



**TRAMITAÇÃO DA CONVENÇÃO INTERNACIONAL
SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE TODOS
OS TRABALHADORES MIGRANTES E DOS
MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS NOS PODERES
EXECUTIVO E LEGISLATIVO**

(Mensagem 696, de 2010, do Poder Executivo)

*MARIA ESTER MENA BARRETO CAMINO
VICENTE MARCOS FONTANIVE
CONSULTORES LEGISLATIVOS DA ÁREA XVIII
Direito Internacional Público e Relações Internacionais*

JULHO/2014

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	3
2. ANÁLISE.....	8
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	14
ANEXO 1.....	18

©2014 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

TRAMITAÇÃO DA CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE TODOS OS TRABALHADORES MIGRANTES E DOS MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS NOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, (Mensagem 696, de 2010, do Poder Executivo)

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Mensagem nº 696, de 2010, do Poder Executivo, que encaminhou à apreciação do Congresso Nacional a 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 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, foi apresentada à Câmara dos Deputados no dia 15 de dezembro de 2010, para dar cumprimento ao estipulado no inciso I do art. 49 da Constituição, foi apresentada à Câmara dos Deputados no dia 15 de dezembro de 2010.

Essa mensagem foi inicialmente distribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do Regimento Interno), em 15 de dezembro de 2010.

Posteriormente, por solicitação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (Requerimento nº 1.286, de 2011), foi revisto o despacho de distribuição da matéria, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, da seguinte forma:

“Defiro, nos termos do art. 139, inciso II, alínea “a” do RICD, o Requerimento nº 1826, de 2011, e, por conseguinte, revejo o despacho inicial para determinar a inclusão da Comissão de Direitos Humanos e Minorias para apreciação do mérito da Mensagem 696, de 2010. Tendo em vista que a referida proposição versa matéria de competência de mais de três comissões de mérito, decido pela criação de comissão especial, nos termos do art. 34, inciso II do RICD. Publique-se. Oficie-se.”¹

¹ Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_depachos.jsessionid=239A5027A8219B0CB0EDA80132CA95B4.proposicoesWeb2?idProposicao=489652> Acesso em: 9 jul.2014

Passando a matéria a ser distribuída a mais de três comissões de mérito, incidiu o inciso II do art. 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados², que prevê a criação de comissão especial para tais hipóteses.

A constituição dessa comissão foi determinada no dia 3 de agosto de 2011, mas, até 10 de julho de 2014, não chegou a ser instalada, presumindo-se que não tenha havido indicação dos respectivos membros pelos diferentes partidos.

Deve-se ressaltar, ademais, em relação à tramitação dessa proposição, que, na Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores, anexa à mensagem presidencial³, é requerida a sua tramitação como projeto de emenda constitucional, nos termos do art. 5º, §3º, da Constituição.

Em face dessa demanda de tramitação do Executivo, em 19 de agosto de 2011, foi aberto prazo regimental para “...*eventual apresentação de requerimento, subscrito por no mínimo um terço dos membros da Casa, de adoção do rito especial previsto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal, nos termos da Questão de Ordem n. 230/2007*”⁴ (10 sessões ordinárias a partir de 22/08/2011).⁵

Esse prazo, entretanto, foi encerrado *in albis*, em 20 de setembro de 2011, passando, dessa forma, a matéria a tramitar segundo o mesmo rito dos demais atos internacionais sobre as diferentes matérias distribuídos a mais de três comissões de mérito.

Como não chegou a haver a instalação da comissão especial, nos quase três anos subsequentes à determinação de sua criação pela Presidência da Casa, também não incidiu o inciso III do art. 52 do Regimento Interno, que prevê o prazo máximo de quarenta sessões para a deliberação da matéria em comissão especial que tenha sido instalada.

Pode-se, todavia, entender que, em face de não ter havido a instalação da comissão especial em tempo muito superior às quarenta sessões

² Art. 34 As comissões especiais serão constituídas para dar parecer sobre:

I- omissis

II- proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão. [...]”.

³ E M nº 00190 MRE-DES/DNU/DDH/DAI-STES/SHUM/ONU. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8B06D1DBB1FD8627D84AF6F61C98DF2C.proposicoesWeb2?codteor=917816&filename=MSC+696/2010> Acesso em 9 jul..2014

⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:3>> Acesso em 9 jul.2014.

⁵ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO2011.pdf#page=872> Acesso em 9 jul. 2014

previstas para a finalização dos seus trabalhos (contados a partir do momento de sua instalação), incide o disposto no §6º, desse mesmo art. 52 do Regimento Interno, sendo perfeitamente plausível a avocação da matéria à deliberação direta do Plenário, o que poderia ser feito, de ofício, pela Presidência da Casa a qualquer momento⁶.

