

Tratados e poder terminativo na Constituição de 1988

Márcio P. P. Garcia

Sumário

I - Introdução. II - Precedentes: Brasil e Direito Comparado. III - Constituição e Regimento. IV - À maneira de conclusão.

“Vivendo, se aprende; mas o que se aprende, mais, é só o fazer outras maiores perguntas”¹
Guimarães Rosa

I – Introdução

Estudante de Direito na Universidade de Brasília (UnB), acompanhei os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte com grande interesse. Na altura, estudávamos direito constitucional tendo em mão a Carta em vigor e as derradeiras versões dos dispositivos análogos em apreciação pelos legisladores constituintes. O trabalho era dobrado, mas gratificante. A circunstância de morar na capital da República proporcionou-me freqüentar o Congresso em momento tão emblemático.

Recordo, ainda hoje, a infinidade de sessões, as negociações de bastidor, a atuação dos grupos de pressão, as audiências com especialistas e professores, enfim, toda a dinâmica que semelhante exercício pode proporcionar. Desde então, já me interessava pelos temas internacionais. Assim, segui

¹ ROSA, João Guimarães. *Grande sertão veredas*. Edição comemorativa. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 2006. p. 378.

mais proximamente os assuntos vinculados ao direito das gentes. Ou melhor, ao que parte da doutrina convencionou denominar de direito constitucional internacional. Nesse domínio, entretanto, os avanços foram tímidos. Creio que isso se deu à vista do momento histórico dos trabalhos. Estávamos na antevéspera da queda do muro em Berlim e não o sabíamos. O contexto era bem outro. Penso que, se a Assembléia fosse instalada no romper dos anos 90, o quadro seria distinto.

Os eventuais avanços na área do direito internacional não são, a meu ver, emblemáticos. As ausências são mais eloquentes. Assim, por exemplo, a falta de correta disciplina sobre a hierarquia jurídica dos tratados em nosso ordenamento; a ausência de dispositivo sobre a participação congressional no processo de terminação dos tratados; o correto enquadramento das hipóteses em que o Parlamento deve-se manifestar na formação da vontade externa do Estado.

As omissões verificadas são, de algum modo, compreensíveis. A prioridade da Constituinte era, sobretudo, acertar contas com o regime de exceção instaurado no país com o golpe de 64. Em derradeira análise, buscava-se assegurar na nova Constituição o império da democracia e dos direitos e garantias fundamentais.

Convidado a participar do presente volume em comemoração aos 20 anos da Carta, ocorreu-me tratar de assunto que se encontra latente no texto em vigor. Cuida-se do poder terminativo das Comissões em ambas as Casas do Parlamento e da sua eventual utilização no aprovar tratados. O tema, a meu perceber, pode ser mais bem explorado no sentido de assegurar maior celeridade na apreciação pelo Congresso Nacional de atos internacionais.

É consabido que os tratados prescindem da anuência plenária em ambas as Casas do Congresso para lograrem aprovação. Essa circunstância acarreta, por vezes, significativa demora que pode ter reflexos

na dinâmica internacional da República. Considerando o aumento superlativo no número de tratados negociados pelo Executivo, bem assim as vicissitudes da política interna, creio que a ampliação dos horizontes de uma apreciação mais célere pode ser importante nos anos que estão por vir. Ocorrem-me, por exemplo, os tratados que versam benefícios iguais aos envolvidos (extradição, cooperação jurídica, isenção de vistos). Claro que os parlamentares são soberanos. Não se trata aqui de defesa de mera chancela ao que negociado pelo Executivo. O que proponho é que a decisão legislativa seja, em determinadas situações, mais veloz.

Para tanto, dividi o presente estudo em três partes. Na primeira, traço os precedentes relativos ao tema no ordenamento constitucional brasileiro, bem como abordo a matéria sob o enfoque do direito comparado; em seqüência, falo do assunto à vista da Constituição de 1988 e dos Regimentos Internos de ambas as Casas do Parlamento; por fim, ofereço, à maneira de conclusão, meu entendimento sobre a possibilidade de outorgar poder terminativo nas comissões aos projetos de decreto legislativo que versam sobre aprovação de tratados.

