

RECURSO AO PLENÁRIO

(Do Sr. Dimas Ramalho)

Recorre da devolução ao Autor do Projeto de Decreto Legislativo n.º 1.598, de 2005, que “faz equivaler à Emenda Constitucional o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966”.

Requer-se, nos termos do § 2º do art. 137 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a apreciação pelo Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, de recurso contra a decisão da Presidência referente à devolução do Projeto de Decreto Legislativo n.º 1.598, de 2005.

JUSTIFICATIVA

Segundo entendimento da Presidência desta Casa, o Projeto de Decreto Legislativo em apreço sofre de evidente inconstitucionalidade. Decorreria disso a sua devolução a este autor, com base no art. 137, § 1º, II, “b”. Para tanto, argumenta que este PDC “pretende alterar a natureza jurídica de normas decorrentes de tratado multilateral assinado e ratificado pelo Presidente da República, na condição de Chefe do Estado brasileiro, após autorização do Congresso Nacional por meio de Decreto Legislativo n.º 226/1991, já internalizadas no ordenamento jurídico pátrio mediante Decreto Executivo n.º 592/1992, com *status* de Lei Ordinária, tudo na mais estrita conformidade com o regime constitucional vigente antes da promulgação e publicação da Emenda Constitucional nº 45/2004”. A nova regra constitucional que permite a atribuição de caráter de Emenda Constitucional aos tratados sobre direitos humanos (CF, art. 5º, § 3º), ainda segundo a Presidência, somente se aplicaria aos acordos internacionais cuja ratificação pelo Presidente da República ainda não fosse

autorizada pelo Congresso Nacional e cujas normas ainda não ingressaram no ordenamento jurídico pátrio.

Contudo, de acordo com a própria justificativa consubstanciada no Projeto de Decreto Legislativo n.º 1.598, de 2005, esse entendimento não é pacífico. Ao contrário, possuímos sólida convicção de que é não somente possível constitucionalmente a apresentação de PDC no sentido de fazer equivarer à emenda constitucional tratado internacional sobre direitos humanos já ratificado pelo Brasil, como também fortemente recomendável.

Afinal, a Emenda Constitucional n. 45, de 2004, prevê, de forma inovadora, a equivalência em tela desde que sejam aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. De fato, a aprovação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi efetuada em plena conformidade com a norma constitucional vigente à época, tendo sido internalizada com hierarquia de lei ordinária, como ocorria com todos os tratados internacionais ratificados pelo País.

Contudo, não se pretende, por meio desta proposição, discutir novamente sobre a conveniência ou não de o Brasil ratificar a convenção internacional em tela, mas sim modificar o seu *status* no sistema jurídico brasileiro, passando da hierarquia compartilhada com as leis ordinárias para aquela das emendas constitucionais. Em nosso entendimento, essa medida é bastante factível, inclusive para tratados internacionais já ratificados por Presidente da República.

A espécie normativa utilizada pelo Congresso Nacional para a aprovação de tratados e convenções internacionais é o decreto legislativo. Nesse sentido, o Legislativo bonifica o tratado internacional, resolvendo definitivamente, assim, sobre a conveniência de dar prosseguimento no processo de feitura do tratado internacional, conforme preceitua o art. 49, inciso I da Constituição Federal. O § 3º do art. 5º da Constituição, de forma independente, trata do caso de apreciação de tratado ou convenção internacional pelo Congresso Nacional de forma distinta. Em princípio,

não há relação entre o art. 49, I e o § 3º do art. 5º da C.F., portanto.

Nesse sentido, é verdade que pode o tratado ou convenção internacional sobre direitos humanos ser aprovado, desde a sua primeira apreciação pelo Congresso Nacional e, portanto, com base no art. 49, I da C.F., na forma estabelecida no art. 5º, § 3º. Da mesma forma, pode um tratado ser aprovado, por meio de decreto legislativo, somente com base na redação criada pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, art. 5º, § 3º da Constituição.

Dessa forma, o texto introduzido pela Emenda n.º 45/2004 não estabelece quaisquer distinções estabelecendo uma fronteira entre aqueles tratados ou convenções internacionais sobre direitos humanos já ratificados e aqueles ainda sujeitos a ratificação e bonificação pelo Congresso Nacional, como havíamos defendido quando da apresentação da proposição de nossa autoria.

