Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Especialização em Assessoria Política, Governo e Políticas Públicas

VINÍCIUS RAIMUNDO GONÇALVES

A APROVAÇÃO DA CONVENÇÃO DOS TRABALHADORES MIGRANTES E A NECESSÁRIA ADEQUAÇÃO DO RITO LEGISLATIVO PARA EQUIVALÊNCIA CONSTITUCIONAL

Orientador: Prof. Paulo Fernando Mohn e Souza

Brasília, 2025

RESUMO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, muito se discutiu sobre a posição hierárquica dos tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Antes com hierarquia formal de legislação ordinária, a aprovação desses acordos ganhou mais parâmetros de discussão com o desenvolvimento dos conceitos de supralegalidade e de bloco de constitucionalidade. A partir de 2004, novos contornos foram traçados com a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004, que passou a prever no art. 5º, §3º da Constituição um rito especial específico para aprovação desses compromissos internacionais, apto a conferir-lhes equivalência com as emendas constitucionais.

Contudo, apesar de essa possibilidade legislativa existir há cerca de duas décadas, apenas três tratados internacionais sobre direitos humanos adquiriram tal equivalência. Outros tratados foram aprovados com hierarquia formal de lei ordinária, e vários seguem em tramitação sem rito definido, como é o caso da Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção aos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, adotada pela Resolução 45/158, de 18 de dezembro de 1990, durante a 48ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU). A ratificação do acordo é uma recomendação da Revisão Periódica Universal (RPU) da ONU para o Brasil em matéria de direitos humanos, mas se encontra em lenta tramitação no Congresso Nacional.

O objetivo deste trabalho é investigar os critérios utilizados para definição do rito legislativo aplicável aos tratados de direitos humanos, e questionar se a mencionada convenção poderia, ou deveria, receber equivalência de emenda constitucional, ainda que o rito não tenha sido pedido expressamente pela Presidência da República em sua Mensagem de encaminhamento e também considerando não ter havido, ainda, requisição parlamentar expressa nesse sentido. Para subsidiar a discussão, serão analisadas as tramitações das outras três convenções aprovadas com tal hierarquia, com o objetivo de discorrer sobre a possibilidade, ou obrigatoriedade, de adequação do rito legislativo específico da Convenção dos Trabalhadores Migrantes.

Palavras-chave: Migração; Tratados Internacionais; Direitos Humanos; Convenção dos Trabalhadores Migrantes

SUMÁRIO

RESUMO 1
SUMÁRIO 2
INTRODUÇÃO 3
1. A INCORPORAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE DIREITOS HUMANOS NO DIREITO BRASILEIRO 7
2. OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS JÁ INCORPORADOS COM EQUIVALÊNCIA A EMENDAS CONSTITUCIONAIS 15
Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo 15
Tratado de Marraqueche, relativo à reprodução e a distribuição de obras, livros e textos em formato acessível a pessoas com deficiência visual 23
Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância 27
3. A CONVENÇÃO DOS TRABALHADORES MIGRANTES 32
CONSIDERAÇÕES FINAIS 38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 41

INTRODUÇÃO

A nova ordem mundial, marcada pelo intenso fluxo de mercadorias, serviços e capitais, conta atualmente também com a intensificação dos fluxos migratórios, ainda que não tão livres quanto os primeiros, mas existentes desde a gênese humana. Com as novas formas de globalização, desafios inéditos vêm surgindo em relação à gestão das fronteiras e em relação à (re)definição de políticas públicas, que nem sempre contaram com estruturas legislativas e operacionais capazes de acolher o crescente número de indivíduos imigrantes, refugiados e apátridas que se deslocam globalmente (França, Ramos, Matagner, 2019, p. 90; Gonçalves, 2024, p. 15).

No Brasil, país que não está imune às mais recentes tendências internacionais de fechamento político e de cerceamento às políticas migratórias, a discussão sobre políticas públicas para migrantes ganhou relevo no contexto da promulgação da Lei de Migração (2017) e, mais recentemente, com a reedição da Comigrar (2024) – Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia –, oportunidades em que se discutiram propostas voltadas aos migrantes com vistas à construção de ações, programas e políticas públicas nos diferentes níveis de governo.

Com ações que ora reforçam o paradigma humanitário desses deslocamentos, ora retomam o princípio da segurança nacional, a depender da situação governamental, o Brasil ainda segue em relativa vanguarda na matéria de direitos humanos, tendo adotado, ao menos formalmente, grande parte dos instrumentos internacionais e regionais sobre o assunto. Especificamente em matéria de migração, quer seja por sua formação histórica baseada em fluxos migratórios, quer seja pelo resultado direto da ação de movimentos sociais e dos próprios indivíduos migrantes interessados, o Brasil já adotou diversas recomendações de organismos internacionais, tendo, inclusive, desenvolvido a Lei de Migração com base em princípios e garantias já defendidos nos fóruns internacionais. (Gonçalves, 2024).

Neste trabalho, a partir do pano de fundo apresentado, pretende-se analisar mais detalhadamente a situação legislativa da internalização do compromisso adotado pela República Federativa do Brasil com a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (doravante Convenção dos Trabalhadores Migrantes). Esse diploma internacional constitui uma das nove convenções fundamentais sobre direitos humanos da Assembleia Geral das

Nações Unidas (ONU), e integra o Sistema de Proteção Internacional dos Direitos Humanos, composto pela Carta da ONU (1945), pelas declarações de direitos humanos e pelos atos internacionais compulsórios e não compulsórios – tratados, acordos, protocolos, pactos, convenções etc.

A importância dos temas regulamentados nesses instrumentos levou a ONU a criar comitês de especialistas para monitorar a implementação das disposições por seus Estados partes (OHCHR, [s.d.]), fazendo um acompanhamento das legislações internas no que se refere à adesão e/ou ratificação dos instrumentos convencionais. No caso do Brasil, dentre as nove convenções fundamentais de direitos humanos, apenas a Convenção dos Trabalhadores Migrantes ainda não foi adotada, e a adesão e a ratificação desse instrumento, inclusive, constou como recomendação expressa do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Brasil no último ciclo de avaliação para a Revisão Periódica Universal, em 2022 (Câmara dos Deputados, [s.d.]).

Ao se observar a tramitação legislativa por que passou a Mensagem MSC 696/2010 ("Submete à consideração do Congresso Nacional texto da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada em 18 de dezembro de 1990, em Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas"), enviada pelo Poder Executivo e recebida pela Câmara dos Deputados em dezembro de 2010, percebe-se que pouco se avançou em uma década e meia. Tramitando ainda hoje na Câmara dos Deputados, a Mensagem foi convertida em Projeto de Decreto Legislativo (PDL 405/2022) e só em 2022 recebeu o primeiro parecer da Comissão Especial.

Assim, considerando todos os avanços ocorridos em matéria de direitos humanos nos últimos anos, e sobretudo as nuances de tratamento dispensado pelos Poderes Executivos e Legislativos aos compromissos internacionais, é nebulosa a situação desse e de outros tratados que aguardam aprovação legislativa. Em situação peculiar encontram-se esses acordos que, a princípio, poderiam, ou deveriam, ter equivalência de emenda constitucional ao serem incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, esta pesquisa, ao buscar o entendimento sobre os entraves legislativos e políticos para a adesão à Convenção dos Trabalhadores Migrantes por parte do Brasil e investigar os critérios para definição do rito legislativo de integração dos tratados internacionais de direitos humanos, busca contribuir para uma análise mais ampla das políticas públicas no país, especificamente no que se refere aos direitos de indivíduos

migrantes e suas famílias, que são frequentemente alijados dos direitos civis e sociais disponíveis aos nacionais.

Portanto, este trabalho busca investigar, a partir de uma análise da tramitação no Congresso Nacional da Convenção dos Trabalhadores Migrantes, as possibilidades de definição do rito legislativo postas aos tratados de direitos humanos apresentados a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 45/2025, definido como marco temporal desta investigação. Esse estudo de caso permitirá uma melhor compreensão do tratamento dispensado pelo Congresso a esse tipo de instrumento, de forma a traçar potencialidades para a aplicação desses normativos no direito interno brasileiro e estimular a atualização da jurisprudência, dos normativos infraconstitucionais e, em última medida, subsidiar políticas públicas de acolhimento e inserção social.

Portanto, pergunta-se se há embasamento para aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção aos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias com equivalência a emenda constitucional, e se, considerando o estágio do processo, o rito pode, ou deve, ser reavaliado. O recorte temporal é feito a partir de 2004, ano em que a Constituição Federal de 1988 passou a prever, por força da Emenda Constitucional nº 45, a possibilidade de aprovação de tratados internacionais de direitos humanos com equivalência constitucional.

Neste trabalho, será abordado o estudo de caso com propósito exploratório, em uma busca por identificar e esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões relativas à internalização de compromissos internacionais. Por envolver acontecimentos relativamente recentes e em curso, o estudo de caso permite traçar respostas a questões do tipo "como" e "por que" sobre um conjunto de acontecimentos, em uma análise generalizante a partir das especificidades e observações empíricas dos eventos em estudo (Yin, 1989, p. 23, 27).

Adicionalmente, pergunta-se como o Congresso Nacional brasileiro vem lidando com esses projetos de decretos legislativos quando inexiste requerimento específico na mensagem presidencial para submissão ao rito especial conferido pelo art. 5º, §3º, da Constituição Federal, como no caso da Convenção dos Trabalhadores Migrantes. Como será visto neste trabalho, houve apenas três casos em que a tramitação resultou em incorporação dos tratados com equiparação a emendas constitucionais. Diversos outros tratados, no entanto, foram aprovados como *status* de lei ordinária, como é a regra, mesmo quando doutrina especializada considerava se tratar de temas de direitos humanos.

Como objetivo geral, o trabalho busca analisar se a Convenção, embora enviada ao parlamento sem menção expressa ao rito que confere equivalência de emenda constitucional, deveria assim tramitar, considerando ainda que não houve requerimento expresso durante o prazo aberto para tal fim. Como objetivos específicos, pretende-se revisar a literatura especializada para investigar os critérios que classificariam um tratado internacional como de direitos humanos; entender a quem compete a definição do rito legislativo no caso de tratados internacionais de direitos humanos; verificar se há entraves legislativos para a tramitação da Convenção, ou se a demora em sua aprovação se trata de questão política e de oportunidade legislativa.

Como se defenderá, trata-se de evidente tratado de direitos humanos, assim reconhecido pela doutrina, e que poderia, ou deveria, tramitar com equivalência de emenda constitucional. A demora em se aprovar a convenção pode ser justificada ainda por razões políticas, e não só jurídicas/legislativas, mas, ainda que haja argumentos por parte da doutrina sobre a inclusão dos tratados de direitos humanos no chamado bloco de constitucionalidade, a aprovação formal com equivalência de emenda constitucional é essencial para garantia a aplicabilidade dos preceitos que vieram para complementar e reforçar muitas das previsões já previstas na própria Constituição e na nova Lei de Migração.

1. A INCORPORAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE DIREITOS HUMANOS NO DIREITO BRASILEIRO

Os tratados internacionais são instrumentos fundamentais para a regulação da sociedade internacional, ancorados na decisão soberana de integração por parte de cada um dos seus Estados membros. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial e com a criação da Organização das Nações Unidas, eles têm se expandido significativamente, abrangendo uma ampla gama de áreas e temas (Piucco; Gorczevski, 2024, p. 213).

O Brasil, que promulgou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, tem prevista a celebração de tratados internacionais, convenções e atos internacionais no art. 84, VIII, da Constituição, sendo esse ato uma competência privativa do Presidente da República. No entanto, o processo de aprovação está também sujeito à aprovação do Congresso Nacional, em uma junção de vontades típica dos atos complexos. A aprovação pelo Poder Legislativo ocorre por meio de decreto legislativo, exigível, nos termos do art. 49, I, da Constituição Federal, sempre que houver encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Essa manifestação obrigatória do Poder Legislativo sobre os tratados assinados pelo chefe do Poder Executivo, inclusive, surgiu como resultado da própria democratização do poder (Mazzuoli, 2000, p. 183), sendo que o ato da assinatura, por si só, manifesta-se como uma aceitação provisória, não gerando ainda a vinculação do Estado ao tratado (Piucco; Gorczevski, 2024, p. 217).