II – Precedentes: Brasil e Direito Comparado

No ordenamento jurídico brasileiro, o tema — poder terminativo das comissões do parlamento — foi considerado pela vez primeira na *Emenda nº 17/65 à Constituição de 1946*, que deu nova redação ao art. 67 do texto constitucional. A Emenda incluía no referido artigo o § 5º, que assim dispunha:

“A Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderão delegar poderes às Comissões Especiais, organizadas com observância do disposto no parágrafo único do art. 40 (*representação proporcional dos Partidos*), para discussão e votação de projetos de lei.

O texto do projeto aprovado será publicado e considerado como adotado pela Câmara respectiva, salvo se, no prazo de 5 (cinco) dias, a maioria dos membros da Comissão ou 1/5 (um quinto) da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua apreciação pelo Plenário”.

Por força do disposto no § 6º do mesmo preceito, referida delegação não se aplicava aos projetos sobre atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, assim como os de competência privativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; organização dos Juízos e Tribunais e garantias da magistratura; nacionalidade, cidadania e direito eleitoral; matéria orçamentária; minas, riquezas do subsolo e quedas-d’água; e estado de sítio.

No ponto, destaque importante para a circunstância de não se admitir delegação de poderes às comissões especiais para discussão e votação de atos de competência exclusiva do Congresso Nacional. Exemplo de semelhante diploma era, em conformidade com o texto constitucional vigente, o resolver definitivamente sobre tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo presidente da República (art. 44 - I).

A *Emenda Constitucional nº 1/69* contemplou a deliberação terminativa em comissão no art. 53, cujo teor é o seguinte:

“No caso de delegação à Comissão Especial, sobre a qual disporá o Regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será remetido à sanção, salvo se, no prazo de dez dias da sua publicação, a maioria dos membros da Comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua votação pelo Plenário”.²

² A redação proporcionada pela Emenda fez modificações cosméticas no art. 56 do texto de 1967, que estipulava: “No caso de delegação à Comissão Especial, regulada no regimento do Congresso Nacional, o projeto será enviado à sanção, salvo se, no prazo de dez dias da sua publicação, a maioria dos membros da Comissão ou um quinto da Câmara

Aqui uma observação: o texto prevê delegação para comissão especial do Congresso Nacional. A redação, dessa forma, subtrai a possibilidade de qualquer das Casas congressionais instituir, de modo isolado, comissão deliberativa final no domínio de suas respectivas competências. Fica, de toda forma, mantida a ressalva de envio ao plenário mediante preenchimento do *quorum* indicado. Importante destacar, ainda, que se trata de delegação legislativa interna, que se defere à comissão especial do Congresso Nacional por meio de resolução (MELO FILHO, 1986, p. 209).

Do que exposto, temos que o assunto objeto de nossas preocupações foi inserido, de maneira precursora, no ordenamento jurídico brasileiro em 1965. Desde então, a matéria está, de tal ou qual maneira, presente em nossos textos constitucionais.

A *Constituição de 1988* cuida, por igual, do tema. Ela remete ao regimento interno a competência para dispensar apreciação pelo colegiado pleno. Essa possibilidade está prevista no art. 58, § 2º, I, que estabelece caber às comissões, em razão de matéria de sua competência, a discussão e votação de projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa. Sobre possível exegese do dispositivo, voltaremos adiante.

No direito estrangeiro, exemplos de semelhante modo de proceder são raros. Considerando, sobretudo, a família romano-germânica do direito (*civil law*), na categorização proposta por René David (1998, p. 25-139), o modelo italiano é pioneiro. A ele seguiu-se o arquétipo espanhol: art. 75 da *Constituição da Espanha* (1978). As hipóteses são tão incomuns que a doutrina estrangeira omite, por vezes, o caso brasileiro.³

dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua votação pelo Plenário”.

³ A esse respeito, vale citar o constitucionalista italiano Livio Paladini (1991, p. 340). Segundo o autor, “(...) da um punto di vista comparatistico, trattandosi

O padrão italiano originou-se na Lei nº 129, de 19 de janeiro de 1939. Mais adiante, a Constituição da Itália (1947) contemplou a possibilidade de aprovação de projeto de lei (*disegno di legge*) em comissão sem necessidade de votação plenária. É o que prescreve seu art. 72. A doutrina denomina o mecanismo de *procedimento decentrato* ou *procedura per commissione deliberante* por oposição ao *procedimento ordinario* e ao *procedimento abbreviato* (de urgência).

