

A Constituição de 1988 e o poder de celebrar tratados

Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros

Sumário

1. Introdução. 2. Debates na Assembléia Constituinte e histórico dos artigos 49, I, e 84, VIII, da Constituição de 1988. 2.1. Sugestões de Constituintes. 2.2. Sugestões de juristas e de partidos políticos. 2.3. Sugestões do Itamaraty. 2.4. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. 2.5. Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. 2.6. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. 2.7. Compatibilização dos Anteprojetos das Comissões Temáticas pela Comissão de Sistematização. 2.8. Projeto do Relator da Comissão de Sistematização. Primeiro e Segundo Substitutivos. Projeto de Constituição (A). 2.9. Primeiro turno de discussão e votação em plenário. Projeto de Constituição (B). 2.10. Segundo turno de discussão e votação em plenário. Projeto de Constituição (C). 2.11. Comissão de Redação. Projeto de Constituição (D). 2.12. Votação final. Constituição promulgada a 5 de outubro de 1988. 3. Interpretações doutrinárias. 3.1. A Constituição exige a aprovação do Congresso para todos os acordos internacionais. 3.2. Certos acordos internacionais podem ser concluídos pelo Executivo sem necessidade de aprovação congressional. 4. Conclusão.

1. Introdução

A competência para celebrar tratados foi tema de intensos debates na Assembléia Constituinte de 1987-1988.

No encerramento dos trabalhos, a Comissão de Redação não foi fiel à vontade do

Plenário e provocou o surgimento de dois dispositivos antinômicos: os artigos 49, I, e 84, VIII, da Constituição.

Neste artigo, serão recordadas, em primeiro lugar, as deliberações da Constituinte sobre as normas determinadoras da competência dos poderes do Estado brasileiro para a celebração de tratados internacionais.

As interpretações doutrinárias serão analisadas, em seguida, culminando com o exame dos artigos citados à luz dos modernos métodos hermenêuticos.

2. Debates na Assembléia Constituinte e histórico dos artigos 49, I, e 84, VIII, da Constituição de 1988

A Assembléia Nacional Constituinte brasileira de 1987-1988 dividiu o processo de elaboração do texto constitucional em duas etapas, previstas na Resolução nº 2, de 25 de março de 1987 (Regimento Interno)¹: 1ª) feitura de Projeto de Constituição por uma Comissão de Sistematização, com base em Anteprojeto setoriais confeccionados por oito Comissões e vinte e quatro Subcomissões Temáticas; 2ª) discussão e votação do Projeto de Constituição pelo Plenário da Assembléia.

A primeira etapa começou com a apresentação de sugestões pelos próprios constituintes, Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores, Tribunais e entidades representativas de segmentos da sociedade. Essas contribuições, juntamente com os depoimentos prestados diretamente por pessoas convidadas para audiências em Brasília, serviram para que as Subcomissões elaborassem, nos meses de abril e maio de 1987, vinte e quatro Anteprojeto, contendo dispositivos sobre os temas específicos atribuídos às mesmas.

A seguir, oito Comissões apreciaram, cada uma, os Anteprojeto de três Subcomissões e, com base na aglutinação destes,

¹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 25 de março de 1987, p. 871-84.

terminaram por apresentar, em junho, seus Anteprojeto. Apenas a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação não conseguiu aprovar Anteprojeto, ficando o relator da Comissão de Sistematização, nos termos do Regimento Interno, encarregado de redigi-lo.

Na Comissão de Sistematização, inicialmente foi preparado Anteprojeto resultante da compatibilização das matérias aprovadas pelas Comissões Temáticas.

Esse texto recebeu muitas emendas, passando pelas fases de Projeto, 1º Substitutivo e 2º Substitutivo, até converter-se no "Projeto de Constituição (A)", apresentado pela Comissão de Sistematização, a 24 de novembro de 1987, para ser apreciado pelo plenário da Assembléia Nacional Constituinte.