A promulgação desses decretos legislativos, por serem matéria da competência exclusiva do parlamento, é de competência do Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente da Mesa do Congresso Nacional, conforme disposto no inciso XXVIII do art. 48 do Regimento Interno do Senado e parágrafo único do art. 52 do Regimento Comum (Souza, 2024, p. 180).

Após essa manifestação do Legislativo, os compromissos internacionais ainda são submetidos a ratificação e depósito, pela Presidência da República, junto ao órgão internacional depositário de tais instrumentos. Internamente, o tratado internacional só entra em vigor após sua promulgação, realizada por meio de Decreto Executivo emitido pelo Presidente da República.

No caso dos tratados internacionais de direitos humanos, não são raros os casos em que um Estado se compromete juridicamente, assumindo compromissos perante a ordem internacional e criando obrigações com reflexos internos. Assim, a aprovação de

tratados de direitos humanos costuma ser seguida de intenso debate e pressão pelos grupos de interesse.

No que se refere ao reconhecimento desses tratados, a definição da matéria como de direitos humanos depende da análise de seu objeto e objetivos (Mazzuoli, 2024, p. 189). Em geral, matérias de cunho econômico fogem aos objetivos de preservação da dignidade humana. Embora haja discussão se temas como meio ambiente ou combate à corrupção se enquadrem nesse guarda-chuva, o tema da mobilidade humana e proteção aos migrantes não recebe críticas profundas, sendo matérias amplamente reconhecidas como de direitos humanos e que sempre permeiam as discussões dos principais fóruns temáticos nacionais e internacionais.

Já em relação ao *status* normativo dos tratados de direitos humanos, a controvérsia é bastante antiga no Brasil, e sempre houve posições doutrinárias e jurisprudenciais em diferentes sentidos. Historicamente, houve argumentos pela i) paridade normativa entre tratados e leis internas, pela (ii) supralegalidade dos tratados de direitos humanos, e pelo (iii) *status* ou equivalência de norma constitucional desses instrumentos internacionais.

A diversidade de posicionamentos levou a interpretações hermenêuticas distintas nos mais diversos ordenamentos nacionais, sobretudo à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tendo sido a constitucionalização de tratados sobre os direitos da pessoa humana uma das soluções utilizadas pelos legisladores para superar dissonâncias entre regimes nacionais e internacionais de proteção de direitos. Assim, enquanto países mais tradicionais asseguram supremacia à Constituição em face do direito internacional, outros incorporaram mecanismos com o objetivo de recepcionar em sede constitucional instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos (Leal, 2022, p. 371-373).

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de dar prevalência à teoria monista nacionalista, segundo a qual o direito interno prevalece ao direito internacional. Há mais de duas décadas, vigora na jurisprudência brasileira o sistema paritário em que o tratado, após incorporado, passa a ter força de lei ordinária, podendo, por isso, revogar as disposições em contrário ou ser revogado com o advento de lei posterior contrária (Mazzuoli, 2000, p. 180).

Por outro lado, a Constituição de 1988 reservou inicialmente previsão especial aos tratados internacionais em seu art. 5º, com inspiração na Nona Emenda[1] da Constituição dos Estados Unidos:

> CF 1988, art. 5º, §2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Apesar de essa positivação ter surgido de forma a evitar o raciocínio que deduza a exclusão de direitos nela não explicitados, o significado jurídico-constitucional dessa inovação rapidamente gerou controvérsias. Para Leal (2022, p. 375):

> De um lado, formou-se corrente doutrinária a sustentar que a não exclusão significaria necessariamente a inclusão em âmbito constitucional dos direitos e garantias assegurados em tratados internacionais incorporados à ordem pátria. Compreenderia, assim, fórmula oblíqua e limitada de reforma constitucional que, em termos práticos, mitigaria a rigidez da Constituição. Linha doutrinária em sentido diverso desenvolveu-se, de outro lado, no sentido de reconhecer aos tratados de direitos humanos incorporados ao ordenamento pátrio força de lei ordinária federal, seguindo a solução aplicável aos demais atos e convenções internacionais. Perceba, nessa linha, a cláusula de não exclusão como comando voltado a impedir que a declaração de direitos fosse tomada como óbice constitucional à positivação de novos direitos e garantias mediante tratados internacionais sem, porém, elevar o patamar hierárquico que classicamente ocupam na ordem jurídica interna.

Assim, longe de pôr fim à discussão sobre o *status* dos tratados internacionais, a nova previsão constitucional acabou por reacender, no ambiente jurídico brasileiro, a defesa por categorias como supralegalidade e bloco de constitucionalidade[2], sendo este último entendido como o conjunto dos textos considerados de estatura constitucional, o que inclui a própria Constituição Federal, suas emendas, e outros diplomas normativos igualmente considerados de hierarquia constitucional (Leal, 2022, p. 378). Além disso, parte da doutrina menciona a teoria do diálogo das fontes, que propõe que diante do conflito entre normas internas e internacionais, deverá prevalecer a previsão que mais beneficie o ser humano (interpretação *pro homine*) (Piucco; Gorczevski, 2024, p. 217).

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, em dezembro de 2004, o art. 5º foi reformado para prever que os tratados de direitos humanos aprovados na forma do novo §3º seriam equivalentes a emendas constitucionais. Por exclusão, aqueles aprovados pelo rito ordinário, antes dela, continuariam com *status* supralegal e

---

[1] A Nona Emenda à Constituição dos Estados Unidos prevê: "*The enumeration in the Constitution, of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people*".

[2] Para Leal (2022, p.383), a concepção contemporânea de bloco de constitucionalidade não é exclusiva do direito brasileiro, e encontra parâmetros nas constituições da França e da Espanha, sendo que nesta última o conceito se assemelha bastante às teses da jurisprudência brasileira sobre supralegalidade.

infraconstitucional. Os demais tratados que não versem sobre direitos humanos continuariam na hierarquia das leis ordinárias (Mazzuoli, 2024, p. 189).[3]

O artigo é resultado das discussões que culminaram na chamada Reforma do Poder Judiciário, efetivada por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004. Essa emenda incluiu várias disposições relativas aos direitos humanos e fundamentais, como forma de complementar o §2° do mesmo artigo, que, consoante parte da doutrina, consagrou a abertura material dos direitos fundamentais no sistema constitucional brasileiro, trazendo novos contornos para o longo debate sobre a hierarquia dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos (Piucco; Gorczevski, 2024, p. 217; Sarlet, 2011, p. 326). Nesse ponto, ainda hoje há parte da doutrina que defende a inclusão dos tratados internacionais no chamado bloco de constitucionalidade, por sua natureza materialmente essencial de direitos humanos. Tal entendimento, no entanto, não é isento de críticas.

A discricionariedade aparente de tal dispositivo também é debatida pela doutrina especializada, sobretudo quando a Mensagem presidencial, que dispara a tramitação do dos projetos de decretos legislativos para aprovação de tratados, não indica expressamente o rito especial de equivalência às emendas constitucional. Nesse ponto, há quem argumente que a obrigatoriedade de tramitação exclusivamente pelo rito processual das emendas constitucionais se mostraria contraditória, visto que a incorporação teria se tornado, formalmente, mais dificultosa (Sarlet, 2006).

Por outro lado, a inclusão do mencionado parágrafo pode ser interpretada como um indicador de que os tratados de direitos humanos devem, e não só podem, ser aprovados com hierarquia especial, superior àquela já dispensada aos demais acordos internacionais internalizados com *status* de lei ordinária. Nesse sentido, está o entendimento de que a inclusão do novo §3° do art. 5º teve por objetivo esclarecer a controvérsia sobre a hierarquia dos tratados em matéria de direitos humanos, ao assegurar-lhes um *status* jurídico diferenciado, compatível com sua fundamentalidade, inclusive porque havia sustentação, inclusive, no sentido de seria dispensável qualquer ato formal de incorporação para além da ratificação (Sarlet, 2006).

[3] Mazzuoli (2024, p. 189) aponta a tendência da jurisprudência em diferenciar o tratamento para com as normas com *status* constitucional (art. 5º, §2º, CF), das normas com equivalência de emenda constitucional (art. 5º, §3º, CF), no que se refere aos paradigmas de controle concentrado de convencionalidade.

Assim, apesar de o Supremo Tribunal Federal já ter decidido pela aplicação da tese da supralegalidade na integração e interpretação de tratados de direitos humanos internalizados no período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45, não há jurisprudência sólida no sentido de reconhecer o mesmo *status* a diplomas *materialmente* constitucionais, mas que não integram *formalmente* a Constituição e nem mesmo o chamado bloco de constitucionalidade. É o caso dos tratados aprovados após a vigência da referida emenda sem observância do rito especial que poderia lhes conferir equivalência de emenda constitucional.

Nesse sentido, frente às controvérsias geradas antes e após a Emenda Constitucional nº 45, cabe questionar a quem cabe definir o rito, considerando que os requisitos, as fases procedimentais e as consequências variam em cada caso.

No âmbito da tramitação legislativa, os projetos de decretos legislativos, previstos no art. 49, I, da Constituição Federal para veicular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional com efeitos externos a ele, seguem em geral a mesma tramitação bicameral comum aos projetos de lei, com a ressalva de que não são encaminhados à sanção presidencial. Em regra, são aprovados por maioria simples, salvo dois casos de procedimentos especiais, dentre eles exatamente o rito especial previsto no §3º do art. 5º a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004.[4] Isso porque o novo parágrafo passou a prever que

> CF 1988, art. 5, §3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em cada uma das Casas do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

A definição antecipada do rito é importante porque se o projeto de decreto legislativo estiver tramitando na forma do art. 5º, §3º, da Constituição – com equivalência a emenda constitucional – não deverá haver prevalência da Câmara como Casa iniciadora, o que ocorrerá se tramitar na forma do art. 49, I, e do art. 65 da Constituição. Embora ainda sem casos práticos, isso pode ser um problema quando houver divergência entre as Casas legislativas (Souza, 2023, p. 184).

[4] O outro rito especial se refere à tramitação dos atos de concessão ou renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão, conforme previsão do art. 223, §§1º e 2º, c/c art. 49, XII da Constituição (Souza, 2023, p. 181).

Cumpre mencionar, contudo, que, apesar da reforma constitucional de 2004, até hoje não houve alteração nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para prever critérios para a definição ou transformação do rito legislativo das proposições parlamentares derivadas de mensagens do Poder Executivo. Isso não impediu, contudo, que três decretos legislativos fossem aprovados nos termos do mencionado rito especial, que levaram à aprovação de três importantes convenções de direitos humanos:

i) a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, firmados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007;[5]

ii) o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, firmado em Marraqueche, em 27 de junho de 2013;[6] e

iii) a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado na Guatemala, em 5 de junho de 2013.[7]

Esses decretos, na prática, tramitaram a partir da combinação de procedimentos, seguindo primeiro o caminho tradicional previsto nos Regimentos Internos para os projetos de decretos legislativos, mas com a apreciação em plenário na forma de proposta de emenda à Constituição, com submissão em dois turnos e aprovação por no mínimo três quintos dos votos, além da votação nominal. Nesse sentido, na tramitação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o primeiro tratado a receber formalmente *status* de emenda constitucional, foi levantada a Questão de Ordem nº 230/2007, cuja decisão, até hoje, baliza os procedimentos desse rito especial (Souza, 2024, p. 183).

Conforme se depreende do item “5” da Decisão proferida na Questão de Ordem nº 230/2007, a apreciação da matéria segundo o rito especial de equiparação de atos internacionais de direitos humanos às emendas constitucionais, caso já não tenha sido submetido essa forma pela mensagem do Presidente da República, depende da apresentação de requerimento expresso com tal finalidade, o qual deverá ser subscrito por

---

[5] Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008, e promulgado pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

[6] Aprovado pelo Decreto Legislativo nº 261, de 25 de novembro de 2015 e promulgado pelo Decreto nº 9.522, de 08 de outubro de 2018.