Essa avocação da matéria a Plenário, por parte da Presidência da Câmara, todavia, não aconteceu, conquanto tenha sido apresentado Requerimento de Urgência pelo Deputado Cândido Vaccarezza (Req. nº. 3043/2011, publicado no DCD do dia 31/08/11, p. 45861, col. 01), que o fundamentou no art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e não no § 6º do art. 52 do RICD. Esse pleito, contudo, foi retirado sem ter sido objeto de deliberação em Plenário.

Dessa forma, a Convenção continua a tramitar da maneira usual para matérias distribuídas a mais de três comissões de mérito, ou seja, continua aguardando a indicação dos respectivos membros para que possa ser instalada a comissão especial e passe a deliberar a respeito. Até que isso ocorra, ou, então, seja a proposição avocada à deliberação direta do Plenário, o seu compasso é de espera.

Importante lembrar que, conquanto seja esse considerado um dos nove instrumentos fundamentais sobre direitos humanos das Nações Unidas e o Executivo tenha requerido que fosse a matéria apreciada segundo o disposto no § 3º do art. 5º da Constituição, não foi apresentado qualquer requerimento para a tramitação dessa Convenção nesses termos, na forma decidida na Questão de Ordem 230/2007, portanto, até o momento, essa avença internacional tramita de forma análoga a todas as demais.

Assim, dependendo da maneira como o Plenário deliberar a respeito (votação nominal ou simbólica) e do *quorum* respectivo (maioria simples ou 3/5), a matéria será, ou não, submetida à votação em segundo turno, mas apenas caso não seja entendido ter a hipótese de tramitação equivalente a de emenda constitucional precluído no início da tramitação da proposição, uma vez que não foi apresentado requerimento algum para que ela seguisse o rito equivalente ao de emenda constitucional, no prazo previsto de dez sessões para

⁶ Art. 52. *Excetuados os casos em que este Regimento determine de forma diversa, as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:*
[...] § 6º Sem prejuízo do disposto nos §§ 4º e 5º, esgotados os prazos previstos neste artigo, o Presidente da Câmara poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado, determinar o envio de proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso, independentemente de interposição do recurso previsto no art. 132, § 2º, para as referidas no art. 24, inciso II. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados. (parágrafo acrescido pela Resolução nº 58, de 1994)

que fosse dada entrada nesse requerimento.

Na hipótese de haver decisão do Plenário de que não houve preclusão e a matéria for aprovada mediante votação nominal, por *quorum* de deliberação de 3/5, em dois turnos, será encaminhada à apreciação do Senado Federal como normativa equivalente àquela de emenda constitucional.

No que concerne ao mérito da matéria abordada pela Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, é importante lembrar que o texto da Convenção contém dispositivos tanto para coibir a discriminação, quanto relativos a direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes; direitos adicionais de migrantes documentados, além de disposições especiais aplicáveis a categorias específicas de trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, assim como dispositivos adicionais para a promoção de condições saudáveis, eqüitativas, legais e dignas em matéria de migração internacional de trabalhadores, tanto aplicáveis a eles quanto a membros de suas famílias.

Esse conjunto de normas é, ainda, complementado por regras jurídicas sobre a forma de aplicação da Convenção pelos Estados-parte.

Segundo o Artigo 86 da Convenção, em seu primeiro parágrafo, a Convenção estará “*aberta a assinaturas por todos os Estados*” e. estará “*sujeita à ratificação*”. Nos termos do segundo parágrafo do mesmo dispositivo, a Convenção “*...será aberta à adesão por todos os Estados*”. Em outras palavras, não foram fixados prazos quer para a assinatura, quer para a adesão, por determinação convencional do dispositivo citado que não os fixa.

Prevê-se, ainda, no parágrafo terceiro desse mesmo artigo, que os instrumentos de ratificação ou de adesão deverão ser depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Importante lembrar, ademais, que, na Exposição de Motivos do Poder Executivo que instruiu a MSC 696/2010, é salientada a necessidade de serem feitas reservas aos seguintes dispositivos do texto convencional: art. 18, §3º, alínea “g” e art. 22, § 3º, sob os seguintes fundamentos:

(1) *em relação ao art. 18, §3º, alínea “g”: “Embora o ordenamento jurídico brasileiro garanta o direito de não se incriminar, entende-se que qualquer pessoa tem o direito de servir como testemunha quando chamada em juízo”*

(2) *De outro lado, o §3º do art. 22, relativo à expulsão do trabalhador migrante, “...admite que a decisão sobre a*

expulsão seja, em circunstâncias excepcionais, desprovida de fundamento.” No Brasil, todavia, a expulsão de estrangeiro, “...embora seja ato de império, ,submete-se a condicionantes estabelecidas na Lei nº 6.815, de 1980.”⁷

Essa foi a baliza genérica posta pelo Poder Executivo, ao encaminhar a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias ao Congresso Nacional.