Na Itália, parte da doutrina não vê com entusiasmo o *procedimento decentrato*. Reconhece que sua utilidade estaria no proporcionar maior e mais pontual produção legislativa, mas sugere que o método dá margem a abusos. Martines (1993, p. 343), por exemplo, informa que o procedimento, que deveria ser excepcional, virou regra. Mais de 70% dos projetos de lei foram aprovados em comissão. MUSSO (1992, p. 525), por sua vez, insinua que o mecanismo se presta a maior influência dos grupos de pressão e a satisfação de interesses setoriais. Outros, no entanto, acentuam que o procedimento tem-se revelado importante no acelerar os trabalhos de elaboração e aprovação de leis naquela República.⁴

Interessante destacar que ambos os textos afastam o procedimento para os projetos de lei que cuidam de temas internacionais. Na Itália, autorização para ratificação de tratado não se pode dar por meio da *procedura per commissione deliberante* (art. 72, IV); na Espanha, a Constituição estabelece, por igual, que semelhante possibilidade — delegação às comissões legislativas permanentes para aprovação de projetos e proposições legislativas — não se aplica às questões internacionais (art. 75, 3).

Como se depreende, o mecanismo é semelhante, mas sua aplicação destoa um

di un istituto che non è affatto previsto dalla generalità degli altri ordinamenti costituzionali vigenti (com la sola importante eccezione dell'odierna Spagna)" (ênfase nossa).

⁴ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 137-140.

pouco daquela que se forjou no modelo brasileiro. É o que passamos a considerar.

III – Constituição e Regimento

O legislador constituinte brasileiro não lançou limitações temáticas como nos modelos referidos. Ele, no entanto, indicou que cabe às comissões discutir e votar projeto de lei. O dispositivo em comento tem o seguinte conteúdo:

“Art. 58.

.....
§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

.....”

Estamos, dessa forma, diante de norma de delegação *interna corporis*, já que versa sobre as competências das comissões permanentes do Poder Legislativo.⁵ Cabe, pois, a cada uma das Casas do Congresso traçar, em seus respectivos regimentos, essas atribuições. Assim, o dispositivo constitucional transcrito possibilita ao regimento interno da Câmara e do Senado habilitar suas comissões com vistas à discussão e votação de projetos de lei com poder terminativo.

Na Câmara dos Deputados, a terminologia adotada merece esclarecimento. O Regimento Interno da Casa (RI-CD) emprega as expressões “poder conclusivo” e “poder terminativo”.

A expressão “poder conclusivo” serve para designar matérias que estão sujeitas à apreciação conclusiva das comissões de mérito com dispensa de deliberação final do Plenário (art. 24, II, do RI-CD). Não se incluem na hipótese projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de Comissão; os relativos às matérias que não

⁵ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990-1992, p. 68.

possam ser objeto de delegação (art. 68, § 1º da Constituição); os oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas. Perde-se esse poder na eventualidade de recurso (arts. 58, §§ 1º, 2º e 3º e 132, § 2º, do RI-CD), de existência de pareceres divergentes das comissões de mérito ou se for aprovado regime de urgência para sua tramitação.

A expressão “poder terminativo”, por sua vez, é utilizada para pareceres de admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição; e de comissão especial (CE) criada para analisar matérias de competência de mais de três comissões que se devam pronunciar quanto ao mérito e, também, as “admissibilidades” constitucional e orçamentária (arts. 34, II, e 54, I, II e III do RI-CD). O parecer, nas hipóteses, é terminativo porque, uma vez aprovado na Comissão e desde que não seja interposto recurso, não poderá ser contestado, tampouco submetido à apreciação do colegiado pleno.

Assim, a palavra “terminativo” vincula-se ao parecer de “admissibilidade” emitido pela CCJR, pela CFT ou pela CE. Caso aquelas comissões julguem a matéria inadmissível — do ponto de vista constitucional ou orçamentário —, cessa sua tramitação na Câmara, respeitada eventual interposição de recurso da decisão para o Plenário da Casa.

Em relação ao Senado Federal, o vocábulo “terminativo” é usado no Regimento Interno (RI-SF) para apreciação de proposições que dispensam a competência do Plenário (arts. 91, §§ 1º e 2º, e 92 do RI-SF).

Na circunstância em estudo, o Regimento da Câmara Alta dispõe que o Presidente da Casa, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, de modo terminativo, tratados

ou acordos internacionais (art. 91, § 1º, I do RI-SF). O que se pretende é lançar tal possibilidade para o “caput” do artigo, que indica as proposições que serão discutidas e votadas, de forma terminativa, pelas comissões, com dispensa da competência do Plenário.