[7] Aprovado pelo Decreto Legislativo nº 1, de 18 de fevereiro de 2021 e promulgado pelo Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro 2022.

um terço dos membros da Casa, a ser apresentado no prazo de dez sessões (Souza, 2024, p. 183):

> Questão de Ordem 230 / 2007
> Decisão: Na falta de regulamento regimental específico, decide: 1) a tramitação de Projeto de Decreto Legislativo que trate de Direitos Humanos, nos termos do §3° do art. 5° da Constituição Federal, terá despacho regular, determinando, no entanto, que sua apreciação em Plenário se dê por votação nominal; 2) se for aprovado por pelo menos três quintos dos membros da Câmara dos Deputados, em quórum equivalente ao de Emenda Constitucional, será a matéria submetida segundo turno de votação nominal; 3) obtido, em ambos os turnos, o quórum de três quintos dos votos, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, com menção de sua aprovação na Câmara dos Deputados no termos do §3° do art. 5° da Constituição Federal; 4) aprovada sem atingir os três quintos em qualquer dos dois turnos, a matéria seguirá à revisão sem equivalência de norma constitucional, estando ainda, dispensada a votação em segundo turno se já na primeira votação o quórum exigido não for alcançado; 5) prazo de dez sessões para eventual apresentação de requerimento, subscrito por um terço dos membros da Casa, de adoção do rito especial.

Esse ainda é o entendimento vigente da Câmara dos Deputados, aplicado também, por exemplo, na recente tramitação da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, concluída no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), recebida na Câmara por meio da Mensagem MSC 412/2017 e transformada no Projeto de Decreto Legislativo nº 863, de 2017. Nesse caso, houve requerimento simples expresso de uma parlamentar para que a Convenção tramitasse pelo rito especial capaz de lhe conferir equivalência de emenda constitucional. Em resposta negativa à solicitação, o relator desse projeto observou que:

> Embora seja louvável e digna de mérito a pretensão da autora da emenda**, não cabe à legislação infraconstitucional, no caso, ao Projeto de Decreto Legislativo em apreço, estabelecer per se, qual será o status da Convenção, ao qual esse aprova, na hierarquia do ordenamento jurídico**. Não há ainda na Casa regulamento regimental que contemple rito de tramitação especial para que os atos internacionais que tenham por objeto a proteção de direitos humanos com vistas a torná-los equivalentes às emendas à constituição, em cumprimento ao previsto pela norma do §3º do art. 5º da Constituição Federal. **Em face de tal lacuna, vem sendo aplicada na Casa, na apreciação dos atos internacionais sobre direitos humanas, a Decisão a Questão de Ordem nº 230, de 2007**. [grifos nossos]

No caso da Convenção dos Trabalhadores Migrantes, como não houve requerimento expresso do rito especial já na mensagem da Presidência da República, em princípio, deveria ter havido apresentação de requerimento subscrito por um terço dos membros da Câmara. Embora tenha sido aberto o prazo ainda em 2011, não houve apresentação desse requerimento até o momento (Souza, 2024, p. 183). Ainda tramitando mais de uma década depois, surgem as dúvidas se seria ainda possível a tramitação por meio do rito especial

com a reabertura de algum prazo para apresentação do requerimento, ou mesmo se a comissão especial ou o Plenário seriam competentes para essa indicação.

A fim de entender a aplicação prática da Questão de Ordem nº 230 e de outros entendimentos que vêm sendo levantados nas discussões parlamentarem no Congresso Nacional, passa-se em seguida a uma breve análise da tramitação das outras três convenções internacionais que foram aprovadas na forma do rito previsto no §3º do art. 5º da Constituição Federal.

2. OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS JÁ INCORPORADOS COM EQUIVALÊNCIA A EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo

A primeira convenção aprovada com *status* de emenda constitucional no Brasil foi a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, cujo propósito é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

O Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, que a promulga, faz referência ao Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, confirmando que o procedimento especial foi adotado pelo Congresso Nacional, além de apontar o depósito do instrumento de ratificação junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Ocorre que na tramitação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, a própria Mensagem (MSC) nº 711/2007, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi encaminhada com menção expressa ao rito especial.[8] Vejamos:

> Senhores Membros do Congresso Nacional,
> **Nos termos do disposto no §3º do art. 5º**, combinado com artigo 49, inciso I, e com art. 84, inciso VIII, da Constituição, **submeto à elevada consideração de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, o texto da convenção** sobre os direitos das pessoas com deficiência e de seu protocolo facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. [grifos nossos]

Nesse caso, também a própria Exposição de Motivos do Itamaraty, assinada pelo chanceler Celso Luiz Nunes Amorim, sugeria:

> Excelentíssimo senhor presidente da República.
> (...)
> **Sugiro que, por se tratar de Convenção sobre os direitos humanos, os textos sejam encaminhados ao Congresso Nacional com a expressa menção do interesse do Poder Executivo em vê-los incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro com equivalência a emenda constitucional, em consonância com dispositivo do §3º do Artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.**

[8] A ficha de tramitação legislativa na Câmara dos Deputados da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo pode ser acessada em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=369841

> Respeitosamente. (EM Nº 00200 MRE – DTS/DAI – STES/ONU, em 26 de julho de 2007). [grifos nossos]

Além da solicitação expressa do rito pelo Poder Executivo, quando da apreciação da MSC nº 711/2007 pelo Plenário da Câmara dos Deputados,[9] em 13/05/2008, foi suscitada questão de ordem por parte do Deputado Federal José Carlos Aleluia (DEM-BA) em relação à fala do presidente, Deputado Federal Arlindo Chinaglia, que indicou que a discussão seria em turno único, chamando atenção ao fato de a mensagem fazer menção expressa ao §3º do art. 5º da Constituição. Em resposta o Presidente respondeu, *in verbis*:

> **Na verdade, não há erro. É que o segundo turno depende da votação do primeiro.** Então, não se pode fazer essa ligação. (...) Mas foi bom V.Exa. chamar a atenção para isso, porque esclarece. **De fato, tem razão quanto à referência ao §3º do art. 5º. Agora, só haverá segundo turno se a matéria for aprovada no primeiro.** E haverá. [grifos nossos]

Ao ser questionado sobre o quórum qualificado, o Presidente Arlindo Chinaglia confirmou que se não fosse atingido o quórum, a matéria seria aprovada e encaminhada ao Senado sem equiparação a emenda constitucional a sua incorporação, seguindo o rito ordinário:

> **V.Exa. reitera a interpretação da Mesa, que não foi expressada neste momento, mas em várias outras questões de ordem anteriores.** Mas V.Exa. tem razão ao exigir a precisão da Mesa. **Precisamos de uma votação de três quintos, no mínimo, para que a matéria vá para o segundo turno e, portanto, fique com aquela equivalência tão mencionada de emenda à Constituição, que eu falo com cautela para não retomar todo o debate.** [grifos nossos]

Ao solicitar parecer favorável ao Deputado da Oposição, Eduardo Barbosa (PSDB-MG), o presidente foi interpelado pelo Deputado João Almeida (PSDB-BA), que observou:

> Sr. Presidente, em relação à matéria que está sendo tratada por nós, **não houve antecedentes neste Congresso Nacional, nos últimos 16 anos**. (...) Então, é preciso entender a questão. V.Exa. anunciou, muito justamente, o Deputado Eduardo Barbosa como Relator pela Comissão Especial. Por que fez isso? Porque a matéria, quando se trata de alteração constitucional, obriga a criação de uma Comissão Especial. Estamos diante de uma situação nova. Nós estamos criando uma situação nova, sem regulamentação regimental, que hoje pode ser tratada assim e amanhã, de outra forma. Pode haver inovação. Nós temos muitos acordos bilaterais… (...)
> **Eu quero concluir dizendo a V.Exa. que essa é uma novidade, que nós estamos tratando de uma forma – desculpe-me V.Exa. – atropelada.** Não constituímos Comissão Especial; vamos para uma votação aqui em 2 turnos; não definimos se há interstício; não houve parecer da Comissão de Constituição e Justiça; não houve parecer da Comissão de Relações Exteriores, como se faz regularmente nos acordos internacionais. **É uma matéria que estamos introduzindo no plenário como uma novidade e sem regulamentação. Estamos**

[9] A transcrição da sessão pode ser acessada no Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXIII - Nº 069 - quarta-feira, 14 de maio de 2008 - Brasília-DF, disponível em: https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAIO2008.pdf#page=306

> **decidindo aqui açodadamente sobre a condução da matéria. Haverá outros acordos no futuro, pretendendo a mesma condição de validade de equivalência constitucional. Veja que é uma situação muito complicada.** [grifos nossos]

Negando a questão de ordem, o presidente limitou-se a responder que a questão foi diretamente ao Plenário por ter sido aprovado o requerimento de urgência, a partir do qual haveria reconhecida a concordância quanto ao mérito e relevância.

Em defesa do mérito da Convenção, o Deputado Eduardo Barbosa aproveitou para se manifestar quanto ao rito de aprovação:

> Deve-se salientar que **a mensagem presidencial que encaminhou a Convenção sugere que o ato internacional seja incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com equivalência emenda constitucional, em consonância com o disposto no art. 5º, §3º, da Constituição Federal. Trata-se de excelente sugestão, que conta com o apoio decidido das organizações vinculadas aos direitos das pessoas com deficiência— muitas delas representadas hoje na Câmara dos Deputados; estão acompanhando esse processo de votação.** Deve-se ressaltar que a aprovação desta Convenção nos termos constitucionais sugeridos não implica qualquer afronta à soberania do Brasil e fortalece o papel que o País vem desempenhando na construção da proteção internacional dos direitos fundamentais da pessoa humana. **É preciso ter em mente, ademais, que o texto da Convenção, uma vez aprovado nos termos do art. 5º, §3º, da Constituição Federal, não será incorporado à Carta Magna. Terá apenas hierarquia jurídica de norma constitucional.** Em vista do exposto, nosso voto é pela aprovação do texto da "Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007", na forma do projeto de decreto legislativo em anexo. [grifos nossos]

Em seguida, já em discussão da matéria, o Deputado José Carlos Aleluia (DEM-BA) questionou se no caso de aprovação por maior simples a matéria seguiria ao Senado como matéria infraconstitucional, ao que o presidente respondeu "claro". Questionou ainda se haveria interstício constitucional entre o primeiro e segundo turno, caso o quórum qualificado fosse alcançado, ao que foi respondido objetivamente com "cinco sessões". Por fim, o deputado perguntou se seria feita uma sessão conjunta das 2 Mesas para promulgação da "emenda constitucional", e o presidente respondeu:

> **Veja, quem vai decidir se vai para promulgação das 2 Casas ou não, se essas condicionantes de aprovação nas 2 Casas ocorrer com quórum qualificado, será o Presidente do Senado Federal. Não cabe à Presidência da Câmara dos Deputados tomar essa decisão.** [grifos nossos]

Em complemento, o Deputado Paulo Pimenta (PT-RS) pediu a palavra para complementar:

> Sr. Presidente, **entendo que a Emenda Constitucional nº 45, quando estabeleceu que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados em 2 turnos e 3 quintos sejam equivalentes às emendas constitucionais, se a interpretação do nobre Parlamentar fosse, de fato, um desejo do legislador, não haveria necessidade de ter esta expressão**

> **“equivalentes”. Bastaria dizer emendas constitucionais. Esta expressão “equivalentes” resolve a questão. Não se trata de uma norma que será incluída no texto da Constituição, não teremos todo esse conjunto de questões fazendo parte do nosso texto constitucional. Então, não se trata de emenda à Constituição; não haverá necessidade de promulgação e, do meu ponto de vista, essa questão está bastante clara, bastando analisar o que diz o texto da Emenda nº 45.** Essa é a minha interpretação. [grifos nossos]

O Deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), por sua vez, defendeu que “se estaremos votando matéria que tem equivalência à emenda à Constituição, parece-me um tanto quanto lógico que o rito seja o mesmo das propostas de emenda à Constituição”, fazendo referência à proibição de as emendas tramitarem em regime de urgência, bem como à necessidade de receberem parecer de admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, além da exigência de formação de Comissão Especial, inclusive com o prazo de dez sessões para emendas.