Interessante lembrar, também, que o encaminhamento da Convenção ao Poder Legislativo ocorreu sem que o Poder Executivo tivesse, preliminarmente ao envio da matéria ao Congresso, assinado ou aderido à Convenção, diferentemente da praxe usual que tem sido adotada em relação aos atos internacionais em geral, que são costumeiramente enviados ao Poder Legislativo após a assinatura ou adesão *ad referendum* efetuada pelo Poder Executivo.

Nesse caso específico, todavia, o Poder Executivo preferiu obter o aval legislativo *a priori*, para tomar, posteriormente, as medidas necessárias tanto à assinatura ou adesão, quanto à ratificação (que supre e dispensa a assinatura ou adesão, mas não pode prescindir da aprovação legislativa para ser efetuada, sob pena de responsabilidade, pois manifesta a vinculação legal do Estado ao texto convencional no concerto das nações e comunica às demais partes estarem satisfeitas as regras do direito interno do País para que isso aconteça, o que implica, necessariamente, o aval legislativo).

Deve-se recordar, ainda, que, para as normas pactuadas serem inseridas em nosso direito interno, são imprescindíveis o decreto de promulgação do Presidente da República e a correspondente publicação do texto convencional no Diário Oficial da União. Apenas após esses dois últimos passos, do ponto de vista da existência, validade e eficácia das normas jurídicas, estará concluída a inserção da normativa convencional no direito positivo brasileiro.

⁷ Exposição de Motivos do Ministro Celso Amorim, fls. 1-2 dos autos de tramitação legislativa. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E9851BF1FBFF85630E3FBC44E2CB7160.pr oposicoesWeb1?codteor=917816&filename=MSC+696/2010> Acesso em: 5 jun. 2014

2. ANÁLISE

Essa importante Convenção sobre direitos humanos foi adotada, por consenso, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, por meio da Resolução 45/158, em 18 de dezembro de 1990, ou seja, há 24 anos.

Conforme lembrou Ngonlardje Mbaidjol (2007)⁸, então Diretor do Escritório de Nova York do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, em conferência proferida em 19 de junho de 2007, no curso de Direito Internacional das Migrações, a Convenção impõe obrigações legais aos Estados Parte. Ademais, sendo um documento adotado pela Assembleia Geral da ONU por consenso, após mais de dez anos de consultas efetuadas aos Estados Membros, mesmo aqueles Estados “...*que ainda não a ratificaram, também têm a obrigação política de respeitá-la e promover a obediência aos padrões nela contidos, que representam um consenso da comunidade internacional. A Convenção também serve como uma ferramenta para a advocacia nos níveis nacional, regional e internacional*”.

O Brasil estava presente à reunião da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1990, em que, consensualmente, a Convenção foi adotada pela Resolução 45/158, de 18 de dezembro de 1990 da Assembleia Geral. Portanto, não se tendo oposto, anuiu à adoção desse instrumento pelas Nações Unidas. Todavia, até o momento em que encaminhou a Convenção ao Congresso, não achou oportuno assiná-la, deduzindo-se que tenha preferido apenas ratificá-la após receber o aval legislativo para fazê-lo (a ratificação, é bom lembrar, supre tanto a assinatura, quanto a adesão).⁹

A esse respeito, conveniente é recordar alguns dispositivos normativos do chamado Direito das Gentes.

O primeiro a ser citado faz parte da Convenção de Viena, de 1986, sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, aberta a assinaturas em 1986, mas que ainda não entrou em vigor na ordem internacional, por não ter sido ratificada por

⁸ MBAIDJOL, Ngonlardje Presentation on the International Law Migration Course about the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, p. 7. Nossa a tradução. Nossa a tradução. Disponível em: <https://www.unitar.org/ny/sites/unitar.org/ny/files/OHCHR_MWC.pdf> Acesso em: 4 jun. 14.

⁹ Conforme pode ser verificado no status de ratificação da Convenção sobre Direitos dos Trabalhadores Migrantes e de Suas Famílias, nos sítios tanto da UN Database, TreatyCollection, quanto da United NationsHumanRightsWatch, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en> e <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CMW&Lang=en>

35 Estados, conforme prevê o seu art. 85¹⁰.

Essa Convenção assim estipula, em relação à adoção de um texto convencional:

Artigo 12

Consentimento em obrigar-se por um tratado manifestado pela assinatura

1. O consentimento de um Estado ou de uma organização internacional em obrigar-se por um tratado manifesta-se pela assinatura do representante desse Estado ou dessa organização:

a) quando o tratado disponha que a assinatura terá esse efeito;

b) quando se estabeleça, de outra forma, que os Estados negociadores e as organizações negociadoras ou, se for o caso, as organizações negociadoras acordarem em dar à assinatura esse efeito; ou

c) quando a intenção do Estado ou organização, interessados em dar esse efeito à assinatura, decorra dos plenos poderes de seus representantes ou tenha sido manifestada durante a negociação.