O assunto, ao que parece, está resolvido. Cuida-se de matéria *interna corporis*, como antes indicado. Assim, cabe ao Parlamento, pela disposição de suas respectivas Casas, discipliná-la. O que se pretende é lançar a hipótese como regra, não mais como exceção. De outra maneira, tratados teriam tramitação nas Comissões, dispensada apreciação pelo órgão colegiado pleno, salvo nas hipóteses regimentalmente contempladas. Em resumo, as comissões teriam competência para apreciar, terminativamente, tratados ou acordos internacionais.

Considerando que o RI-SF já admite semelhante proceder como exceção — o Presidente, ouvida as lideranças, poderia conferir às comissões competência para apreciar terminativamente tratados ou acordos internacionais (art. 91, § 1º, I) —, parece correto lançar a hipótese como regra, com a ressalva constitucional e regimental da possibilidade de interposição de recurso, assinado por um décimo dos membros do Senado, dirigido ao Presidente da Casa para apreciação da matéria pelo Plenário.

O tema, no entanto, merece considerações mais precisas à vista do prescrito na Constituição. De um lado, a correta exegese da expressão “projeto de lei” contemplada no art. 58, § 2º, I, do texto; de outro, o disposto no § 3º do art. 5º da Carta, com a redação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

A questão que se coloca, de início, é a exata interpretação da expressão “projeto de lei” contida no art. 58 da Constituição. Ela pode ser lida em sentido amplo, abrangendo a totalidade das proposições legislativas, ou restrito, contemplando, tão-só, projetos de lei *stricto sensu*.

Resposta à indagação é relevante já que projetos referentes a atos internacionais (art. 49, I, da Constituição) têm sua tramitação estabelecida por meio de projeto de decreto legislativo (vide, por exemplo, o art. 376 do RI-SF). Desse modo, poder-se-ia ponderar que a matéria não é tratada pela forma de lei, mas de “decreto legislativo”. Com isso, não se poderia falar em dispensa de apreciação pelo Plenário.

A nosso sentir, todavia, estamos diante de hipótese que permite interpretação ampla, ressalvadas as emendas à Constituição. Do contrário, o legislador constituinte teria excluído do poder terminativo das Comissões do Congresso os decretos legislativos. Em sentido lato, a expressão englobaria também projetos de decreto legislativo. Com isso, não haveria afronta ao texto constitucional dispor o regimento sobre dispensa de apreciação pelo Plenário de tratados e acordos internacionais.

A Constituição Federal cuida do tema em seu Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo), Seção VIII (Do Processo Legislativo) e respectivas Subseções [I (Disposição Geral), II (Da Emenda à Constituição) e III (Das Leis)]. A exata localização topográfica do dispositivo é fundamental para respaldar interpretação ampla da expressão “projeto de lei”. Ela está embutida na Subseção III – Das Leis –, que disciplina as diferentes manifestações legislativas indicadas no art. 59 da Constituição: leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Emendas à Constituição, também contempladas no art. 59, têm tratamento específico na Subseção II – Da Emenda à Constituição.

Sobre o tema, recolhemos de Ferreira Filho (2002, p. 180) o seguinte comentário:

“A Constituição de 5 de outubro contém uma seção, a VIII do Capítulo I (Tít. IV), intitulada “Do processo legislativo”, onde regula a elaboração de “leis”, *lato sensu*. Na verdade, o título e a matéria da seção não estão de pleno

acordo, já que nessa seção está regida a elaboração de atos que não são nem material nem formalmente leis.

De fato, compreende-se aí a elaboração de emendas constitucionais que são leis materialmente, mas que formalmente destas devem ser distinguidas, por serem manifestação de um poder distinto, que é o de revisão. Arrola-se, aí, também, a elaboração de resoluções que, se por sua tramitação se assemelham a leis a ponto de se poder dizer que são leis, formalmente falando, não têm a matéria de lei, por não editarem regras de direito gerais e impessoais. E o que se disse das resoluções aplica-se, *mutatis mutandis*, aos decretos legislativos”.

Correta nos figura a manifestação transcrita. Assim, a palavra “lei” no dispositivo constitucional em comento contempla, a nosso ver, todas as manifestações legislativas com exceção da emenda à Constituição. Essa linha de raciocínio está em consonância com a utilizada pela Câmara dos Deputados no Parecer nº 9-A, de 1990,⁶ que tratava de situação análoga: outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para serviços de radiodifusão sonora e de imagens e sons.