Em resposta, o Deputado Marcelo Itagiba (PMDB-RJ) respondeu:

> Sr. Presidente, está claro: fala-se em equivalência como norma geral que permite, então, no futuro, a aplicação de normas subsidiárias, que serão aplicadas em defesa daqueles que hoje necessitam neste País do acolhimento de uma lei que dê sustentação às suas posições. **Portanto, Sr. Presidente, não é norma constitucional, é norma que a ela se equivale. Não é norma que será inserida no texto constitucional e, sim, norma que vai permitir que esses direitos, que não são direitos que determinam certas ações, mas que geram a possibilidade de as pessoas serem tratadas de formas iguais, pois aqueles portadores de deficiência precisam ter esse direito resguardado, Sr. Presidente.** [grifos nossos]

O presidente Arlindo Chinaglia ainda emendou:

> (...) **Quando o Presidente da República envia uma mensagem, que, na nossa interpretação, condiciona ao §3º do art. 5º, e S.Exa. tem competência para tanto, e, como há no art. 5º, §3º, digamos, essa determinação da própria Constituição, ainda que no Regimento da Casa não haja a previsão, então, estamos de fato navegando por mares nunca dantes navegados.** Mas estamos, primeiro, cumprindo o que diz a Constituição; segundo, se alguma proposta não cumprir com as condicionantes, nós daremos um outro tratamento, e, terceiro, vamos resolver. (...) Então, nós estamos aqui nos orientando pelo mérito em primeiro lugar; em segundo lugar, **vamos resolver no âmbito do Legislativo a regulamentação que não foi feita antes; e, em terceiro, eu também me confessei insuficiente, para dizer o mínimo, para interpretar o que quer dizer exatamente esta equivalência. Então, esse debate vai continuar, vamos resolver por outros caminhos.** [grifos nossos]

Com a palavra, o Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA) reconheceu que o termo jurídico “equivalência às emendas constitucionais” seria algo inédito, a ser debatido, mas defendeu a prerrogativa do Congresso Nacional em definir o rito:

> Presidente, eu peço a atenção de V.Exa. – que me parece muito equivocada. **Na minha opinião, o Poder Executivo não poderia ter a prerrogativa de na mensagem definir como deve ser o procedimento de votação da matéria.** Por quê? O que o §3º diz? Que se o Congresso Nacional resolver aprovar a matéria por

> 3 quintos com duas votações em cada uma das Casas, qual é a consequência? A consequência é a equivalência às emendas constitucionais. Então, **a equivalência às emendas constitucionais é um resultado de uma opção que o Congresso Nacional pode fazer. E o Executivo não tem, na minha opinião, o direito de impor ao Congresso Nacional esse procedimento de votação. E se o Executivo tivesse o direito de impor ao Congresso Nacional esse procedimento de votação, nós aqui estaríamos vulnerabilizados. Afinal de contas, qualquer matéria que o Executivo quisesse elevar ao status de emenda constitucional poderia usar desse dispositivo com o pretexto de se tratar, como está dito aqui, de uma convenção ou tratado que verse sobre direitos humanos.** Assim, estaríamos convivendo num ambiente de insegurança jurídica total. **O Executivo não tem o direito de definir o procedimento. O procedimento tem de ser opção do Congresso Nacional, que, uma vez tendo-o feito, escolheu pela consequência garantida pela Constituição Federal.** Qual é a consequência por ela garantida? Exatamente a equivalência à emenda constitucional. Assim sendo, Sr. Presidente, de antemão, **digo que é um absurdo o Executivo encaminhar essa mensagem com a obrigatoriedade ao Congresso Nacional**. [grifos nossos]

Em resposta, o presidente esclareceu:

> (...) **quando o Presidente [da República] disse: "...nos termos do disposto no §3º do art. 5º, combinado com o art. 49, inciso I, e com o art. 84, inciso VIII, da Constituição, submeto à elevada consideração de V.Exas., acompanhado de exposição de motivos do Sr. Ministro..." tal e tal. Veja, ele está submetendo à decisão do Congresso Nacional.** Se a Mesa toma a decisão de dar a interpretação a partir da tranquilidade também – reitero – do conteúdo e se nós, no plenário da Câmara, estamos então entrando nesse entendimento, a decisão está cabendo, na minha opinião, à Mesa e à Câmara dos Deputados. **Então, veja, uma interpretação é que ele estaria determinando. A outra interpretação é que pode haver a interpretação do Presidente e pode haver a interpretação do Plenário da Câmara, que é o que estou propugnando.** [grifos nossos]

O Deputado Maurício Rands (PT-PE) também complementou:

> **Este §3º veio para pacificar controvérsia existente no Supremo Tribunal Federal.** Antes, apenas com a redação do §2º a jurisprudência no Brasil já se dividia; havia parte da jurisprudência e doutrinadores que achavam que o tratado internacional, por ser celebrado no plano internacional, já entrava no ordenamento jurídico, uma vez ratificado pelo respectivo Legislativo como norma de hierarquia constitucional. Havia controvérsia. Por que na Comissão Mista de Reforma do Judiciário o Congresso Nacional aprovou o §3º? **Como disse muito bem o Deputado Paulo Pimenta, equivalência não é identidade. Se o Congresso tivesse dito que o tratado internacional na área de direitos humanos – é o que diz o §3º do art. 5º – seria internalizado no ordenamento jurídico brasileiro como norma constitucional, teria afirmado: será emenda constitucional. Em vez disso, falou: será equivalente à emenda constitucional. Quis o §3º dizer que é uma norma na hierarquia constitucional, é o plano formal. Nós estamos no plano formal. Tanto não é emenda que não tem o itinerário da emenda.** Mas o Constituinte tomou uma cautela. Ao dizer que vai ter a mesma hierarquia, que vai ser equivalente a uma emenda constitucional, o Constituinte tomou a cautela de garantir quórum qualificado. **Então, ao Presidente da República, cumprindo sua atribuição, cabe enviar um tratado internacional celebrado pela boa política externa do Brasil. Cabe ao Presidente enviar ao Congresso Nacional. E o Plenário da Câmara dos Deputados é soberano para receber, com a equivalência, com a hierarquia da norma constitucional – e aí tem de votar por maioria de três quintos. Cabe a este mesmo Plenário dizer: olha, não quero que esta norma, que este tratado seja internalizado no ordenamento brasileiro com hierarquia de norma constitucional. Aí o Plenário não atribui a votação dos 308 votos, dos três quintos.** [grifos nossos]

E o presidente complementou:

> (...) eu queria precisar, porque creio que tranquiliza ainda mais o Plenário. **A prova de que não é uma emenda constitucional é que o Plenário pode aprovar por maioria qualificada ou não. Isso não cabe a uma proposta de emenda à Constituição**. Esta é a prova final. [grifos nossos]

Preocupado com a prerrogativa de o Poder Executivo definir o rito procedimental, o Deputado José Carlos Aleluia (DEM-BA) pediu novamente a palavra para defender:

> Eu subi aqui para propor abstenção, para que se aprove sem a proposta de S.Exa. o Ministro das Relações Exteriores. **Quem criou o problema não foram os convencionais, não foi o texto da ONU. Quem criou o problema foi o Ministro das Relações Exteriores, quando propôs na sua mensagem aprovada por S.Exa. o Presidente da República que deseja ver o texto incorporado à ordem jurídica brasileira com equivalência à emenda constitucional, em consonância com o dispositivo do §3º do art. 5º, ou seja, deseja ver incorporada a convenção, que não é algo de que se possa divergir na Constituição brasileira.** (...) O que não podemos é trabalhar para que tenha quórum qualificado de emenda constitucional. Se aprovarmos sem o quórum de emenda constitucional, um voto que seja, com a maioria simples, nós teremos o projeto de decreto legislativo alterado, porque a minuta do projeto de decreto legislativo que veio ao Plenário já considera a existência do quórum qualificado constitucional em 2 turnos. Portanto, claramente, não sou contra. **Não há um só Deputado, uma só Deputada que não seja a favor da convenção, mas entendo que o Ministro das Relações Exteriores errou, e eu voto contra a proposta do Ministro de considerar equivalente… Voto contra a tentativa do Ministro de usar o dispositivo do §3º do art. 5º para, no futuro, trazer convenções internacionais que não nos interessam e tentar incluí-las na Constituição. É uma prática nova. O Presidente definiu um rito novo, que, no meu entendimento, não é o mais adequado.** Acho que deveria ter sido submetido à Comissão de Constituição e Justiça, à Comissão de Relações Exteriores e posteriormente ao Plenário. Portanto, Sr. Presidente, não vou me alongar mais. Sou favorável à aprovação da convenção. **Sou contra a proposta do Ministro de incorporação à Constituição brasileira.** [grifos nossos]

No mesmo sentido, o Deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ) se manifestou:

> **Penso, Sr. Presidente, que se trata de um fato inédito. Não resta dúvida de que o §3º do art. 5º da Constituição Federal abriu a possibilidade de se converter um tratado internacional em norma constitucional. No entanto, nós precisamos pensar nas implicações que isso tem. São 68 artigos que serão equivalentes a normas constitucionais. Ora, se são equivalentes, na prática são normas constitucionais.** São hierarquicamente superiores às normas, às leis complementares, às leis ordinárias, a todas as outras modalidades legais. Por exemplo, quando se tiver um projeto aqui e se for emitir um parecer de admissibilidade ou de constitucionalidade ao projeto, esta Casa vai ter de verificar se o projeto colide com o texto da Constituição e se não está em desacordo com o texto do tratado. Ora, Sr. Presidente, a um tema dessa importância eu sou favorável que tramite, mas tinha de ter tramitado com mais responsabilidade. Tínhamos de ter instalado a Comissão Especial, cuja criação V.Exa. determinou. E essa Comissão teria de debater a fundo, olhado artigo por artigo do tratado, para ver se não ferem conceitos constitucionais consagrados, se não ferem cláusulas pétreas. **E ainda há outra pergunta que fiz a V.Exa. e agora a faço ao Plenário. Esse tratado terá equivalência à norma do art. 5º da Constituição, que trata dos direitos e garantias individuais, cláusulas pétreas da Constituição brasileira?** A dúvida que tenho é se amanhã ou depois pode uma emenda à Constituição posterior revogar algum artigo desse tratado ou criar uma norma constitucional que

> se contraponha a alguma norma contida nesse tratado. Eu tenho dúvidas. Acho que não, porque se é cláusula pétrea, nós, como Constituintes derivados, não podemos mudar. Além do mais, Sr. Presidente, é algo multilateral. Trata-se de uma decisão internacional, não apenas do Brasil, mas também de outros países, inserida na Constituição Federal. Amanhã, o que poderá vir? Pode vir a flexibilização da Amazônia, por um tratado internacional, e aqui ganhar força de norma constitucional. Sou favorável à aprovação do tratado e a darmos a ele o tratamento de decreto legislativo, igual ao dos outros tratados internacionais, mas não com força de norma constitucional, porque não temos aqui, e afirmo, a consciência das implicações que isso pode ter. [grifos nossos]

Também o Deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) afimou:

> **É uma questão de fundo o que está em discussão.** Não se trata de aprovar ou não, de rejeitar ou não a Convenção. Nisto há unanimidade. Todos somos favoráveis. **Temos divergências, no entanto, Sr. Presidente, quanto ao rito.** Subscrevo a manifestação do Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto apontando a realidade regimental e constitucional de que **não cabe ao Presidente da República definir a tramitação da apreciação de uma convenção neste plenário. Aliás, o próprio Ministro do Exterior foi mais modesto: sugeriu, simplesmente. Vejam, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, os efeitos da equivalência constitucional – alguns sustentam que equivalência não é igualdade, mas eu me nego a discutir o étimo da palavra, tal é a clareza de equivalência por igualdade, e, se não há equivalência, Sr. Presidente, o caso é ainda mais grave. Mais do que uma equivalência, o que aqui se aprovará por três quintos de votos serão cláusulas pétreas, e que estarão depositadas, Sr. Presidente, com o Secretário-Geral da ONU.** (...) Sr. Presidente, encareço a aprovação, o que se poderá fazer com o voto de abstenção, uma vez que os votos favoráveis já são amplamente majoritários. Pela regra regimental, se houver 300 abstenções e 1 voto favorável, a matéria estará aprovada por 1 a 0. Acho que ela será aprovada por unanimidade: 200 votos favoráveis, menos os 308 que estuprem, violem a nossa Constituição. [grifos nossos]

Após essa ampla discussão no plenário, foi aberta a votação, com as orientações partidárias. Apesar das acaloradas falas sobre o rito de aprovação, houve unanimidade em favor do mérito da Convenção, e o Projeto de Decreto Legislativo nº 563, de 2008 foi aprovado em primeiro turno (Sim: 418; Não: 00; Abstenções: 11; Total: 429), sendo a matéria encaminhada ao segundo turno, para fins de confirmação da equivalência à emenda constitucional, com interstício de 5 sessões ordinárias entre um turno e outro.