2. Para os efeitos do parágrafo 1º:

a) a rubrica de um texto tem o valor de assinatura do tratado quando ficar estabelecido que Estados negociadores e organizações negociadoras ou, se for o caso, as organizações internacionais nisso acordaram;

b) a assinatura *ad referendum* de um tratado pelo representante de um Estado ou uma organização internacional, quando confirmada pelo seu Estado ou organização, vale como assinatura definitiva de um tratado.¹¹

De outro lado, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados¹², documento em vigor tanto no âmbito internacional, quanto interno assim determina a respeito:

¹⁰ Deve-se ressaltar, ainda, que o Brasil está inserido no grupo dos Estados que a ela ainda não aderiu. Todavia, em face de ser um pacto multilateral, fruto de negociação internacional, serve como indicador doutrinário que tende a vigor como costume internacional, se vier a entrar em vigor na ordem normativa internacional, o que ainda não ocorreu.

¹¹ Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, versão da Convenção publicada pelo tradução de Ilza Santos Rocha. Apud MAZZUOLI, Valério. *Coletânea de Direito Internacionall*. Constituição Federal, p.485. São Paulo: RT, 2014.

¹² Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 496, de 17/7/2009 e promulgada pelo Decreto nº 7.030, de 14/12/2009.

Artigo 11

Meios de manifestar consentimento em obrigar-se por um tratado

O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado pode manifestar-se pela assinatura, troca dos instrumentos constitutivos do tratado, ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ou por quaisquer outros meios, se assim acordado.

Para Accioly (2008), nesse aspecto, a Convenção de Viena trouxe inovações, “...pois, além de admitir a assinatura como meio de qualquer estado se obrigar por tratado, menciona algumas outras modalidades levando em consideração certas peculiaridades de determinados países”¹³.

A prática comumente utilizada pelo nosso País, em relação à assinatura dos atos internacionais, bilaterais, plurilaterais ou multilaterais, tem sido a de o representante brasileiro assiná-los *ad referendum*, cabendo ao Poder Executivo, no momento posterior que julgar oportuno, providenciar o seu envio ao Congresso para apreciação legislativa, em cumprimento ao inciso I do art. 49 da Constituição Federal, assim como, após obter o aval legislativo, providenciar o depósito do instrumento de ratificação no local convencionado no ato internacional, promulgar e publicar o texto em âmbito interno, se e quando tal resolver (atos administrativos que, do ponto de vista jurídico, só podem ser praticados após o recebimento do aval legislativo consubstanciado em decreto legislativo de aprovação).

No caso da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, o Executivo preferiu não iniciar o processo de inserção do texto convencional no direito interno pela assinatura do instrumento em âmbito internacional, mas, sim, delegar ao Legislativo a responsabilidade pela adesão brasileira – ou não – a essa avença internacional.

Em outras palavras, após refletir por vinte anos a respeito da conveniência e oportunidade de o Brasil assinar e ratificar esse instrumento adotado pela Assembleia Geral da ONU, o Poder Executivo preferiu manifestar a sua intenção a ele aderir por meio do envio dessa avença à apreciação do Congresso Nacional (o que foi feito em 2010), sem assiná-la previamente. Ao enviá-la ao Congresso, acautelou-se, ainda, sinalizando as reservas que entende

¹³ ACCIOLY, Hildebrando CASELLA, Paulo Borba; SILVA; Geraldo Eulálio, *Manual de Direito Internacional Público*, p. 141. São Paulo: Saraiva, 2008

devam ser feitas.

Esses fatos significam que, se o Congresso aprovar a adesão brasileira à Convenção em debate, ao Poder Executivo caberá, se e quando julgar oportuno, tomar as medidas necessárias ao comprometimento brasileiro em nível internacional (depósito do instrumento de ratificação, que supre tanto a assinatura, quanto a adesão).

O Executivo deverá, também, cumprir as demais etapas necessárias à inserção da Convenção no direito positivo interno, do ponto de vista da existência, validade e eficácia das normas jurídicas, quais sejam a edição de decreto de promulgação, pela Presidente da República e respectiva publicação no Diário Oficial da União.

Ademais, se a aprovação ocorrer pelo mesmo *quorum* qualificado utilizado para as emendas constitucionais, a Convenção deverá ser inserida no ordenamento jurídico interno com *status* normativo equivalente ao de emenda constitucional, ou seja, será norma jurídica superveniente, no mesmo patamar hierárquico do texto constitucional brasileiro.

A discussão da aplicação da Convenção em âmbito internacional tem originado alentados debates. Ngonlardje Mbaidjol, na conferência já citada, de 2007, aponta que, em nível internacional, o atual *status* de ratificação da Convenção “...é desapontador”.