Principiou, então, a segunda etapa do processo de feitura da Constituição: a discussão e votação do Projeto em plenário.

Neste passo, entretanto, constituintes propuseram modificações nas normas regimentais da Assembléia, que impediam alterações mais profundas no Projeto da Comissão de Sistematização, vedando a apresentação de emendas substitutivas da íntegra ou concernentes a mais de um dispositivo do Projeto, a não ser que se tratassem de modificações correlatas.

Foi aprovada, em consequência, a Resolução nº 3, de 5 de janeiro de 1988², que abriu a possibilidade de se oferecer, além de emendas a dispositivos específicos do Projeto da Comissão de Sistematização, ainda emendas substitutivas do conjunto de preceitos contido em um Título, Capítulo, Seção ou Subseção do texto, e ainda estabeleceu que, sendo firmados pela maioria absoluta dos constituintes, os substitutivos seriam votados em igualdade de condições com o Projeto da Sistematização.

Amparado pelas novas regras regimentais, um grupo de constituintes, conhecido

² Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 6 de janeiro de 1988, p. 6.277-78.

como “Centrão”, apresentou substitutivo ao Projeto, compelindo o plenário da Assembléia a votar, no primeiro turno, em dois textos alternativos: o da Sistematização e o do Centrão.

Chegou a Constituinte, destarte, ao “Projeto de Constituição (B)”, para ser apreciado em segundo turno, só admitidas, então, emendas supressivas ou emendas para sanar omissões, erros, contradições e para correção de linguagem.

Encerrada a votação, a matéria foi encaminhada a uma Comissão de Redação, que confeccionou o “Projeto de Constituição (C)”, abrindo-se prazo para recebimento de emendas exclusivamente visando corrigir imperfeições de redação.

Depois de apreciadas as emendas, a Comissão de Redação elaborou o “Projeto de Constituição (D)”. Este, aprovado pelo plenário da Assembléia Constituinte, foi promulgado solenemente a 5 de outubro de 1988.

2.1. Sugestões de Constituintes

Nos termos do artigo 14, § 2º, da Resolução nº 2, de 1987 (Regimento Interno), cada constituinte estava autorizado a oferecer sugestões, até trinta dias a partir da promulgação do Regimento, que foram encaminhadas às Comissões pertinentes.

Quanto ao processo de celebração de tratados, foram apresentadas, nessa fase inicial dos trabalhos da Assembléia, numerosas sugestões, que podem ser divididas, quanto ao seu conteúdo, em duas vertentes: I) propostas que estabelecem a compulsoriedade absoluta da deliberação do Legislativo acerca de todo e qualquer compromisso internacional celebrado pelo Executivo; II) propostas que admitem certos acordos internacionais concluídos unicamente pelo Executivo, sem necessidade de aprovação congressional.

I – As sugestões no sentido de submeter todos os tratados ao controle do Legislativo foram as mais abundantes e serão referidas a seguir, com indicação do nome

do constituinte proponente e com resumo da sua justificativa, caso esta tenha sido apresentada.

1. Francisco Rollemberg

“Art. ____ É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e quaisquer atos ou contratos internacionais celebrados pelo Presidente da República e que, direta ou indiretamente, obriguem o Brasil;

II – autorizar e aprovar empréstimos, operações e obrigações de qualquer natureza, contraídas ou garantidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, pelas entidades de sua administração indireta ou sociedades sob o seu controle, os quais só vigorarão a partir da data do Decreto Legislativo de sua aprovação;

(...)

Parágrafo único. É vedado ao Congresso Nacional, no exercício da competência de que tratam os itens I e II deste artigo, conceder antecipada e genericamente aprovação a quaisquer atos ou contratos internacionais ou autorização para futuros compromissos a serem assumidos pelo Poder Executivo.

(...)

Art. ____ Compete privativamente ao Presidente da República:

I – celebrar, *ad referendum* do Congresso Nacional, tratados, convenções e quaisquer atos ou contratos internacionais que, direta ou indiretamente, obriguem o Brasil”³.