Por fim, o presidente concluiu:

> Srs. Deputados, não há a determinação regimental de o interstício ser 2 sessões. Acho adequado estabelecer 5 sessões de interstício. O resultado de hoje, na minha opinião, garante o da próxima votação. Quero, então, expressar a minha imensa satisfação – e creio falar em nome de todos os Deputados e Deputadas – por termos aprovado essa Convenção. Quando esta Casa realizou uma Comissão Geral, eu assumi o compromisso de que, desobstruída a pauta, essa seria a primeira matéria a ser votada. E agora, além de manifestar minha satisfação pessoal, quero esclarecer o seguinte: a questão de ordem foi feita em novembro do ano passado. Portanto, temos já decorridos praticamente 6 meses. O que aqui hoje foi levantado eu compreendo, mas considero que, quanto mais a matéria era debatida, mais aumentava a minha convicção de que agimos corretamente em relação ao procedimento adotado. Por quê? Se o Presidente da República encaminhou a mensagem da maneira como o fez, qual seria o embasamento legal para

> simplesmente rejeitarmos o encaminhamento? A única forma seria a votação em plenário. E, **como a única forma era a votação em plenário, não se feriu em absoluto a autonomia da Câmara dos Deputados, na medida em que fomos nós que decidimos, por essa quantidade de votos, que concordávamos no mérito, e portanto, ao aprovarmos com esse número de votos, concordávamos também com a equivalência constitucional. Uma outra observação. Eu ouvi com muita atenção** – não quero citar nomes – pessoas altamente qualificadas e que prezo dizerem, talvez por falta de tempo na tribuna, **que de repente poderia vir uma outra proposta e que isso poderia, de certa maneira, ferir a autonomia nacional** – vou usar esse termo. **Não procede a comparação, porque o §3º do art. 5º da Constituição é explícito: só cabe esse tipo de equivalência em questões referentes a direitos humanos**. Não há hipótese, portanto, de qualquer outro encaminhamento. Finalmente, quero dizer que se amanhã for apresentada qualquer outra proposta, na forma do acordo que produzimos em plenário, vou acompanhar pessoalmente, e peço a todos que também o façam, a regulamentação da matéria. **Não sou insensível à argumentação daqueles que apresentaram questionamentos em relação ao §3º, o problema é que desviaram o foco. O que está na Constituição determina o nosso comportamento. Como antes referi, não saberia dizer exatamente o que o legislador quis dizer quanto à equivalência, mas já que está na Constituição vamos regulamentar na forma do Regimento Interno. Se amanhã esse item trouxer problemas, teremos autoridade até para votar, aí sim, uma emenda constitucional destinada a tratar desse parágrafo especificamente.** De qualquer maneira, creio que fizemos aquilo que a Constituição determina e que o Regimento Interno permite. Agradeço aos que levantaram questionamentos e mais ainda aos que ajudaram a Mesa a resolvê-los. [grifos nossos]

Em 28/05/2008 a matéria foi aprovada sem maiores discussões em segundo turno na Câmara (Sim: 353; Não: 0; Abstenções: 4; Total: 357) e enviada ao Senado em 04/06/2008, por meio do Ofício nº 286/08/PS-GSE. No Senado, o decreto legislativo foi submetido à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, onde recebeu parecer pelo Senador Eduardo Azeredo, que indicou que "a Câmara dos Deputados concluiu recentemente o segundo turno da votação, sendo aprovada nos dois turnos por três quintos dos votos. Cabe agora ao Senado Federal fazer a sua parte aprovando também por três quintos dos votos." Em 01/07/2008 a matéria foi aprovada em primeiro turno (Sim: 59; Abstenções: 1; Total: 60) e, dispensado o interstício entre as sessões, foi aprovada no dia seguinte em segundo turno (Sim: 56; Total: 56).

Em 10/07/2008 foi expedido o Ofício SF nº 950 à Casa Civil, informando da promulgação do Decreto Legislativo nº 186 de 09/07/2008, base para o Decreto nº 6.949 de 25/08/2009, que promulgou a Convenção.

Portanto, a partir da análise das discussões que embasaram a aprovação da Convenção sobre as Pessoas com Deficiência, é possível perceber que não houve obrigatoriedade de seguir o rito solicitado pelo Poder Executivo, tendo vários Deputados se manifestado no sentido, inclusive, de que seria essa sugestão uma interferência indevida

na autonomia legislativa. Como o procedimento a ser adotado ainda não está claramente definido, foram usadas como base os entendimentos decorrentes de questões de ordem anteriores.[10] Há ainda, certa abertura sobre o momento em que se pode pugnar pelo procedimento especial, sendo certo que a discussão pode surgir no momento de designação da matéria às comissões temáticas ou especiais, no próprio parecer das comissões, ou ainda quando da discussão em plenário.

Na análise dessa primeira convenção, restou claro que, embora fosse unânime a aprovação do mérito da convenção, preocupações surgiram quanto ao rito e quanto à extensão da definição de “equivalência a emendas constitucionais”.

Tendo sido essa a primeira discussão ampla a respeito da efetivação legislativa dos ditames do novo parágrafo constitucional, importante se faz analisar também as tramitações seguintes, que em muito seguiram os entendimentos da primeira convenção aprovada com equivalência à emenda constitucional.

Tratado de Marraqueche, relativo à reprodução e a distribuição de obras, livros e textos em formato acessível a pessoas com deficiência visual

Este tratado tem como objetivo ampliar e facilitar o acesso a obras impressas por pessoas cegas ou com algum grau de deficiência visual. Parte do pressuposto de que os direitos autorais não podem ser um impedimento ao acesso à informação, cultura e educação a essas pessoas. Foi proposto para ser adotado pelos Estados membros da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), agência especializada da ONU.

Embora trate de direitos autorais, possui em sua essência a preocupação com a garantia dos direitos humanos das pessoas com deficiência, tendo feito menção expressa em seu preâmbulo à Declaração Universal dos Direitos Humanos e à Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (UNCRPD). Possui atualmente 100 membros, entre eles o Brasil, que ratificou o instrumento em dezembro de 2015 (WIPO, [s.d.]).

No que se refere à sua tramitação legislativa, ela se iniciou com o envio ao Congresso Nacional da Mensagem MSC 344/2014 pela então presidenta Dilma Rousseff, em novembro de 2014. No texto da mensagem presidencial, diferentemente do que ocorreu com a MSC 711 relativa à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de

[10] Questões de Ordem nº 230/2007 e nº 276/2008, do Deputado Otávio Leite.

seu Protocolo Facultativo, não houve menção ao art. 5º, §3º, da Constituição, mas apenas aos tradicionais art. 49, I, e art. 84, VIII. Contudo, a mensagem encaminhada foi acompanhada de Exposição de Motivos assinada pelo Itamaraty, pelo Ministério da Cultura e pela então Secretaria Especial de Direitos Humanos, que sugeriram, com base nas "suas motivações e por basear-se em mandato originado na Convenção das Nações Unidas", que fosse ratificado "com *status* de norma constitucional", nos termos da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. Para os Ministros:

> 6. Tendo em vista o que precede, os Ministérios que assinam esta Exposição de Motivos recomendam que o Tratado de Marraqueche, por suas motivações e por basear-se em mandato originado na Convenção das Nações Unidas, seja ratificado com status de norma constitucional, nos termos da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. O acordo não apenas prevê uma limitação aos direitos exclusivos dos autores, mas o faz com o objetivo de favorecer a plena realização dos direitos das pessoas com deficiência, em consonância com as normativas internacionais de direitos humanos. Vale destacar que esta recomendação também conta com o respaldo das organizações da sociedade civil que apoiaram a participação brasileira no processo negociador.

Na Câmara, a Mensagem foi recebida pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDEN), onde recebeu do Relator, Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG), parecer com menção expressa ao §3º do art. 5º da Constituição:

> (...) Antes de concluir meu voto, desejo assinalar um aspecto importante do Tratado de Marraqueche, igualmente destacado na exposição de motivos, aspecto este referente à natureza do Tratado de Marraqueche de ato internacional tendo por objeto a salvaguarda de direitos humanos. Tendo em vista tal natureza, nos parece procedente e, portanto, que merece prosperar a sugestão dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Cultura e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que firmam a exposição de motivos - bem como das organizações da sociedade civil que apoiaram a participação brasileira no processo negociador - no sentido de que o Tratado de Marraqueche, em apreço, seja apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados segundo rito próprio, em observância ao disposto na Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, a qual acrescenta o §3º ao Artigo 5º da Constituição, nestes termos:
>
> "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."
>
> **Considerando a natureza do Tratado de Marraqueche, haja vista os direitos cujo exercício visa a garantir, bem como seus objetivos e motivações e, ainda, por ser decorrente de mandato originado na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a nós parece jurídica e politicamente correto que o Tratado em epígrafe seja apreciado e aprovado com quórum qualificado, em dois turnos de votação, em cada Casa do Congresso Nacional. Isto permitirá atribuir ao Tratado posição equivalente à de Emenda Constitucional na hierarquia das leis** e, consequentemente, proporcionar maior garantia quanto à preservação de sua vigência integral e também relativa perenidade das normas por ele estabelecidas, considerando que a equiparação ao status de Emenda Constituição impede a modificação de suas regras por meio de lei ordinária. [grifos nossos]

Apresentado em seguida ao Plenário da Câmara dos Deputados, em maio de 2015, sob forma de Projeto de Decreto Legislativo (PDC nº 57/2015), o texto foi enviado à Comissão de Cultura (CCULT), à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e à Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD), para pareceres.

No que tange ao rito, o Relator na CCULT, o Deputado Leo de Brito (PT-AC), ressaltou em seu parecer:

> Sobretudo, não pode ser esquecida a natureza do Tratado em questão, que se constitui em ato internacional visando à salvaguarda dos **direitos humanos**. Tendo em vista os objetivos do Tratado de Marraqueche, assim como sua relação com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, **parece cabível a sugestão dada na exposição de motivos e acatada pelo nobre relator da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional no que tange ao Tratado ser apreciado conforme a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** A Emenda determina que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos seus respectivos membros, tenham força de emenda constitucional. **Considerando que a própria Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi aprovada segundo esse rito, não há aparentemente nenhum impedimento jurídico ou político para que o Tratado de Marraqueche seja votado da mesma forma, adquirindo status de Emenda Constitucional caso aprovado como estipula a EC nº 45.** Acredita-se que essa é uma forma eficaz de promover mais garantias na vigência integral e preservação de seus dispositivos, como argumenta o relator da MSC nº 344, de 2014. [grifos nossos]

A CCJ, por sua vez, limitou-se a opinar pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica, sem adentrar no mérito do rito legislativo, ou emitir qualquer consideração sobre a possível equivalência do tratado com as emendas constitucionais. Já na CPD, o relator, Deputado Aelton Freitas (PR-MG), reforçou a possibilidade de tramitação pelo rito específico possibilitado aos tratados de direitos humanos, visto que:

> Alinhados ao Voto do Relator da matéria na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Deputado Eduardo Barbosa, **também consideramos que o Tratado de Marraqueche, por ser decorrente de mandato originado na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, deva ser apreciado e aprovado com quórum qualificado, em dois turnos de votação, em cada Casa do Congresso nacional, a fim de que se atribua ao referido Tratado posição equivalente a de Emenda Constitucional, nos termos do art. 5º, §3º da Constituição Federal de 1988.** Por essa razão, apresentamos proposta de Substitutivo em anexo, com previsão de aprovação do referido Decreto nos termos do citado dispositivo constitucional. [grifos nossos]

Com base no parecer do Relator, a CPD sugeriu ainda mudança na redação do decreto, de forma a prever que “Fica aprovado, nos termos do §3º do art. 5º da Constituição Federal, o texto do Tratado de Marraqueche”. O resultante Decreto Legislativo 261/2015, fez, de fato, essa menção expressa.

Assim, recebidos os pareceres das comissões temáticas, foi emitido despacho da Mesa Diretora, em 12 de agosto de 2015, para determinar o rito legislativo de apreciação:

> **Revejo o despacho aposto a essa proposição para esclarecer que sua apreciação será pelo Plenário nos termos do §3 do art. 5º da Constituição Federal.** Às Comissões de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, Cultura e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD); Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário, nos termos do §3 do art. 5º da Constituição Federal. Regime de Tramitação: Urgência. [grifos nossos].

No Plenário, o substitutivo foi posto em discussão e votação no primeiro turno em 20/08/2015 (Sim: 341; Não: 1; Total: 342), sem entrar no mérito do rito legislativo proposto pelo despacho da Mesa. Em segundo turno, em 08/09/2015, houve nova aprovação (Sim: 452; total: 452), tendo sido o projeto, então, enviado ao Senado Federal, com menção expressa da aprovação nos termos do §3º, do art. 5º, da Constituição Federal, como visto acima.