Lembra que a Convenção levou treze anos para entrar em vigor, o que, finalmente, aconteceu em 3 de julho de 2003, quando do depósito do vigésimo instrumento de ratificação¹⁴.

Mbaidjol assevera, ainda, que, quando se olha a relação dos Estados Parte, “...a primeira coisa que nos chama a atenção é que a maior parte deles é constituída por Estados de origem, sendo alguns, também, Estados de trânsito e de emprego”, mas nenhum dos Estados empregadores ratificou a Convenção: “A falta de ratificação da Convenção por Estados empregadores, notadamente países desenvolvidos, coloca um sério problema para a implementação efetiva da Convenção”.¹⁵

Moldura posta, Mbaidjol indaga: “Como é que a Convenção foi recebida com tão pouco entusiasmo pelos Estados Membros, inclusive por aqueles Estados que são usualmente muito rápidos em capitanear a defesa dos

¹⁴ MBAIDJOL, op. cit., p.5.

¹⁵ Id, ibidem.

*direitos humanos?*¹⁶

O autor dá algumas respostas tentativas a essa questão:

1. *É possível que algumas das provisões da Convenção possam criar dificuldades para os Estados, uma vez que, talvez, eles possam estar em uma posição que os impossibilite de aplicá-las;*

...

2. *A Convenção deu origem a uma série de mal-entendidos, um dos quais é aquele que a Convenção favorece a imigração irregular, o que não é verdade, conforme bem explica o autor;*

...

3. *O alto custo de implementação da Convenção;*

....

4. *A Convenção é longa, é um instrumento complexo que prevê vários direitos em diferentes campos e, conseqüentemente, envolve muitos departamentos governamentais, cuja coordenação pode não ser uma tarefa fácil ; e*

5. *Considerações de ordem política: “todos sabemos que, nos dias atuais, o clima não é muito favorável à discussão relativa a direitos a serem concedidos a trabalhadores migrantes; ademais, o preconceito contra migrantes é alimentado pelo panorama geral que os apresenta como criminosos ou terroristas.”¹⁷*

Incidentalmente, até junho de 2014, transcorridos onze anos da entrada em vigor da Convenção em nível internacional, 47 Estados tinham-na ratificado, sendo África, América Latina e Ásia os continentes da maior parte dos países signatários, havendo, ainda, três Estados do Leste Europeu e um do Oeste Europeu/ Ásia (Turquia).

Mbaidjol conclui suas reflexões, lembrando que muito trabalho há a fazer para desmistificar esses preconceitos e conseguir a efetivação da Convenção tanto em Estados de origem, quanto em países de destino dos trabalhadores migrantes.

Alerta, ainda, o autor, para o fato de que, a menos que haja uma ampla aceitação da Convenção e a efetiva implementação dos direitos nela

¹⁶ Id, ibidem.

¹⁷ Id, ibidem, p.6.

previstos pelos Estados Partes, quer de origem ou de destino, esses direitos tornar-se-ão letra morta.

Conclama os Estados a aderirem ao texto convencional, bem como a estudar meios e formas de tornar efetiva a Convenção, fazendo, inclusive, as necessárias adequações em seus sistemas jurídicos internos.

O autor também aduz, com propriedade, que o fato de essa Convenção ter sido adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas por consenso, coloca-a no rol das normas jurídicas que fazem parte do costume internacional, devendo ser aplicadas, ainda que não tenham sido formalmente adotadas pelos Estados e inseridas em seus respectivos sistemas jurídicos internos.

Nesse aspecto, no caso brasileiro, em reforço à tese de que é cabível a sua aplicação em nível jurídico interno, desde a sua entrada em vigor em nível internacional, incide o § 2º do art. 5º da Constituição, referente aos direitos e garantias individuais, quando estipula que os direitos e garantias previstos na 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*”. A esse dispositivo constitucional, aliam-se os preceitos do art. 1º, inciso III e IV; art. 3º, incisos III e IV; e art. 4º, incisos II e IX, da nossa Lei Maior.

É conveniente, ainda, lembrar, a título de informação, que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) faz o acompanhamento do *status* de ratificação dos atos internacionais que compõem o sistema de direitos humanos da ONU, fornecendo e atualizando os dados pertinentes tanto à assinatura, quanto à ratificação dos vários instrumentos internacionais pertinentes.

Nesse sentido, a OHCHR apresenta quadro e mapa referentes ao *status* de ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Para facilitar o acesso a essa informação, no âmbito desta nota técnica, optou-se por transcrever, no Anexo I, os dados do quadro elaborado pela OHCHR, que se traduziu, a fim de facilitar a consulta parlamentar a respeito.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias foi adotada por consenso pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução 45/158, em 18 de dezembro de 1990, ou seja, há 24 anos.