O constituinte Francisco Rollemberg justificou a sugestão argumentando que, nos últimos anos, se tem observado tendência para a adoção de práticas que visam evitar

³ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 51, de 29 de abril de 1987, p. 105-6.

o controle do Legislativo sobre os atos internacionais celebrados pelo Executivo. Essa tendência é perniciososa, pois, livre de controle e de fiscalização, o Poder Executivo compromete internacionalmente o País, e os efeitos desses compromissos atingem duramente os cidadãos.

No Brasil, sustentou Rollemberg, a experiência tem mostrado a necessidade não de afrouxar, mas de intensificar o controle do Executivo pelo Legislativo.

Se a soberania pertence ao povo, é necessário que este, por seus representantes legítimos, dê a sua aprovação prévia a qualquer ato internacional.

2. Humberto Lucena

“Art. ____ É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e quaisquer atos internacionais que, direta ou indiretamente, obriguem o Brasil.

(...)

Parágrafo único. A competência de que trata o item I deste artigo é indelegável, não sendo permitida a autorização genérica e antecipada, ainda que sob certas condições e dentro de certos limites”⁴.

A experiência dos últimos anos, conforme Humberto Lucena, tem corroborado a assertiva de que não se deve permitir ao Executivo a celebração de compromissos internacionais sem a audiência do Legislativo. Não que as Constituições brasileiras anteriores a tenham admitido; ao contrário, elas, expressamente, a vedavam. Mas, por interpretação doutrinária, o Executivo tem procurado fugir ao controle do Legislativo, evitando submeter ao Congresso o texto de certos acordos, com sérios e graves prejuízos para o povo, titular da soberania.

Destarte, “para evitar tais interpretações”, Humberto Lucena recomendou

⁴ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 61, 16 de maio de 1987, p. 147.

a mencionada redação abrangente, que impõe a necessidade de aprovação do Congresso Nacional para todo e qualquer compromisso internacional a ser assumido pelo Executivo.

E ainda, para evitar que o Parlamento se furte a esse dever de “fiscalização concreta e individualizada de cada caso”, propôs se declare indelegável a competência que lhe é atribuída.

3. Afonso Arinos de Melo Franco

(Anteprojeto de Constituição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, “Comissão Afonso Arinos”, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985).

“Art. 7º Os pactos, tratados e acordos internacionais dependem da ratificação do Congresso.

(...)

Art. 174. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais, inclusive os executivos, ou qualquer de suas alterações;

(...)

Art. 229. Compete ao Presidente da República, na forma e nos limites estabelecidos por esta Constituição:

(...)

XV – firmar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional;”⁵

4. Alfredo Campos

“Art. ____ Ao Congresso Nacional compete aprovar, mediante Decreto Legislativo, os tratados, convenções e quaisquer atos internacionais que, direta ou indiretamente, obriguem o Estado brasileiro.

§ 1º Serão nulos os atos previstos neste artigo, não submetidos ao Con-

⁵ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 56, 8 de maio de 1987, p. 373, 375 e 392.

gresso Nacional dentro de sessenta dias da sua assinatura.

§ 2º Recebido o texto dos atos internacionais pelo Congresso Nacional, terá este o prazo de trinta dias, contados do seu recebimento, para aprová-los.

Art. ____ Os tratados, convenções ou quaisquer atos internacionais somente adquirirão vigência e eficácia após terem sido aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República”⁶.

5. Nilson Gibson

“Art. ____ É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

II – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e demais atos internacionais, inclusive os executivos, ou sobre as alterações dos já concertados.

(...)

Art. ____ Compete privativamente ao Presidente da República:

I – celebrar tratados, convenções e demais atos internacionais, os quais somente importarão em compromisso do Governo do Brasil após ratificados pelo Congresso Nacional”⁷.