No Senado, o projeto foi encaminhado à sua Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), ocasião em que a relatora, a Senadora Marta Suplicy (PT-SP), analisou:

> Conforme se destacou acima, a proposição sofreu modificação na Câmara dos Deputados, na forma de substitutivo oferecido pelo Relator, Deputado Aelton Freitas, na Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, no sentido de determinar que a apreciação e aprovação do Decreto Legislativo que aprova o Tratado de Marraqueche **obedeça ao mesmo rito utilizado para a aprovação de Emenda Constitucional, nos termos do art. 5º, §3º, da Constituição Federal de 1988. A iniciativa justifica-se, tendo em vista que o Tratado de Marraqueche representa o cumprimento do disposto no artigo 30 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, matéria de direitos humanos**, razão pela qual os Ministros que assinaram a Exposição de Motivos recomendaram que o tratado em tela seja aprovado pelo Congresso Nacional com status de norma constitucional.
> (...) Dada a importância do presente Tratado, **os Ministérios signatários da Exposição de Motivos recomendam, acertadamente, a sua aprovação nos termos do que dispõe a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, isto é, mediante rito que lhe confere o status de norma constitucional, conforme já observado na Câmara dos Deputados**. [grifos nossos]

Aprovado o parecer na CRE, a matéria foi posta em votação no dia 19/11/2015. Ocorre que, em inobservância ao rito seguido pela Câmara dos Deputados, o Senado abriu a votação em turno único, tendo o Presidente logo declarado a aprovação e o envio do decreto à promulgação. Notado posteriormente o equívoco, a matéria voltou para nova discussão e votação, em dois turnos, sendo o primeiro no dia 24/11/2015, tendo explicado a Senadora Marta Suplicy:

> Senador Cajado, eu explico. Essa matéria foi votada na Comissão de Assuntos Exteriores. É um tratado que permite ao deficiente físico, é uma matéria voltada principalmente para os cegos, que foi aprovada com bastante êxito e dificuldade. Esse tratado, que o Brasil liderou em Marraqueche, na OMPI, é de propriedade

> intelectual, liberando para os cegos pela primeira vez, na internet, a possibilidade de utilização. Então, é extremamente importante. **Por um descuido, foi votado aqui como um projeto normal, mas precisa de quórum qualificado, porque, por ser de direitos humanos, ele se qualifica como medida constitucional.** É um apelo que hoje os cegos fizeram, para que não deixássemos da forma como foi aprovado, mas que fosse constitucional. É bastante importante para todos eles.
> (...) **Por ser medida constitucional, vai precisar votar em dois turnos. Então, acabando esse, em seguida vamos repetir o voto**. [grifos nossos]

Aprovado nos dois turnos (Primeiro Turno - Sim: 56, Presidente: 1, Total: 57; e Segundo Turno - Sim: 50, Abst.: 1, Presidente: 1, Total: 52). Não houve questionamentos ou observações sobre o rito adotado pela Câmara dos Deputados, tendo sido o projeto em seguida enviado para promulgação do Presidente do Senado Federal e o seu autógrafo enviado à Casa Civil.

Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância

Esta Convenção tem como objetivo prevenir, eliminar, proibir e punir, de acordo com suas as constitucionais e com as disposições da Convenção, todos os atos e manifestações de racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância.

Considerando o considerável lapso temporal entre a última convenção aprovada com esteio no artigo 5º, §3º, novas discussões surgiram durante a tramitação no que diz respeito ao rito legislativo. A tramitação na Câmara teve início com a Mensagem MSC nº 237/2016, de 10 de maio de 2016, tendo tramitado nessa Casa como Projeto de Decreto Legislativo nº 861, de 2017.

Mais uma vez, a Mensagem da Presidente Dilma não fez qualquer menção ao art. 5º, §3º, da Constituição. À semelhança do ocorrido com o Tratado de Marraqueche, a menção ao rito legislativo especial pelo Poder Executivo se restringiu ao texto da Exposição de Motivos, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores, em que consta:

> "(...) 7. Permitimo-nos sugerir que, por se tratar de Convenção em matéria de direitos humanos, o texto seja encaminhado ao Congresso Nacional **com a expressa menção do interesse do Poder Executivo em vê-lo incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com equivalência a emenda constitucional, conforme o Parágrafo 3° do Artigo 5° da Constituição Federal**". [grifos nossos]

Tendo chegado para discussão em plenário, a Convenção recebeu relatoria do deputado federal Orlando Silva (PCdoB-SP), que, nesse momento, iniciou a apreciação da matéria fazendo uma observação sobre o rito procedimental:

> O Plenário inicialmente deliberará sobre o texto principal da matéria e, após, sobre as emendas eventualmente a ele apresentadas. Essa decisão respeita o fato de que **apenas saberemos qual a natureza da matéria eventualmente aprovada pelo Plenário — e, por conseguinte, quais os requisitos regimentais exigidos para o seu emendamento — após a votação do texto principal, conforme estabelecido nas decisões das Questões de Ordem nºs 230, de 2007, 276, de 2008, e 282, de 2008**. [grifos nossos]

Com a palavra, o Deputado Paulão (PT-AL) chamou atenção para o pedido de equivalência constitucional, argumentando:

> Na realidade, esta convenção, quando aprovada e ratificada pelo Brasil, tem ***status* constitucional**. Isso é importante para que se extrapole os muros do Brasil. Estamos vivendo momentos muito críticos do processo civilizatório, no Brasil principalmente. Essas orientações são fundamentais e têm como escopo justamente evitar qualquer discriminação racial e dar proteção às pessoas contra o racismo. [grifos nossos]

O Deputado Vinicius Carvalho (Republicanos-SP) por sua vez, manifestou preocupação com a previsão da convenção que permite a submissão dos Estados Partes à Corte Interamericana de Direitos Humanos em todas as matérias referentes à interpretação ou à aplicação do tratado, situação em que seriam aplicáveis todas as normas de procedimento pertinentes constantes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como o Estatuto do Regulamento da Corte IDH.

> (...) volto a dizer, em que pese o mérito dessa temática que estamos votando ser relevante, muito relevante — temos de combater, sim, com toda a certeza e de forma veemente, todas as formas de discriminação, o racismo, a intolerância em todos os sentidos. Mas eu me atenho à questão jurídica, porque, quando nós assinamos, quando nós ratificamos, **estamos transformando essa convenção numa emenda constitucional no nosso ordenamento**. Estamos abrindo mão de um direito, a meu ver, juridicamente falando, de dedo na nossa norma interna, de interpretarmos todas as questões que dizem respeito aos nossos nacionais e a todos que vivem em nosso País. [grifos nossos]

Em resposta a essa questão, a Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) argumentou:

> Deputado Orlando Silva, eu sei que V.Exa. é o que mais conhece detalhadamente esse projeto e essa convenção, mas quero tentar esclarecer ao Deputado Vinicius Carvalho, que hoje fala em nome da Liderança, isso está incorporado à nossa Constituição, que quem tem a palavra final como Corte é o Supremo Tribunal Federal. Nós não estaremos submetidos à OEA. Quem vai definir a constitucionalidade ou não dos atos é o Supremo Tribunal Federal, que é a nossa Suprema Corte. Então não precisamos ter essa preocupação, porque **na medida em que esse Plenário aprova e que isso tenha status de Constituição, o Supremo Tribunal Federal será a Corte que vai lidar com o tema com status constitucional**. [grifos nossos]

A Deputada Áurea Carolina (PSOL-MG) reforçou:

> Esse documento vai estabelecer, **no âmbito da Constituição Federal**, aquilo que é reivindicação histórica dos movimentos negros, das lutas antirracistas e, como bem disse a Deputada Joenia, também dos povos indígenas e dos povos e

> comunidades tradicionais, que são diversos e estão por todo o território brasileiro. [grifos nossos]

E a Deputada Erika Kokay (PT-DF) emendou:

> **Nós temos uma Constituição que recepciona tranquilamente esta convenção.** A nossa Constituição fala em dignidade humana como princípio fundamental da República, diz que as nossas relações internacionais devem ter como princípios a prevalência dos direitos humanos. [grifos nossos]

Após essas e outras manifestações, o Presidente colocou o projeto de decreto legislativo em votação, "em primeiro turno" e "nos termos do §3º, do art. 5º, da Constituição Federal". Enquanto ocorria a votação, o Deputado Giovani Cherini (PL-RS) pediu a palavra para reforçar:

> Sr. Presidente, acontece que há uma posição muito importante do nosso partido. Logicamente, nós somos favoráveis a este projeto, mas **nós estamos preocupados com a questão da votação em dois turnos e a questão da soberania nacional**. Então, nós estamos consultando a nossa assessoria e a nossa bancada para resolver esses problemas. Logicamente, somos favoráveis a qualquer projeto que realmente melhore as questões referentes ao combate ao racismo, mas nós estamos também preocupados com a questão da soberania nacional, especialmente o art. 15, se não me engano. [grifos nossos]

Ao que a Deputada Jandira Feghali (PCdoB - RJ) reforçou:

> E eu gostaria de reafirmar o esclarecimento de que o art. 15 não fere a soberania nacional. **Todo projeto, toda convenção que é elevada ao status constitucional está sob a égide do Supremo Tribunal Federal. Então, não existe violação à soberania nacional.** Esse não pode ser um argumento para que se vote contra essa convenção. [grifos nossos]

Finda a votação (Sim: 414; Não: 39; Abstenção: 4; Total: 457) o Presidente informou que a matéria alcançou o quórum constitucional exigido no §3º do art. 5º da Constituição e que seria submetida a segundo turno. Ato contínuo, leu o Requerimento nº 2.895, de 2020, que requereu, nos termos do parágrafo único do art. 150 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a dispensa do interstício entre o primeiro e o segundo turno de deliberação do projeto de decreto legislativo.

Aprovado o requerimento, o Presidente aproveitou para ressaltar a demora na tramitação desta convenção, cujo projeto de decreto tramitava desde 2017. Aberta a discussão em segundo turno, logo a matéria foi novamente aprovada (Sim: 417; Não: 42; Abstenção: 3; Total 462), alcançando novamente o quórum qualificado, e tendo sido encaminhada, em sequência, ao Senado Federal.

Recebida no Senado Federal em 16 de dezembro de 2020, sob numeração de Projeto de Decreto Legislativo nº 562, de 2020, a matéria recebeu relatoria do senador Paulo Paim (PT-RS). Em seu parecer, o senador ressaltou:

> (...) **importa destacar que esse decreto legislativo foi submetido nos termos do §3º do art. 5º da Constituição Federal, o que implica ser aprovado em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, com a consequência de ser equivalente às emendas constitucionais**. Até o presente, os únicos tratados sobre direitos humanos aprovados desse modo foram: a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007; e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, concluído no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), celebrado em Marraqueche, em 28 de junho de 2013. [grifos nossos]

Em plenário, na sessão de 10 de fevereiro de 2021, o então presidente da Casa, o senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), anunciou o item de pauta com a observação sobre a forma de aprovação na Câmara dos Deputados:

> A Presidência esclarece que a Câmara dos Deputados aprovou a matéria na forma do art. 5º, §3ª da Constituição Federal, no dia 9 de dezembro de 2020. Dessa forma, aprovada a matéria também no Senado Federal, em dois turnos, com o voto favorável de três quintos da composição da Casa, a Convenção Interamericana contra o Racismo será equiparada a emenda constitucional.