Entrou em vigor, na ordem normativa internacional, quando do depósito do vigésimo instrumento de ratificação, há pouco mais de dez anos, em 3 de julho de 2003.

O Poder Executivo brasileiro não assinou ou aderiu à Convenção nos vinte anos que precederam o seu envio ao Congresso Nacional, preferindo deixar para tomar as medidas necessárias ao seu comprometimento internacional ao texto *a posteriori*.

A praxe usual, para a análise de atos internacionais, no sistema constitucional de freios e contrapesos (advinda da combinação do inciso VIII do art. 84, com o inciso I do art. 49 da Lei Maior), tem sido a de o Executivo assinar, ou aderir, conforme o caso, ao instrumento internacional, com reserva de ratificação e, em momento posterior encaminhá-lo ao Congresso, deixando para concluir o processo (que, por envolver uma sucessão tanto de atos administrativos, quanto legislativos, é complexo e implica a participação de dois dos poderes de Estado), após decisão legislativa que conceda aprovação à adesão brasileira por decreto legislativo.

Nas hipóteses em que há outra decisão legislativa terminativa, rejeição ou arquivamento, esse processo cessa com a comunicação da decisão tomada pelo Legislativo ao Executivo e a matéria é arquivada, sendo insuscetível de produzir efeitos jurídicos válidos e eficazes em âmbito interno, vez que não passou da categoria de projeto de proposição. Em outras palavras, sem a aprovação do Poder Legislativo a determinado ato internacional que a ele deva ser submetido, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição, essa avença não ingressa no direito normativo interno enquanto norma jurídica. Situação análoga, na esfera da legislação ordinária, é a do projeto de lei rejeitado, que não passa de proposição e jamais vira lei, nunca gerando direitos ou obrigações.

Portanto, caso a Convenção encaminhada ao Congresso, pela MSC 686, de 2001, venha a ser aprovada pelo Parlamento, os passos subseqüentes a serem tomados pelo Poder Executivo, se e quando tal resolver,

serão:

1. na esfera externa, o depósito do instrumento de ratificação no local convencionado, que supre a falta de assinatura, configurando tanto adesão, quanto ratificação;
2. na esfera interna, a promulgação e a publicação do instrumento celebrado na imprensa oficial, requisitos indispensáveis à aplicação da norma no direito interno no patamar hierárquico equivalente ao quorum de deliberação parlamentar a que tiver sido submetida, ou seja:
 - 2.1. de normativa equivalente à de emenda constitucional, se aprovada em dois turnos, por 3/5 de votação nominal, em cada uma das duas Casas do Congresso Nacional;
 - 2.2. ou, em caso de aprovação por maioria simples ou simbólica, no patamar das demais leis que compõem o sistema jurídico pátrio, nos termos da decisão à Questão de Ordem 230/2007.

Dessa forma, na hipótese da Convenção ser aprovada no Congresso Nacional por maioria simples (hipótese 2.2.), ingressará, formalmente, no direito interno na categoria hierárquica das demais leis ordinárias.

Todavia, em face de sua condição de costume internacional e do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 5ª da Constituição, ainda assim, poderá ser considerada normativa de direitos humanos, com *status* semelhante aos das demais normas constitucionais pertinentes a direitos e garantias individuais, previstas no art. 5º da Lei Maior, uma vez que essa Convenção é considerada um dos nove instrumentos fundamentais do arcabouço normativo das Nações Unidas sobre direitos humanos, foi adotada por consenso pela Assembléia Geral e está em vigor na ordem jurídica internacional como norma positiva de Direito Internacional Público. Nessa condição, passou à condição de costume internacional e, portanto, fonte de Direito Internacional Público, nos termos preceituados pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça (*Artigo 38, inciso I, alínea “b”*¹⁸). Nesse sentido, passível de aplicação no direito interno, como parte

¹⁸ “Artigo 38:

do elenco dos direitos e garantias individuais.

Todavia, conquanto essa convenção possa ser considerada um costume internacional, passível de aplicação pela Corte Internacional de Justiça, nenhum dos países considerados desenvolvidos, quer da América do Norte, Europa ou Ásia a ratificou. Os 47 Estados que o fizeram, até a data de conclusão desta nota técnica, são, principalmente, países de origem de trabalhadores migrantes e estão situados na Ásia, África e América Latina. Apenas quatro Estados europeus estão incluídos nesse rol, países do Leste e Oeste da Europa.

A Convenção é, sem dúvida, um texto extremamente importante. Trata-se de longo, complexo e detalhado documento normativo internacional (composto por 93 artigos), com reflexos jurídicos internos em diversos campos do Direito brasileiro.