O proponente frisou que o resguardo dos interesses do País relativamente a quaisquer ajustes externos exige tratamento mais eficaz, mediante ampliação das hipóteses em que a audiência prévia dos representantes do povo, no Congresso Nacional, deva ser exigida.

6. Odacir Soares

“Art. ____ É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos interna-

cionais celebrados pelo Presidente da República.

§ 1º Para execução do item I do *caput* deste artigo, o Congresso Nacional deverá ter conhecimento prévio dos tratados, convenções e atos internacionais a serem celebrados pelo Presidente da República.

§ 2º Em caso de urgência, os tratados, convenções e atos internacionais poderão ser celebrados sem o prévio conhecimento a que se refere o parágrafo anterior, obrigatório seu encaminhamento ao Congresso Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias contados da respectiva celebração.

§ 3º O Congresso Nacional poderá encaminhar ao Poder Executivo, dentro do período antecedente ao ato de celebração dos tratados, convenções e atos internacionais, as recomendações decorrentes do seu conhecimento prévio, nos termos do § 1º deste artigo”⁸.

A intervenção *a posteriori* do Congresso Nacional no processo de celebração de tratados internacionais, que coloca o Poder Legislativo em situação de instância referendária de atos do Presidente da República, não corresponde, conforme Odacir Soares, às grandes responsabilidades imanentes ao Poder Legislativo, visto que o momento mais importante no relacionamento internacional é aquele em que se discute as bases sobre as quais se fundamentarão os acordos e ajustes decorrentes.

O Congresso Nacional não pode permanecer abúlico em relação aos interesses postos em confronto na fase que precede à ratificação dos atos internacionais, porque, como órgão representativo da vontade popular, compete-lhe ativa participação nos comprometimentos que condicionam a nacionalidade como um todo.

Com tal argumentação, o constituinte Odacir Soares pretendeu assegurar ao Le-

⁶ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 65, 23 de maio de 1987, p. 268.

⁷ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 64, 22 de maio de 1987, p. 393.

⁸ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 67, 28 de maio de 1987, p. 74.

gislativo conhecimento prévio dos termos dos tratados, convenções e atos internacionais, a fim de que, em tempo, possa também oferecer a sua contribuição na espécie, como participe das responsabilidades públicas.

7. Brandão Monteiro

“Art. _____. Os pactos, os acordos e atos internacionais dependem da ratificação do Congresso Nacional.”⁹

8. Antonio Carlos Konder Reis

“Art. _____. Compete ao Presidente da República, na forma e nos limites estabelecidos por esta Constituição:

(...)

XIV – firmar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Poder Legislativo;”¹⁰

9. Fernando Henrique Cardoso

“Art. _____. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Poder Executivo, bem como, na forma e nos limites fixados em Decreto Legislativo, sobre todos os atos internacionais que impliquem compromissos de qualquer espécie para o país”¹¹.

10. Siqueira Campos

“Art. _____. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre os tratados, as convenções e os contratos celebrados com Estados estrangeiros.

(...)

Art. _____. Compete ao Presidente da República:

(...)

⁹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 61, 16 de maio de 1987, p. 138.

¹⁰ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 65, 23 de maio de 1987, p. 73.

¹¹ Idem, p. 173.

XII – firmar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional”¹².

11. Antonio Mariz

“Art. _____. Os pactos, tratados e acordos internacionais dependem de ratificação do Congresso Nacional”¹³.

12. Adylson Motta

“Art. _____. Nas suas relações internacionais, o Brasil participará através de pactos, acordos e tratados, mediante ratificação pelo Congresso Nacional”¹⁴.

13. Nelton Friedrich

“Art. _____. A celebração, pelo Presidente da República, de tratados, convenções e atos internacionais será nula se dentro de 60 (sessenta) dias da assinatura não forem submetidos ao Poder Legislativo”¹⁵.

14. Agassez Almeida

“Art. _____. Cabe ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República, bem como sobre todos e quaisquer acordos, convenções, protocolos ou contratos efetivados por entidades públicas nacionais, com países ou instituições estrangeiras, que possam influir, sob qualquer aspecto, na economia nacional”¹⁶.