Ao ler o parecer, o relator ainda reforçou:

> (...) agora, **entendendo que o quórum de aprovação é de três quintos em dois turnos de votação – claro, é a Mesa que vai decidir** –, eu faria uma síntese do relatório, que é um pouco longo. Enfim, eu faria uma síntese do relatório se assim V. Exa. concordar.
> (...)
> Como reza a nossa Carta Magna em seu art. 5º, §3º, **os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos precisam ser aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, sendo equivalentes a emendas constitucionais**. E, assim, Sr. Presidente, através do incontestável relatório do Deputado Paulão, a Câmara cumpriu o seu papel, e, ainda no fim do ano passado, o Presidente Davi me designou Relator dessa matéria no Senado Federal, o que foi confirmado pelo nosso Presidente Rodrigo Pacheco. [grifos nossos]

Aberta a votação, houve encaminhamentos favoráveis à aprovação da matéria, tendo o senador Randolfe Rodrigues (PT-AP) recebido a palavra:

> Excelência, **esse projeto de decreto legislativo será o terceiro que, entrando em vigor no nosso ordenamento constitucional, será equiparado a emenda constitucional, conforme preceitua o art. 5º, §1º, da Constituição... aliás, §3º, da Constituição** – e obrigado pela devida correção, constitucionalista como V. Exa. é –, adotado do ponto de vista histórico recentemente. **É o terceiro, mas mostra como deveria o dispositivo, em relação aos decretos legislativos, ser equiparado ao texto e ao peso de emenda constitucional. Todos os outros decretos anteriores que já foram incorporados só reforçam o que é a nossa declaração de direitos, o que é a nossa declaração de direitos individuais, de direitos humanos, esculpida no art. 5º da Constituição. Esse é mais um.** Eu queria cumprimentar, Presidente, V. Exa. pela escolha do Relator. Ninguém neste Congresso Nacional e poucas pessoas neste País são tão identificadas com a luta antirracial, na luta contra todos os tipos de discriminação e contra todo tipo de racismo, como o Senador Paulo Paim, autor e arquiteto do Estatuto da Igualdade Racial. Ninguém melhor do que ele poderia ser o Relator para entregar ao

> Congresso Nacional esse decreto legislativo **com peso de emenda constitucional**, que lhe deve ser incorporado. A Rede encaminha o voto “sim”. [grifos nossos]

Finalizada a votação, foi informada pelo presidente a aprovação unânime do projeto de decreto legislativo (Sim: 71; Não: 0; Presidente: 1; Total: 72) em primeiro turno. Passando para imediata votação em segundo turno, com aval do plenário, o presidente reforçou que “a matéria depende, para a sua aprovação, do voto favorável de três quintos da composição da Casa, ou seja, pelo menos 49 votos ‘sim’”. Em segundo turno, foi novamente aprovada (Sim: 66; Não: 0; Presidente: 1; Total: 67) e enviada à promulgação, com posterior envio ao Poder Executivo para as providências finais de ratificação e depósito.

3. A CONVENÇÃO DOS TRABALHADORES MIGRANTES

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (ICMW, na sigla em inglês) foi adotada pela Assembleia da ONU em sua 48ª Sessão, por meio da Resolução nº 45/158, de 18 de dezembro de 1990, e entrou em vigor em 1º de julho de 2003, após o vigésimo instrumento depositado de ratificação/adesão. Em seus 93 artigos, a Convenção dispõe sobre os direitos humanos de todos os trabalhadores internacionais migrantes e seus familiares, independentemente da situação migratória, reforça o princípio da não discriminação, prevê categorias especiais de trabalhadores, e ainda prevê regras de aplicação da própria Convenção.

A Convenção foi desenvolvida com base em diversos instrumentos internacionais já existentes sobre os direitos dos trabalhadores migrantes, e levou em consideração a dimensão contemporânea do fenômeno migratório. Sua principal meta foi estabelecer normas para harmonizar princípios fundamentais relacionados ao tratamento dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, garantindo uma proteção internacional adequada, especialmente diante de sua condição de vulnerabilidade e do distanciamento entre os migrantes e seu Estado de origem. Essa vulnerabilidade, inclusive, reflete a propícia sujeição dos imigrantes – especialmente os considerados irregulares – a situações de trabalhos análogos à escravidão e a redes clandestinas de tráfico de pessoas, uma preocupação, inclusive, expressa no texto do tratado (Carvalho Ramos, 2022).

A Convenção já foi ratificada por 60 países, sendo, na América Latina: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (United Nations Treaty Collection, [s.d.]). Quanto à matéria, trata-se de tema de direitos humanos, por pautar-se nos conceitos de isonomia e equidade, com previsões firmadas em um acordo entre nações para balizar o poder-dever soberano exercido no interior das fronteiras estatais. O tema da migração, como costuma ser tratado nos fóruns e acordos internacionais, tem como premissa o respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana, independente dos limites fronteiriços entre os quais se encontra cada indivíduo.

Assim, a Convenção promove os direitos humanos dos trabalhadores migrantes e de seus familiares por meio de suas normas, além de prever um comitê especial para monitoramento e elaboração de relatórios e recebimento de denúncias. A importância do

tema é vista pelo volume e o impacto dos fluxos de migração laboral que aumentam a cada dia. Por isso, a migração internacional de trabalhadores tornou-se uma questão global que afeta todos os países, em maior ou menor grau, passando a ser um tema inevitável nas discussões internacionais sobre desenvolvimento, mudança climática, segurança e direitos humanos (Dissanayake, 2023).

O Brasil, que não assinou o instrumento quando de sua apresentação, está em processo de adesão, tendo o Poder Executivo encaminhado o texto da Convenção para apreciação do Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010, por meio de uma Mensagem de Acordos, Convênios, Tratados e Atos Internacionais – MSC nº 696/2010, endereçada à Câmara dos Deputados, onde ainda se encontra em tramitação (Carvalho Ramos, 2022), na forma do projeto de decreto legislativo PDL nº 405, de 2022.

A recomendação de adesão e ratificação do tratado pelo Brasil partiu do Ministério das Relações Exteriores, após pareceres também dos Ministérios da Justiça e do Trabalho e Emprego (Câmara dos Deputados, 2010). No encaminhamento, contudo, não houve menção expressa ao rito legislativo previsto no art. 5º, §3º, da Constituição, capaz de conferir equivalência formal de emenda constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos. No pedido de tramitação, foi mencionado apenas o disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal. Nesse ponto, surgem dúvidas sobre as possibilidades de rito legislativo, e a quem caberia tal indicação.

Na Exposição de Motivos apresentada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), à época chefiado pelo chanceler Celso Amorim, foi apontado que

> Em contexto de restrição cada vez maior da entrada, permanência e garantia dos direitos dos migrantes, a ratificação da Convenção pelo Brasil representaria fortalecimento de sua posição favorável à defesa da proteção dos direitos humanos, daria maior legitimidade a seu papel em foros internacionais sobre direitos dos migrantes e poderia ser estímulo ao processo de universalização da ratificação deste importante instrumento de direitos humanos.
> (...) **Avalio que o ato normativo deva tramitar no Parlamento como projeto de emenda constitucional**, tendo em vista: a) tratar-se de convenção fundamental sobre direitos humanos; b) o exemplo bem sucedido da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que seguiu o mencionado rito; e c) a necessidade de se garantir discussão parlamentar correspondente à importância do tema (Câmara dos Deputados, 2010). [grifos nossos]

Pelos argumentos apresentados, houve sugestão do MRE para que a tramitação do instrumento se desse como projeto de emenda constitucional, sobretudo por ser considerada uma convenção fundamental sobre direitos humanos; e “a necessidade de se garantir discussão parlamentar correspondente à importância do tema”. Além disso, foi

citado o “exemplo bem sucedido da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que seguiu o mencionado rito” (Câmara dos Deputados, 2010). Apesar da sugestão, a Mensagem enviada do Poder Executivo para o Congresso mencionou apenas o disposto no art. 49, inciso I, e o art. 84, inciso VIII, da Constituição, sem qualquer referência ao rito especial previsto no §3º do art. 5º da Constituição Federal.

Após uma década de criação e recriação de comissões especiais na Câmara dos Deputados designadas para trabalhar sobre o tema, sem qualquer avanço substancial, apenas em dezembro de 2022 foi eleita comissão que daria andamento legislativo, e que efetivamente apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e pugnou, no mérito, pela aprovação do texto da Convenção. A presidência da comissão ficou com o Deputado Federal Carlos Veras (PT-PE), e a relatoria ficou a cargo do Deputado Federal Orlando Silva (PCdoB-SP), que também foi o relator do projeto da Lei de Migração na Câmara dos Deputados.

Na discussão que precedeu a votação do parecer, o relator apontou o longo lapso temporal de vinte anos que separou a assinatura do instrumento e a apresentação da mensagem do Poder Executivo solicitando a adesão do Brasil. Segundo ele, haveria dúvidas sobra a compatibilidade do texto convencional com a legislação ordinária à época, sobretudo em razão da vigência do Estatuto do Estrangeiro (Lei 8815/1980), que tratava, ainda que incidentalmente, da matéria disciplinada pela Convenção. Com a entrada em vigor da Lei de Migração (2017), o relator apontou ter havido uma “radical transformação” no cenário nacional, com o novo normativo acolhendo e até mesmo ampliando a aplicação de princípios e garantias aos imigrantes e seus familiares:

> Óbices legais lançaram dúvidas razoáveis, a seu tempo, quanto à conveniência da adesão do Brasil ao texto da Convenção, nomeadamente, questões relacionadas às possíveis incompatibilidades do texto convencional com a legislação ordinária brasileira em vigor à época, que tratava, ainda que incidentalmente, sobre a matéria, especialmente com a Lei nº 6.815/80, mais conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”. [Fala do relator, Deputado Orlando Silva][11]

Conforme apresentado, a Convenção dos Trabalhadores Migrantes inspirou as leis migratórias de diversos países, inclusive as do Brasil e da Argentina. Nesse sentido, afirmou o relator que “praticamente todos os princípios, direitos e garantias da Convenção de 1980 já estão presentes nas normas que compõem o ordenamento jurídico nacional”, fazendo

[11] Íntegra da reunião de 12/12/2022 em https://www.youtube.com/watch?v=haWUljlv850.

menção à Constituição de 1988 e à Lei de Migração como norteadas pelos princípios humanitários e de repúdio a qualquer tipo de discriminação.

No entanto, notou que parte do texto da Convenção não foi replicada na Lei de Migração, razão pela qual seria justificável e louvável a adesão do Brasil, de forma a tornar mais completo o tratamento legal da matéria disciplinada.

Em apresentação na comissão especial, o relator do projeto apontou que, em alguns pontos, a legislação brasileira já iria além dos compromissos disciplinados nos fóruns internacionais, como ao não diferenciar migrantes “documentados” dos “indocumentados”, ou ao não restringir direitos daqueles imigrantes em situação tida como irregular. A legislação brasileira tampouco distingue as categorias de trabalhadores migrantes pelo tipo de trabalho, como o faz a Convenção dos Trabalhadores Migrantes, ao diferenciar migrantes estudantes ou marinheiros, por exemplo. Além disso, o Brasil limita a arbitrariedade nos casos de expulsão de imigrantes, pugnando pela aplicação máxima dos princípios do contraditório e da ampla defesa, aos quais a Convenção permitiu diferimento em situações excepcionais. Nesse sentido, houve na comissão especial uma orientação do próprio relator para reservas ao tratado, considerando ser a legislação brasileira mais moderna e protetiva em alguns pontos.

Finalizada a apresentação do parecer, a palavra foi passada ao Deputado Jorge Solla, que iniciou sua fala informando ser filho de pai imigrante e de família de imigrantes refugiados de guerras. Explanou um pouco de sua experiência com convenções internacionais e pontuou que há frequentemente Mensagens do Executivo que chegam depois de dez, doze anos ao Congresso Nacional. Todavia, disse estar surpreso pela demora desta Convenção – 20 anos para envio da Mensagem pelo Executivo e mais 12 anos de tramitação no Congresso – em se tratando de um tema tão importante, considerando as mudanças no mundo do trabalho. Para ele, a tramitação, ainda pendente, da Convenção dos Trabalhadores Migrantes extrapolou a média da letargia legislativa. Por fim, corroborou a importância das reservas nos pontos da Convenção em que a proteção seria inferior àquela já prevista na legislação nacional, recomendando a aprovação de imediato da proposta de decreto legislativo.

Com a retomada da palavra, o relator reforçou a preocupação com a demora do pedido de adesão por parte do Executivo e também da análise legislativa. Mencionou a movimentação do parlamento em torno da aprovação da Lei de Migração, reforçando que a história brasileira foi marcada pelos fluxos migratórios forçados e voluntários.

O relator afirmou ainda que em caso de aprovação com o atingimento do quórum de três quintos, a norma convencional poderia ser incorporada com equivalência de emenda constitucional, o que lhe daria mais potência para os debates no âmbito do poder judiciário e mais energia na formulação das políticas públicas. Por fim, adicionou que o tratamento dos brasileiros emigrantes depende também do tratado dispensado pelo país aos imigrantes, sendo que aqueles somam três vezes mais que o número de estrangeiros no Brasil.

Todavia, antes de finalizar a sessão, o relator foi interpelado por alguns assessores que indicaram que, pelo rito de tramitação, o texto não poderia ter equivalência de emenda constitucional, no máximo, *status* supralegal. Logo após, membros da mesa informaram que, caso haja o atingimento do quórum, seria, sim, possível submeter o texto a dois turnos de votação para aquisição de equivalência a emenda constitucional.

