

## **PARECER N° , 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 N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)****PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 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,

, Presidente

, Relator