O intuito manifestado pelo constituinte Agassez Almeida foi o de acrescentar na competência congressional de apreciar os

¹² Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 67, 28 de maio de 1987, p. 152-53.

¹³ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 62 “A”, 20 de maio de 1987, p. 31.

¹⁴ Ibid., p. 127.

¹⁵ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 51, 29 de abril de 1987, p. 229.

¹⁶ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 59 “A”, 14 de maio de 1987, p. 102.

tratados internacionais ainda a faculdade de aprovar todos e quaisquer acordos ou contratos efetivados por entidades públicas brasileiras com Países ou instituições estrangeiras que afetem a economia nacional.

Técnicos a serviço do Executivo não têm compromisso com os anseios e interesses dos mais variados segmentos da sociedade, daí a necessidade de fortalecer as prerrogativas do Congresso para permitir sua participação nas decisões políticas e econômicas dos Países.

15. Aldo Arantes e outros

“Art. _____. Os pactos, tratados e acordos internacionais dependem da ratificação do Congresso Nacional. Os pactos, tratados e acordos militares, além da ratificação, só terão vigência após submetidos a plebiscito nacional”¹⁷.

16. Borges da Silveira

“Art. _____. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IX – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional;

(...)

XVIII – autorizar que se executem, em caráter provisório, antes de aprovados pelo Congresso Nacional, os atos, tratados ou convenções internacionais, se a isto o aconselharem os interesses do País;

(...)

Art. _____. O Congresso Nacional, sob a direção de sua própria Mesa, reúne-se em sessão conjunta dos Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para:

I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos interna-

cionais, ou qualquer de suas alterações, celebrados pelo Presidente da República;”¹⁸

17. Vivaldo Barbosa

“Art. _____. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XI – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, firmar acordos, empréstimos e obrigações externas, depois de aprovados pelo Congresso Nacional;”¹⁹

18. Floriceno Paixão

“Art. _____. Os pactos, tratados e acordos internacionais dependem, para sua validade, da ratificação prévia do Congresso Nacional, sob pena de crime de responsabilidade”²⁰.

O Poder Legislativo, representante do povo, que é o titular da soberania nacional, deve ser o juiz único da conveniência e da oportunidade de decidir sobre todos os pactos, tratados e acordos internacionais de que o País seja signatário, salientou o constituinte Floriceno Paixão.

19. Bancada do Partido dos Trabalhadores na Constituinte

(A sugestão provém do Anteprojeto de Constituição preparado pelo professor Fábio Konder Comparato, da Faculdade de Direito da USP, a pedido da Direção Nacional do Partido dos Trabalhadores).

“Art. _____. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV – dirigir a política internacional do País;

(...)

¹⁸ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 67, 28 de maio de 1987, p. 92, 93 e 103.

¹⁹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 64, 22 de maio de 1987, p. 211.

²⁰ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 64, 22 de maio de 1987, p. 141.

¹⁷ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 51, 29 de abril de 1987, p. 259.

Art. ____ É igualmente da competência privativa do Congresso Nacional, mediante resolução:

I - ratificar os tratados, convenções e outros atos internacionais, celebrados pelos representantes diplomáticos do Brasil²¹.

II - As sugestões no sentido de que se enumere na Constituição os tratados que precisam da aprovação do Congresso, deixando margem de atuação independente para o Governo, ou mesmo admitindo expressamente a existência de acordos concluídos pelo Executivo sem a participação do Legislativo, foram as seguintes:

1. Lúcio Alcântara

(Subsídios coligidos pelo Instituto Tancredo Neves, órgão de estudos políticos do Partido da Frente Liberal).

“Art. 4º Serão aprovados pelo Congresso Nacional e sancionados pelo Presidente da República os tratados de caráter político, os de natureza militar e os que impliquem obrigações para a Fazenda Pública.

Parágrafo único. O Senado será informado sobre outros atos internacionais”²².

