

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2011, do Senador Luiz Henrique e outros senadores, que *revoga o inciso I do art. 49, acrescenta inciso ao art. 52 e altera redação do inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal, a fim de tornar privativa do Senado Federal a competência para decidir sobre tratados, acordos ou atos internacionais.*

RELATOR: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 35, de 2011, de autoria do Senador Luiz Henrique e outros senadores, que *revoga o inciso I do art. 49, acrescenta inciso ao art. 52 e altera redação do inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal, a fim de tornar privativa do Senado Federal a competência para decidir sobre tratados, acordos ou atos internacionais.*

Composta por três artigos, a PEC em exame promove, por meio de seu art. 1º, as seguintes alterações no texto constitucional:

- a) Insere o inciso XVI no art. 52 para conferir ao Senado Federal a seguinte competência privativa: *resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;*
- b) Altera o inciso VIII do art. 84 para adequar a competência privativa do Presidente da República com a seguinte redação: *celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo do Senado Federal, nos termos do art. 52, XVI;*

O art. 2º da PEC revoga o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, que atribui a competência exclusiva de aprovação de tratados ao Congresso Nacional.

O art. 3º veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, é assinalado que a tramitação no Congresso Nacional dos tratados ocorre em ritmo lento, devido complexo rito de apreciação dessas matérias pela Câmara dos Deputados, onde passam por várias comissões e pelo Plenário. Já no Senado, o trâmite é bem mais célere. Essa morosidade não atenderia às demandas hodiernas das relações internacionais.

Destacam os autores, ainda, que essa alteração constitucional seguiria a mesma lógica de atribuição de competência ao Senado Federal de aprovar chefes de missões diplomáticas de caráter permanente e de apreciar as operações de crédito externo.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade da PEC em exame, bem como sobre o seu mérito, conforme dispõem os arts. 101, I e II, e 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Em síntese, a proposta pretende concentrar no Senado Federal a competência para a aprovação dos tratados em geral. Para tanto, transpôs a redação do inciso I, do art. 49, para novo inciso XVI, do art. 52, da CF. Não há alteração na concepção da aprovação de tratados, mantendo-se a necessidade de um referendo parlamentar (art. 84, VIII), que será uma resolução definitiva sobre instrumentos internacionais “que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Contudo, a presente proposta pretende suprimir competência da Câmara dos Deputados, o que encerra vários óbices técnicos.

Suprimir a Câmara dos Deputados no processo de aprovação dos tratados em geral causará perda de legitimidade nesse processo, o que poderá ter impacto no status jurídico dos tratados perante os tribunais

internos. Não podemos esquecer que o Supremo Tribunal Federal concebe o status dos tratados no Brasil a partir do procedimento de sua aprovação.

Além disso, a aprovação de tratados de direitos humanos, segundo o § 3º ao art. 5º da CF, prevê o rito de PEC para a constitucionalização desses tratados. Portanto, confirmou-se como imprescindível a participação da Câmara dos Deputados. Arguir em sentido contrário, ofenderia a concepção constitucional.

Quanto aos tratados em geral, imputa o STF o status de lei federal ou de supralegalidade. Neste último caso, para tratado de direitos humanos não aprovado mediante rito de emenda constitucional, que possui por essa jurisprudência status inferior à Constituição, mas superior à lei federal. Ora, diante do cenário de aplicação ainda limitada de tratados no plano interno, retirar a Câmara dos Deputados do processo de sua aprovação poderia gerar grande impacto no seu prestígio e status normativo. Dentro do sistema normativo brasileiro, em princípio, não pode haver lei ordinária federal, como são classificados os tratados em geral, sem o exame das duas Casas, muito menos com status superior à lei federal. Aliás, é de se indagar à qual espécie normativa os tratados aprovados unicamente pelo Senado pertenceriam e qual seria seu alcance jurídico.

Por fim, diga-se que o objetivo concreto é tornar o processo legislativo mais ágil, a fim de melhor atender à dinâmica das relações internacionais. Sabemos que o tempo para essa aprovação faz parte do jogo político, contudo é razoável que acompanhe a celeridade das relações mantidas pelo Estado brasileiro no cenário internacional. Nesse sentido, compartilhamos a preocupação dos autores da presente proposição.

Assim, deve ser louvada a presente iniciativa do Senador Luiz Henrique e outros senadores, por estar preocupada em preparar nossa nação para os desafios internacionais que se apresentam. A forma de obtê-la, todavia, deveria ser distinta. Em vez de suprimirmos a Câmara dos Deputados do trâmite de aprovação de tratados, devemos criar mecanismos para acelerar esse processo legislativo.

Desse modo, apresentamos emenda substitutiva que propõe acréscimo de novo artigo à Constituição Federal, a prever a possibilidade dos tratados, acordos e atos internacionais tramitarem em regime de

urgência, mediante requerimento do Presidente da República ou por deliberação da Casa em que se encontrar.

A proposta de PEC que ora apresentamos, têm, sob nosso entendimento, algumas vantagens importantes, em relação às outras propostas em discussão que visam permitir maior celeridade à apreciação de atos internacionais pelo Congresso Nacional.

Em primeiro lugar, ela **não** retira competências e prerrogativas da Câmara dos Deputados, nesse fundamental campo temático. Observamos que tal retirada, como pretendia o projeto original, além de não se coadunar com a tradição constitucionalista brasileira, não teria condições políticas de ser aprovada naquela Casa.

Em segundo lugar, ela não prevê urgência para todos os acordos internacionais. Lembramos que o Congresso Nacional já é assoberbado pela urgência que acompanha toda Medida Provisória. Recordamos, ademais, que a maior parte dos acordos internacionais tange à matéria de baixa relevância, como a referente, por exemplo, a acordos de cooperação em diversas áreas, acordos para permitir o trabalho de dependentes de diplomatas, acordos de isenção de vistos, etc.

Em terceiro lugar, ela deixa a decisão da urgência da ratificação do ato internacional ou à própria Casa legislativa ou ao Presidente da República, o qual, pelo o que reza o artigo 84 da CF, é o responsável pelas negociações internacionais e o condutor da política externa.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2011, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 35, DE 2011**

Acrescenta o art 64-A à Constituição Federal, a fim de prever a tramitação em regime de urgência dos tratados, acordos ou atos internacionais, se requerido pelo Presidente da República ou por deliberação da Casa em que se encontrar, na forma do regimento.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 64-A:

“**Art. 64-A.** Os tratados, acordos e atos internacionais submetidos ao Congresso Nacional para o fim previsto no inciso I do art. 49, poderão tramitar em regime de urgência, se requerido pelo Presidente da República ou por deliberação da Casa em que se encontrar, na forma do regimento.”

Art. 2º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 17 de abril de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Senador JORGE VIANA, Relator