no texto do Regimento Interno, de procedimento que viabilize a aplicação do disposto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal quando da votação de projetos de decreto legislativo relacionados a atos internacionais sobre direitos humanos.

Para o adequado exame da questão, cumpre-nos verificar, inicialmente, qual a natureza da norma constitucional em foco: se se trata de norma auto-aplicável, capaz de produzir efeitos imediatamente, ou se estamos diante de uma norma de eficácia limitada, dependente de regulação infra-constitucional para ter aplicação.

Lembremo-nos de que, segundo a consagrada classificação tricotômica de José Afonso da Silva¹, normas constitucionais podem ser divididas em três categorias no que diz respeito à efetividade: 1) “normas de eficácia plena”, que têm condição de produzir todos os seus efeitos essenciais com a simples entrada em vigor; 2) “normas de eficácia contida”, que também têm condição de produzir todos os efeitos desde a entrada em vigor, mas que prevêm certos meios ou conceitos que, numa regulamentação posterior, poderão vir a restringir sua aplicabilidade; e finalmente 3) “normas de eficácia limitada ou reduzida”, que não têm como produzir todos os seus efeitos com a simples entrada em vigor porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu normatividade suficiente para tanto, remetendo a tarefa ao legislador ordinário, que deverá “desenvolver” seu conteúdo e dar-lhe eficácia.

¹ Cf. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo, Malheiros, 1998, 3ª ed.

No caso do § 3º do art. 5º do texto constitucional, parece-nos não haver nenhuma dúvida de que a norma é pertencente à segunda categoria. Afinal, embora não se possa excluir completamente a possibilidade de se disciplinar, em norma regulamentar futura, um procedimento específico a ser aplicado à apreciação desses projetos de decreto legislativo, também não parece ser o caso de se afirmar que a norma constitucional em questão não contém elementos suficientes para ter aplicação imediata e produzir todos os seus efeitos essenciais. Senão, vejamos.

Dispõe o respectivo texto, expressamente:

“Art. 5º (...)

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

Ali, como se observa, o fim objetivado pela norma, o efeito que se pretende atingir, é o estabelecimento de uma nova posição na hierarquia jurídica brasileira para os atos internacionais sobre direitos humanos. Para isso, o texto constitucional apenas impõe uma condição: a aprovação do tratado ou convenção internacional, nas Casas legislativas, por três quintos de votos em dois turnos de deliberação. Cumprida a condição, o efeito desejado estará alcançado, entrando o ato internacional para o ordenamento jurídico pátrio em posição normativa equivalente à de uma emenda constitucional.

Nota-se que a norma em questão não institui nenhum novo princípio ou instituto jurídico, não contém nenhum conceito ou procedimento estranho que necessite ser “desvendado”, ou “desenvolvido” ou “dado a conhecer” por meio de norma regulamentadora futura, muito pelo contrário. Na verdade, tanto a aferição do *quorum* de três quintos quanto a adoção de dois turnos de apreciação de uma proposição são institutos conhecidos dos Regimentos Internos das Casas legislativas, sendo aplicáveis normalmente ao procedimento de apreciação de propostas de emenda constitucional.

Com base nessas regras procedimentais existentes, e tendo em vista, sobretudo, a orientação doutrinária mais moderna, que recomenda a adoção do princípio da máxima eficácia possível na aplicação de normas constitucionais², parece-nos que a Mesa já disporia de instrumentos normativos suficientes para dar aplicabilidade imediata ao § 3º do art. 5º da Constituição Federal, podendo valer-se legitimamente do recurso da analogia para usar, no que couber, as regras de votação previstas para PEC no caso da apreciação de projetos de decreto legislativo referentes a acordo ou convenção internacional envolvendo direitos humanos.

Concluimos nosso voto no sentido do provimento do Recurso nº 4, de 2007, ressaltando-se que, na apreciação de projetos de decreto legislativo referentes a acordo ou convenção internacional envolvendo direitos humanos pode ser adotado um procedimento especial, que incorpora às regras de tramitação do decreto legislativo as restrições à propositura de PEC. Dessa forma, desde que não haja preclusão, o procedimento especial pode ser requerido por todos os legitimados para a propositura de emenda descritos nos incisos do artigo 60 da Constituição Federal. Regularmente proposto o trâmite diferenciado, o projeto de decreto legislativo deve ser discutido e votado em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovado se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros, a teor do §2º do referido dispositivo.

Sala da Comissão, em 25 de setembro de 2007.

Deputado EDMILSON VALENTIM
Relator

² Cf. Luiz Roberto Barroso. “ Interpretação e Aplicação da Constituição”. São Paulo, Saraiva, 1998, p. 219.