2. Sérgio Spada

“Art. ____ Os tratados de paz, os tratados comerciais, os tratados ou acordos relativos à organização internacional, os que comprometem as finanças do Estado, e determinem o endividamento externo do País, os que impliquem em cessão, permuta ou anexação de território, não poderão ser firmados senão em virtude de lei expressa previamente discutida e aprovada pelo Congresso Nacional pelo voto da sua maioria absoluta, presente a maioria dos seus membros”²³.

Alegou o constituinte Sérgio Spada que o Legislativo tem sido, ao longo dos tempos, um cartório chancelador da vontade onipotente do Executivo.

Fazer com que os atos internacionais de maior relevo passem por prévio exame do Parlamento é uma das mudanças que conduzirá o Brasil à prática da verdadeira democracia.

3. Roberto D’Avila

“Art. ____ É atribuição do Presidente da República concluir tratados e convenções *ad referendum* do Congresso Nacional.

§ 1º Os acordos do Executivo, concluídos sobre matéria da competência exclusiva do Poder Executivo ou para executar tratado aprovado pelo Congresso Nacional, serão levados ao conhecimento do Congresso Nacional até o prazo de três meses após a sua conclusão. Se eles forem considerados relevantes para a segurança do País só será dado conhecimento às Comissões de Relações Exteriores do Senado e da Câmara dos Deputados.

§ 2º Os acordos que criem obrigações financeiras para a União Federal serão sempre submetidos à aprovação do Poder Legislativo.

Art. ____ Os tratados e convenções sobre direitos do homem, direito humanitário e convenções internacionais do trabalho serão submetidos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo no prazo máximo de seis meses após a sua conclusão e, se aprovados pelo Poder Legislativo, serão obrigatoriamente ratificados, aceitos ou aprovados pelo Poder Executivo no prazo máximo de um ano.

Parágrafo único. Os tratados e convenções mencionados no presente artigo não poderão ser denunciados sem a aprovação prévia do Poder Legislativo”²⁴.

²¹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 68, 29 de maio de 1987, p. 395 e 398.

²² *Ibid.*, p. 207, 215 e 217.

²³ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 62 “A”, 20 de maio de 1987, p. 264.

²⁴ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 64, 22 de maio de 1987, p. 143-44.

O constituinte Roberto D'Avila considerou que os acordos do Executivo são hoje "uma necessidade da política externa", proibindo-os somente na hipótese de criarem obrigações financeiras, quando quaisquer acordos precisam ser submetidos, sempre, à aprovação do Legislativo.

Reconhecendo a tradição constitucional da maioria dos Países do envio dos tratados, para aprovação, ao Parlamento, sendo a ratificação posterior ato discricionário do Executivo, Roberto D'Avila sugeriu a obrigatoriedade da ratificação nos casos excepcionais de convenções aprovadas pelo Parlamento em que o interesse humanitário se sobrepõe ao político.

Recomendou, outrossim, a proibição da denúncia desses tratados sem o prévio consentimento do Congresso.

2.2. *Sugestões de juristas e de partidos políticos*

Professores de Direito e partidos políticos também divulgaram sugestões interessantes que, mesmo não apresentadas em caráter formal à Constituinte, certamente contribuiram para os debates, como, por exemplo, as seguintes:

1. *Celso de Albuquerque Mello*

Com as credenciais de quem há tempos se dedica a estudar e publicar trabalhos sobre as normas constitucionais da ação exterior do Estado, o professor Celso de Albuquerque Mello sugeriu duas alternativas para estabelecer a competência dos poderes constituídos na celebração de tratados internacionais:

1ª - Enumerar, no texto, as matérias importantes que não poderão prescindir da aprovação do Congresso Nacional, como atos que criem compromissos financeiros, do tipo dos "acordos com o FMI".