Esse texto internacional está há quatro anos no Congresso, ainda assim menos da quarta parte do tempo que o Executivo necessitou, desde a adoção do instrumento pela ONU, para avaliar se era conveniente ou não encaminhá-la ao Parlamento, o que só ocorreu no final do governo do Presidente Lula, em 2010, sete anos após a entrada em vigor do texto na ordem internacional, oportunidade em que foi feita solicitação expressa para que a Convenção tramitasse no Legislativo na condição de normativa equivalente à de emenda constitucional (significa isso dizer que se trata de um texto convencional que implica uma adição ou alteração, na Constituição brasileira, de 93 artigos).

Nos termos da Questão de Ordem nº 230/2007, foi aberto, em 19 de agosto de 2011, prazo regimental de dez sessões para que tramitasse sob a forma de normativa equivalente à emenda constitucional, prazo, esse, que transcorreu *in albis*, sem que requerimento fosse apresentado para a matéria tramitar nesses termos.

A tramitação legislativa, assim, continuou a ocorrer da forma usual, sem implicar votação nominal, *quorum* de 3/5 e votação em dois turnos. Quando, entretanto, da votação em Plenário, se essa forma de deliberação for proposta, adotada e a votação nominal a ela conceder 3/5 de aprovação legislativa, em dois turnos, a matéria será encaminhada à revisão do Senado Federal na condição de normativa equivalente à de emenda constitucional.

1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: [...]
b. o costume internacional, como prova de uma prática geral, aceita como sendo o direito; [...]"

A Mensagem nº 696, de 2010, por conter proposição complexa e abrangente, foi distribuída a mais de três comissões de mérito da Câmara dos Deputados, razão pela qual foi determinada a criação de Comissão Especial, que não chegou a ser instalada, por falta de indicação dos respectivos componentes.

Essa não instalação da comissão especial, cuja criação foi determinada, configura suporte fático para a incidência do § 6º do art. 52 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, podendo a matéria ser avocada a Plenário tanto pelo Presidente da Casa, quanto por requerimento de parlamentar.

Trata-se, conforme já ressaltado, de matéria relevante, considerada instrumento jurídico fundamental de direitos humanos no sistema jurídico internacional, com reflexos significativos, a merecer análise acurada tanto do mérito, quanto dos seus impactos sobre a ordem normativa interna.

ANEXO 1

Status de ratificação, conforme apresentada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, na fonte e data especificadas, da *Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias*, por Estado-parte da ONU¹⁹

Item	País	Assinatura	Ratificação
1.	Afeganistão		
2.	África do Sul		
3.	Albânia		05 Jun. 2007
4.	Alemanha		
5.	Argélia		21 Abr. 2005
6.	Andorra		
7.	Angola		
8.	Antigua e Barbuda		
9.	Arábia Saudita		
10.	Argentina	10 Ago. 2004	23 Fev. 2007
11.	Armênia	26 Set. 2013	
12.	Austrália		
13.	Áustria		
14.	Azerbaijão		11 Jan 1999
15.	Bahamas		
16.	Bangladesh	07 Out 1998	24 Ago. 2011
17.	Barbados		
18.	Barein		
19.	Belarus		
20.	Bélgica		
21.	Belize		14 Nov. 2001
22.	Benin	15 Set 2005	
23.	Bolívia		16 Out. 2000
24.	Bósnia e Herzegovina		13 Dez. 1996
25.	Botsuana		
26.	Brasil		
27.	Brunei		
28.	Bulgária		
29.	Burkina Fasso	16 Nov. 2001	26 Nov. 2003
30.	Burundi		
31.	Butão		
32.	Cabo Verde		16 Set. 1997
33.	Camarões	15 Dez. 2009	
34.	Camboja	27 Set. 2004	
35.	Canadá		
36.	Casaquistão		
37.	Catar		
38.	Chade	26 Set 2012	
39.	Chile	24 Set. 1993	21 Mar 2005
40.	China		
41.	Chipre		
42.	Cingapura		

¹⁹ Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CMW&Lang=en> Acesso em: 4 jun. 2014