Diante das incertezas sobre o rito de tramitação, o relator indicou que essa seria uma discussão para o Plenário, onde a matéria aguarda ser analisada. Nas suas palavras,

> (..) quando foi apresentado requerimento de tramitação pela primeira vez, **foi requerido que houvesse trâmite que permitisse equiparar a emenda constitucional, e houve o indeferimento**. Mas eu já aprendi aqui que o Regimento Interno da Câmara é igual a lata do poeta da música Metáfora de Gilberto Gil: "tudo e nada cabe". **Uma boa questão de ordem bem formulada no plenário, em sendo respondida pela presidência favoravelmente pode tornar nulo o indeferimento do presidente anterior e pode dar efeito ao desejo de todos nós aqui, de que seja equiparável**. Vamos trabalhar nesse sentido, vamos ter fé em deus e trabalhar nesse sentido. [Fala do relator, deputado Orlando Silva] [grifo nossos]

Ao que adicionou o Deputado Jorge Solla:

> Ou seja, tendo um bom argumento e a boa vontade do presidente, tudo se resolve.

Aberta a votação do parecer, com encaminhamento favorável à aprovação pelos partidos PT, PCdoB e pela liderança da oposição, o parecer foi aprovado por unanimidade, com apresentação do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 405, de 2022. Atualmente, o projeto encontra-se pronto para a pauta no plenário da Câmara dos Deputados, tendo já recebido requerimento para inclusão em pauta, em 4 de outubro de 2023, mas sem inclusão prevista.

Assim, em que pese a aprovação pela comissão especial da Câmara dos Deputados, ainda estão pendentes os procedimentos prévios à ratificação e incorporação formal do tratado ao ordenamento jurídico nacional. Além disso, resta a dúvida sobre a possibilidade de tramitação pelo rito definido pelo §3º do art. 5º da Constituição Federal, como pode ser

percebido pelas questões levantadas durante a apresentação do parecer da comissão especial em 2022, quando nem os deputados presentes nem os assessores tinham certeza sobre a possibilidade de submissão ao rito especial semelhante aos das emendas constitucionais, que inclui votações em dois turnos e quórum qualificado de três quintos para aprovação.

Assim, para uma averiguação sobre as possibilidades de tramitação do projeto, faz-se necessária uma análise mais profunda, que inclua os precedentes em situações semelhantes e as previsões infralegais presentes nos regulamentos internos do Congresso Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas para imigrantes no Brasil incluem a redução de barreiras no que se refere a direitos civis, direitos sociais e, na medida do possível constitucionalmente, direitos políticos. Ações que visam à acolhida humanitária, à promoção de igualdade de oportunidades, ao repúdio à xenofobia, ao racismo e a qualquer forma de discriminação constituem frequentemente pauta legislativa nas diferentes esferas de governo, e também nos fóruns internacionais de direitos humanos.

A inclusão social e laboral dos imigrantes no Brasil, no entanto, enfrenta a resistência de grupos mais conservadores e "nacionalistas", que não raramente se insurgem contra a extensão de direitos sociais como educação, saúde, trabalho, assistência e previdência social aos não nacionais. Nesse sentido, a aprovação da Convenção dos Trabalhadores Migrantes surge como demanda latente dos imigrantes e dos membros de suas famílias no país.

Mais do que a internalização de um compromisso internacional, a aprovação desse instrumento internacional servirá para reforçar o compromisso do país com os indivíduos que o escolheram como local de morada e de trabalho, e fortalecerá o sistema normativo que já conta com a proteção das previsões da Lei de Migração de 2017 e da própria Constituição de 1988. Além disso, a convenção faz parte de um rol fundamental de tratados de direitos humanos recomendado pela ONU, sendo o último compromisso dessa lista pendente para ratificação pelo Brasil.

Vale ressaltar que a demanda por uma aprovação nos termos do art. 5º, §3º, da Constituição se revela de grande relevância, na medida em que inserirá os dispositivos do tratado no rol de direitos e garantia individuais, revestindo-as da proteção destinada às cláusulas pétreas, nos termos do §4º, IV, do art. 60 da Carta de 1988 (Mazzuoli, 2000, p. 188). Além disso, é importante considerar que uma vez aprovadas com equivalência à emenda constitucional, essas novas previsões poderão balizar direta e imediatamente a interpretação e aplicação de qualquer legislação infraconstitucional.

No entanto, a existência de tratados de direitos humanos aprovados após a Emenda Constitucional nº 45 pelo rito simplificado indica que a escolha do rito envolve também uma análise estratégica, no sentido que a aprovação com *status* de lei ordinária possa ser mais célere e menos desgastante do que eventual tramitação pelo processo mais complexo que exige dois turnos e quórum qualificado em ambas as casas. Assim, o envio de Mensagens

por parte da Presidência da República ao Congresso Nacional sem menção expressa ao art. 5º, §3º para nortear a tramitação especial dos projetos de decreto legislativo pode ser uma decisão política, em sinal de delegação dessa decisão ao Poder Legislativo. Alternativamente, pode ser entendida como mera hesitação na redação legislativa, visto que o texto de encaminhamento é bastante sucinto e padronizado, repousando a argumentação, em geral, no texto da Exposição de Motivos. O teste de tais hipóteses, contudo, demandaria uma análise mais aprofundada.

Como pôde ser percebido nas discussões para a aprovação dos demais tratados que foram aprovados com equivalência a emendas constitucionais, existe a preocupação com a ampliação do rol dos direitos e garantias individuais, e consequentemente das cláusulas pétreas. Isso ficou claro nas discussões na Câmara dos Deputados sobre a ratificação da convenção contra o racismo e a intolerância. Embora os parlamentares tenham se manifestado em unanimidade pela importância do tratado, muitos questionaram a necessidade e as consequências práticas de uma aprovação com equivalência constitucional.

Além disso, percebe-se que existe ainda dúvidas na academia e dentro do próprio Congresso sobre o real significado de “equivalência” ou “*status*” de emenda constitucional. Também, os regimentos da Câmara e do Senado ainda não esmiuçaram o procedimento especial para tramitação dos decretos legislativos que visem à aprovação dos tratados internacionais de direitos humanos, sendo que, na prática, vem sendo, ainda hoje, aplicada a Questão de Ordem nº 230/2007 na Câmara dos Deputados, que decidiu pelo rito especial nas três convenções aprovadas com equivalência de emenda constitucional.

Nesse ponto, observa-se que o Senado Federal não questionou a adoção do rito nos tratados já aprovados à luz do art. 5º, §3º, tendo se limitado a estender a decisão tomada na Câmara dos Deputados. Ou seja, nos três casos analisados, quando a Câmara dos Deputados enviou os projetos de decretos legislativos para ratificação de tratados internacionais ao Senado Federal, o Senado se limitou a continuar a tramitação nos moldes da aprovação feita na Câmara – no rito especial similar ao das emendas constitucionais –, submetendo a pauta em dois turnos e exigindo o quórum de três quintos. Ressalte-se, nesse sentido, o “descuido” na aprovação em turno único do Tratado de Marraqueche no Senado Federal, que foi em seguida submetido aos dois turnos para garantir a equivalência às emendas constitucionais, sem ressalvas ou pedido de esclarecimentos por parte dos senadores.

Em relação à Convenção dos Trabalhadores Migrantes, não houve a apresentação de requerimento para tramitação sob o rito especial, como exige o entendimento da Questão de ordem 230/2007, apesar de ter sido aberto prazo para manifestação ainda em 2011. Nesse ponto, sobretudo se considerado o longo prazo passado, e com várias legislaturas decorridas, é questionável dizer que houve preclusão de tal manifestação, principalmente visto que seu esteio se encontra em uma questão de ordem bastante antiga. Eventuais novas questões de ordem poderão, no futuro, esclarecer ou atualizar o entendimento diante de novos casos concretos.

Quanto ao conteúdo, a convenção trata de matéria de direitos humanos, e por isso deveria tramitar pelo rito especial que lhe conferirá equivalência formal de emenda constitucional. Portanto, embora se possa argumentar pela constitucionalidade material inerente aos tratados internacionais de direitos humanos, a formalidade prevista a partir da Emenda Constitucional nº 45 trouxe novos argumentos para a discussão sobre a hierarquia jurídica desses acordos assumidos internacionalmente. É importante também que a decisão sobre alteração do rito seja tomada ainda na Câmara dos Deputados, tendo em vista o histórico de tramitação dos outros três tratados analisados. Nessas tramitações, como visto, o Senado Federal deu seguimento à aprovação nos mesmos moldes da aprovação da Câmara, sendo nebulosa a resolução que se dará às situações em que venha a tramitar um tratado de direitos humanos na Câmara pelo rito ordinário, e que seja levantada a hipótese no Senado de aplicação do rito especial previsto no art. 5º, §3º.

De toda forma, devem ser observadas as discussões específicas em cada tratado, visto a diversidade de interpretações, bem como orientações das questões de ordem que disciplinam a matéria, visto que até hoje o rito a que se refere a Constituição para tramitação especial dos tratados internacionais de direitos humanos não foi regulamentada a nível dos regulamentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Embora a Questão de Ordem nº 230/2007 tenha elucidado questões importantes sobre o rito legislativo nos últimos anos, novas dúvidas surgiram desde então, devendo as especificidades tratadas nos casos anteriores serem consideradas em eventual regulamentação da matéria.

É uma questão, portanto, que merece atenção, e que dependerá da movimentação dos atores interessados nas futuras tramitações no Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Mensagem nº 696**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=917816&filename=MSC%20696/2010. 13 dez 2010. Acesso em: 25 fev 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Observatório da revisão periódica da ONU de direitos humanos**. [s.d.]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/observatorio-parlamentar-da-revisao-periodica-universal-da-onu/recomendacoes-ao-brasil-sobre-migrantes. Acesso em: 06 mar 2025.

CARVALHO RAMOS, André de. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2022.

DISSANAYAKE, E. V. A. **Reviewing the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW) in the context of contemporary Cross-border Labour Migration**. Columbia University, 2023.

GONÇALVES, Vinícius Raimundo. **A participação da sociedade civil na construção de agenda em torno da nova lei de migração**. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da grande Dourados. Dourados, 2024.

FRANÇA, Rômulo Ataides; RAMOS, Wilsa Maria; MONTAGNER, Maria Inez. **Mapeamento de políticas públicas para os refugiados no Brasil**. Estudos e pesquisas em psicologia, v. 19, n. 1, p. 89-106, 2019.

LEAL, Roger Stiefelmann. O todo ou a parte? Direitos, tratados e dissonâncias interpretativas. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 17, n. 47, 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. A incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos no ordenamento brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 37, n. 147, p. 179-200, 2000.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2022.

MAZZUOLI, Valerio; ANDRADE, Landolfo. **Incorporation of anti-corruption conventions into Brazilian law and the Administrative Improbity Law**. Administrative Law Review, v. 283, n. 3, p. 179-202, 2024.

OHCHR. Office of the High Commissioner. United Nations Human Rights. **The Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies**. [s.d.] Disponível em: https://www.ohchr.org/en/core-international-human-rights-instruments-and-their-monitoring-bodies. Acesso em: 13 fev 2025.

PIUCCO, Micheli; GORCZEVSKI, Clovis. **Os tratados internacionais de direitos humanos no Brasil**: autonomia e hierarquia do direito interno à aplicação da Teoria do Diálogo das Fontes. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, n. 55, p. 213-228, 2024.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **Processo legislativo bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa?** 1. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2024. v. 1. 572p.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A reforma do judiciário e os tratados internacionais de direitos humanos: algumas notas sobre o novo §3º do art. 5º da Constituição**. Belo Horizonte, ano 1, n. 4, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. Considerações a respeito das relações entre a Constituição Federal de 1988 e os tratados internacionais de direitos humanos. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 12, n. 2, p. 325-344, 2011.

YIN, ROBERT, K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grasso, 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. ISBN 85-7307-852-9. 1989.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION. **International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families**. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4. Acesso em: 15 abr. 2024.

WIPO – World Intellectual Property Organization. WIPO-Administered Treaties. **Marrakesh VIP Treaty.** [s.d.]. Disponível em: https://www.wipo.int/wipolex/en/treaties/ShowResults?start_year=ANY&end_year=ANY&search_what=C&code=ALL&treaty_id=843. Acesso em: 02 mai. 2025.