2ª - Estabelecer a prescindibilidade da aprovação específica do Congresso Nacional nos acordos sobre matéria econômica, social e administrativa com prazo de validade e de denúncia

restrita, desde que haja uma "autorização geral" dada pelo Legislativo ao Executivo. Nesta hipótese, uma cópia do acordo deverá ser enviada ao Legislativo e, se este não o aprovar, o Executivo ficará obrigado a denunciá-lo.

Recomendou, outrossim, a inclusão de dispositivo obrigando o envio ao Congresso Nacional, no prazo de 30 ou 60 dias, para conhecimento, dos tratados, convenções, acordos do Executivo, etc.

A competência do Congresso Nacional para deliberar acerca dos tratados não deve ser referida pela expressão "resolver definitivamente", por ser imprópria. Nos casos de aprovação, é o Poder Executivo que resolve de modo definitivo, ao ratificar ou não o tratado, sublinhou Celso de Albuquerque Mello (1987, p. 33-35).

Finalmente, propôs que, para a denúncia dos tratados e convenções, relativos aos Direitos do Homem e ao Direito Humanitário, das convenções internacionais do trabalho, dos tratados que criam organizações internacionais, deve-se exigir a aprovação do Legislativo.

2. *Luís Ivani de Amorim Araújo*

Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Luís Ivani sugeriu formulação do teor seguinte:

"Art. ____ O Presidente da República tem competência exclusiva para negociar e celebrar tratados.

§ 1º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, até 15 (quinze) dias após a sua assinatura, todos os tratados celebrados pelo Presidente da República.

§ 2º O Congresso Nacional deverá examinar o tratado dentro de 120 (cento e vinte) dias a contar de sua recepção. Caso não seja o tratado examinado nesse prazo, será considerado como aprovado.

§ 3º Aprovado o tratado, este será promulgado pelo Presidente do Congresso Nacional e, no prazo de 15

(quinze) dias, será remetido ao Presidente da República para que este, aquiescendo, o ratifique” (ARAÚJO apud DOLINGER, 1987, p. 42).

3. Proposta do Partido Comunista Brasileiro

“Art. ____ Compete especialmente ao Conselho de Ministros:

(...)

III - negociar e ajustar tratados, participar de reuniões internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional;

(...)

Art. ____ Compete ao Presidente da República, especialmente:

(...)

IX - firmar tratados, convenções e atos internacionais, aprovados na forma da Constituição e da lei;

(...)

Art. ____ Cabe ao Congresso Nacional, especialmente:

(...)

II - resolver sobre os tratados e convenções internacionais;” (NOVOS..., 1986, p. 52-60)

4. Proposta do Partido Comunista do Brasil

“Os acordos internacionais de qualquer natureza serão submetidos à aprovação do Congresso Nacional. Nenhum acordo militar com outros Países terá validade se não tiver sido aprovado pelo povo em plebiscito nacional” (CONSTITUINTE..., 1986, p. 31).

2.3. Sugestões do Itamaraty

O Ministério das Relações Exteriores não poderia ficar alheio ao processo de elaboração das novas normas constitucionais destinadas à regulamentação da atividade externa do Estado brasileiro.

No decorrer dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, o consultor jurídico da Casa de Rio Branco, Antonio Augusto Cançado Trindade (1990, p. 3-4), preparou subsídios, que foram transmitidos a alguns constituintes, almejando a

que “os dispositivos pertinentes do novo texto constitucional se mostrassem sensíveis às necessidades e justas expectativas do Itamaraty”.

A informação CJ/05, de 21 de outubro de 1985, do mencionado consultor, deixa entrever que o Ministério estudava a possibilidade de recomendar fórmula que estipulasse, a par do princípio geral da competência exclusiva do Congresso Nacional para aprovar os tratados internacionais celebrados pelo Executivo, os casos em que - restritivamente - a aprovação do Legislativo estaria dispensada (atos que visem tão-somente a executar ou interpretar obrigações ou direitos estabelecidos em tratados anteriores, que ajustem a prorrogação de tratados, ou de natureza administrativa). Nesses casos, o Executivo poderia comprometer-se a notificar o Legislativo da celebração e conteúdo de tais atos, assim que concluídos, inaugurando nova era de cooperação entre os dois Poderes no tocante à processualística de atos internacionais.