Por fim, observação relevante: a disciplina, no que tange ao processo legislativo, dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, ganha importância com a inclusão – pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – do § 3º ao art. 5º da Constituição. O dispositivo assim estabelece:

“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”.

⁶ Publicado no Diário do Congresso Nacional, Seção I, de 26 de abril de 1990, p. 3548.

Com isso, estimamos que, para os tratados de direitos humanos, nos casos em que se seguir o *quorum* indicado no dispositivo constitucional transcrito, não se aplica a exegese antes formulada. Isso porque o rito a ser respeitado é o da emenda à constituição. Assim, não há que se falar em poder terminativo. Ainda que a linguagem utilizada não tenha sido feliz no estipular que esses tratados serão “equivalentes” (*sic*) às emendas constitucionais, estamos diante de exigência constitucional incontornável.

Feita a ressalva do art. 5º, § 3º, da Constituição, parece-nos que a hipótese por mim sustentada não afronta a Constituição, tampouco é atentatória das práticas congressionais. Ela acompanha orientação internacional de ampliar os poderes das comissões parlamentares.

Nesse sentido, Pacheco (2002, p. 55), no exame da sistemática do processo legislativo na Câmara dos Deputados, lembra que “os projetos de lei distribuídos a uma comissão são apreciados, em regra, com poder conclusivo, ressalvada a hipótese de interposição de recurso ao Plenário. Diz-se ‘em regra’ porque apenas quando se encaixarem nos casos expressamente mencionados no Regimento Interno (alíneas do inciso II do art. 24) serão levados à apreciação posterior do Plenário”.

A doutrina brasileira, contudo, divide-se sobre a outorga de poder terminativo às comissões. Mohn e Souza (2005, p. 49) faz síntese precisa, em trabalho ainda não publicado, das posições que se antagonizam. A nosso sentir, o mecanismo, adotadas as precauções necessárias (superlativa publicidade, possibilidade de recurso para o Plenário), pode-se revelar bastante útil, sobretudo, no domínio dos atos internacionais.

IV – À maneira de conclusão

Na linha da epígrafe *rosiana*, penso que devemos exercitar em fazer maiores perguntas sobre as possibilidades do texto

constitucional. Verifica-se uma compulsão pela reforma da Carta, de que o número de emendas é demonstração eloqüente. No entanto, a Constituição, passados vinte anos da sua promulgação, segue oferecendo caminhos interpretativos de modo a ampliar as hipóteses de incidência a situações surgidas após sua entrada em vigor.

Parece que ainda não se lançou mão de todas as possibilidades que, sem modificação do texto nem utilização de exercício exegético, a Carta oferece. Nesse sentido, creio que o tema aqui abordado enquadra-se no contexto de melhor aproveitamento do espaço constitucional oferecido. Assim, sem alterar a Constituição, pode-se adequá-la a esta nova circunstância da cena internacional: o aumento cíclico no número de tratados e a conseqüente necessidade de deliberação sobre eles no plano interno.

A possibilidade explorada no presente artigo, entretanto, não deve afastar apreciação isenta e equilibrada pelos congressistas de atos internacionais submetidos à sua apreciação. O poder terminativo proposto deve ter como contrapeso o cabimento de recurso para possível apreciação plenária. Ele, de resto, deve ter ampla divulgação. A convergência dessas duas situações — recurso e publicidade — hão de contornar eventuais abusos e atropelos.

Referências

- DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990-1992.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 29.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- _____. *Do processo legislativo*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MARTINES, *Temistocle*. *Diritto costituzionale*. 6.ed. Milão: Giuffrè, 1993.
- MELO FILHO, José Celso de. *Constituição federal anotada*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MOHN E SOUZA, Paulo Fernando. *Processo legislativo: normas constitucionais e controle jurisdicional*. Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Público do curso de Pós graduação *latu sensu* do Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP. Brasília, 2005.

MUSSO, Enrico Spagna. *Diritto costituzionale*. 4.ed. Milão: CEAM, 1992.

PACHECO, Luciana Botelho. *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: do início à fase das comissões*. Brasília: ASLEGIS, 2002.

PALADIN, Lívio. *Diritto costituzionale*. Milão: CEDAM, 1991.

ROSA, João Guimarães. *Grande Sertão Veredas*. Edição comemorativa. São Paulo: Nova Fronteira, 2006.