Insistimos que, por certo, não quis o constituinte derivado excluir dessa possibilidade os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos já aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Brasil no plano internacional antes da promulgação da Emenda n.º 45. Afinal, é inconcebível que tratados dos mais importantes não tenham a possibilidade de elevar-se à hierarquia constitucional, mas seus documentos complementares e subsidiários, por serem posteriores à promulgação da Emenda n.º 45, sim. Assim, caso fosse verdade que a Emenda 45 só possibilite a equivalência à condição de emenda constitucional a tratados “novos”, seria possível conferir hierarquia constitucional a documentos complementares e subsidiários, mas não a seus instrumentos principais.

Sem embargo, o texto contido no § 3º do art. 5º da Constituição Federal possibilita sim a elevação à hierarquia constitucional a tratados já aprovados pelo Legislativo e ratificados pelo Executivo, mesmo antes da promulgação da dita Emenda Constitucional. Para tanto, basta que seja apresentado projeto de decreto legislativo com esse fim, e que esse seja aprovado, em dois turnos, por três quintos dos votos de cada Casa do Congresso.

Desde o princípio da elaboração deste Projeto de Decreto Legislativo, tínhamos noção da possibilidade do surgimento de discussões sobre caráter demasiadamente restritivo, mas não esperávamos que elas emergiriam logo no início do processo, por deliberação da própria Presidência desta Casa. Isso porque essa interpretação, além de não estar de acordo com a Constituição, diminui sobremaneira o papel do Congresso Nacional nesse tocante. Ao Poder Legislativo cabe reformular e aperfeiçoar toda e qualquer medida sua efetuada no passado. Assim, aprovar PDC como o em discussão significará o aperfeiçoamento de tratado internacional, fortalecendo a posição do Congresso Nacional na defesa dos direitos humanos no Brasil.

Ademais, a hermenêutica jurídica tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito. “É a teoria científica da arte de interpretar”. Em nosso sistema jurídico, o intérprete da norma, por excelência, é o Poder Judiciário, e mesmo este deve aplicar as técnicas resultantes da hermenêutica. A decisão da Mesa Diretora de devolver a proposição objeto deste recurso, *data venia*, atropela, por corolário, hermenêutica ajustada à interpretação conforme a Constituição. A decisão utilizou-se de técnica de interpretação restritiva para extrair do texto uma significação normativa diversa, desarmônica, com a Constituição vigente.

É notório que a interpretação restritiva deve ser a técnica aplicada para limitar o alcance das normas, mas o intérprete fica restrito aos exatos limites fixados pelo legislador. Nesse ponto, vale destacar o brocado “*odiosa restringenda favorabilia amplianda*”, ou seja, as disposições que restringem direitos devem ser interpretadas de forma estrita; e de forma ampla as que asseguram direitos ou conferem proteção. O novo texto constitucional conferido pelo §3º do artigo 5º introduzido pela EC n.º 45/2004 não fez restrição alguma a revisão do *status* de tratados já aprovados.

Outrossim, não se pode olvidar o princípio da recepção das normas infraconstitucionais. Quando o poder constituinte originário estabelece um novo ordenamento jurídico, as normas anteriores que estejam em conformidade com tal

ordenamento são automaticamente recepcionadas. A recepção das normas inclusive pode mudar o *status quo*. Dessa forma, por exemplo, quando iniciada a vigência da Constituição de 1988 – que exigiu lei complementar para regular o sistema tributário – o Código Tributário Nacional – lei ordinária - foi recepcionado com *status* de lei complementar.

Ora, a proposição apresentada, objeto deste recurso, não exigiu a simples recepção dos tratados de direitos humanos anteriormente aprovados pelo Congresso Nacional nos termos da exigência feita pelo legislador derivado. Ao contrário, para legitimar a qualificação dos tratados de direitos humanos mais importantes, foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo que solicita a adequação da tramitação dos Tratados já aprovados com o novo procedimento formal exigido pela EC n.º 45/2004.

Entendemos, por esses motivos, que o entendimento correto não deva ser o de redução das possibilidades de aplicação do dispositivo constitucional consagrado no § 3 do art. 5º da Constituição Federal, sob pena de perder quase que por completo o objetivo da inovação constitucional introduzida pela chamada “Reforma do Judiciário” (Emenda n.º 45). Como se percebe, o tema está longe de se apresentar como evidentemente inconstitucional. Ao contrário, a presente proposição está plenamente de acordo com o mandamento constitucional.

Sala das Sessões, em de maio de 2005.

Deputado DIMAS RAMALHO
PPS/SP