43.	Colômbia		24 Mai 1995
44.	Comores	22 Set 2000	
45.	Congo	29 Set 2008	
46.	Congo		
47.	Coréia (República Democrática da Coréia)		
48.	Costa do Marfim		
49.	Costa Rica		
50.	Croácia		
51.	Cuba		
52.	Dinamarca		
53.	Djibuti		
54.	Dominica		
55.	Egito		19 Fev. 1993
56.	El Salvador	13 Set 2002	14 Mar 2003
57.	Emirados Árabes Unidos		
58.	Equador		05 Fev.2002
59.	Eritreia		
60.	Eslováquia		
61.	Eslovênia		
62.	Espanha		
63.	Estados Unidos		
64.	Estônia		
65.	Etiópia		
66.	Fiji		
67.	Filipinas	15 Nov. 1993	05 Jul. 1995
68.	Finlândia		
69.	França		
70.	Gabão	15 Dez 2004	
71.	Gâmbia		
72.	Gana	07 Set 2000	07 Set 2000
73.	Geórgia		
74.	Granada		
75.	Grécia		
76.	Guatemala	07 Set 2000	14 Mar 2003
77.	Guiana	15 Set 2005	07 Jul. 2010
78.	Guiné		07 Set 2000
79.	Guiné Equatorial		
80.	Guiné-Bissau	12 Set 2000	
81.	Haiti	05 Dez 2013	
82.	Holanda		
83.	Honduras		09 Ago. 2005
84.	Hungria		
85.	Ilhas Cook		
86.	Ilhas Marshall		
87.	Ilhas Salomão		
88.	Índia		
89.	Indonésia	22 Set 2004	31 Mai 2012
90.	Irã		
91.	Iraque		
92.	Irlanda		
93.	Islândia		
94.	Israel		
95.	Itália		

96.	Jamaica	25 Set 2008	25 Set. 2008
97.	Japão		
98.	Jordânia		
99.	Kiribati		
100.	Kuweit		
101.	Laos		
102.	Lesoto	24 Set. 2004	16 Set. 2005
103.	Letônia		
104.	Líbano		
105.	Libéria	22 Set. 2004	
106.	Líbia		18 Jun. 2004 (a)
107.	Liechtenstein		
108.	Lituânia		
109.	Luxemburgo		
110.	Macedônia		
111.	Madagascar		
112.	Malásia		
113.	Malauí		
114.	Maldivas		
115.	Mali		05Jun. 2003 (a)
116.	Malta		
117.	Marrocos	15 Ago. 1991	21 Jun. 1993
118.	Maurício		
119.	Mauritânia		22 Jan . 2007 (a)
120.	México	22 Mai. 1991	08 Mar. 1999
121.	Mianmar		
122.	Micronésia		
123.	Moçambique	15 Mar 2012	19 Ago.2013
124.	Moldávia		
125.	Mônaco		
126.	Mongólia		
127.	Montenegro	23 Out 2006	
128.	Namíbia		
129.	Nauru		
130.	Nauru		
131.	Nepal		
132.	Nicarágua		26 Out 2005 (a)
133.	Niger		18 Mai 2009 (a)
134.	Nigéria		27 Jul.2009 (a)
135.	Noruega		
136.	Nova Zelândia		
137.	Omã		
138.	Palau	20 Set 2011	
139.	Panamá		
140.	Papua Nova Guiné		
141.	Paquistão		
142.	Paraguai	13 Set 2000	23 Set 2008
143.	Peru	22 Set 2004	14 Set 2005
144.	Polônia		
145.	Portugal		
146.	Quênia		
147.	Quirguistão		29 Set2003
148.	Reino Unido		
149.	República Checa		

150.	República da Coreia		
151.	República Dominicana		
152.	Romênia		
153.	Ruanda		15 Dez.2008
154.	Rússia		
155.	Samoa		
156.	San Marino		
157.	Santa Lucia		
158.	São Cristóvão e Névis		
159.	São Tomé e Príncipe	06 Set 2000	
160.	São Vicente e Granadinas		29 Out, 2010 (a)
161.	Seicheles		15 Dez1994 (a)
162.	Senegal		09 Jun. 1999 (a)
163.	Serra Leoa	15 set 2000	
164.	Sérvia	11 nov 2004	
165.	Síria		02 Jun. 2005 (a)
166.	Somália		
167.	Sri Lanka		11 Mar 1996 (a)
168.	Suazilândia		
169.	Sudão		
170.	Sudão do Sul		
171.	Suécia		
172.	Suíça		
173.	Suriname		
174.	Tadjiquistão	07 Set 2000	08 Jan. 2002
175.	Tailândia		
176.	Tanzânia		
177.	Timor-Leste		30 Jan 2004 (a)
178.	Togo	15 nov. 2001	
179.	Tonga		
180.	Trinidad e Tobago		
181.	Tunísia		
182.	Turcomenistão		
183.	Turquia	13 Jan 1999	27 Set 2004
184.	Tuvalu		
185.	Ucrânia		
186.	Uganda		14 Nov. 1995 (a)
187.	Uruguai		15Fev. 2001 (a)
188.	Uzbequistão		
189.	Vanuatu		
190.	Vaticano		
191.	Venezuela	04 out 2011	
192.	Vietnã		
193.	Zâmbia		
194.	Zimbábue		

Fonte: Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas²⁰:

Legenda de cores utilizada	País silente em relação à Convenção	Convenção assinada	Convenção ratificada
-----------------------------------	-------------------------------------	--------------------	----------------------

²⁰ Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CMW&Lang=en> Acesso em: 4 jun.2014. Nossa a tradução.