Segundo Cançado Trindade (1985, p. 17), a adoção de semelhante sistema:

“viria, a um tempo, resguardar a área constitucionalmente reservada ao Executivo, atender aos anseios compreensíveis do Legislativo e acolher a realidade do dinamismo da prática contemporânea do Estado sobre a matéria”.

Na Informação CJ/27, de 27 de julho de 1986, o referido consultor sugeriu que as normas constitucionais poderiam seguir dois caminhos (TRINDADE, 1986, p. 3):

“Por um primeiro método, reconhecer-se-ia o princípio geral do controle do Legislativo na formação dos acordos internacionais, excetuados ajustes de natureza administrativa ou de rotina; por um segundo método, relacionar-se-iam os acordos para os quais se impõe a aprovação do Legislativo, ficando para os demais atos dispensado o assentimento do Legislativo (e.g., modelo espanhol)”.

Entendeu Antonio Augusto Cançado Trindade oportuno que se desse um tratamento constitucional mais detalhado ao tema, como meio de contribuir a esclarecer as dúvidas e incertezas que pairam sobre a matéria, embora advertindo que a dinâmica da vida internacional moderna desafia tanto o primeiro método (dificuldades de caracterizar certos ajustes), quanto o segundo (dificuldade para elaborar lista exaustiva de acordos que devam requerer a prévia autorização do Legislativo).

2.4. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais

As normas delimitadoras da competência dos poderes constituídos no processo de celebração dos tratados internacionais foram examinadas, em um primeiro momento, por três células da Assembléia Nacional Constituinte: a Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais (vinculada à Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher); a Subcomissão do Poder Legislativo e a Subcomissão do Poder Executivo (vinculadas à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo).

A Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, devido à especificidade do tema a ela atribuído, foi o foro da Constituinte que registrou debate mais intenso sobre as questões de Direito Constitucional Internacional.

Presidida pelo constituinte Roberto D'Avila e tendo como relator o constituinte João Hermann Neto, a Subcomissão ouviu, em audiências públicas, as opiniões e sugestões de várias autoridades, tanto acadêmicas como vinculadas ao Serviço Exterior do País.

A – Opiniões de personalidades ouvidas pela Subcomissão em audiências públicas

Na primeira audiência, realizada no dia 22 de abril de 1987, o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, Secretário-Geral das Relações Exteriores, apresentou à

Subcomissão o ponto de vista do Itamaraty quanto à interpretação das regras constitucionais brasileiras sobre a participação do Legislativo no exame e aprovação dos tratados internacionais, ao afirmar:

“Mandamos, normalmente, para o Legislativo aqueles atos internacionais cuja hierarquia e cujo conteúdo representem algum tipo de alteração na forma da relação ou na substância da relação internacional. Há um número grande de atos meramente executivos que poderiam ser classificados, por exemplo, em termos formais, estabelecendo-se inclusive um paralelo entre o decreto e a lei, ou seja, o ato executivo seria, vamos dizer, a regulamentação ao tratado que terá sido objeto de aprovação e de participação legislativa na sua formulação”²⁵.

O diplomata sugeriu à Constituinte que defina regras claras que permitam, em primeiro lugar, um controle efetivo sobre os atos que tenham efeito político real sobre a inserção internacional do Brasil, porque não se deve ter um sistema de controle que bloqueie o Executivo em seu campo próprio de ação e nem eliminar a agilidade que a política externa precisa ter. Entendeu, contudo, “absolutamente legítimo e legitimante” que haja um “diálogo amplo entre o Legislativo e o Executivo”, sustentando concretamente:

“(…) a necessidade de se definir (na Constituição), seja através de um mecanismo de lista positiva de atos a serem submetidos necessariamente ao controle do Legislativo, seja através de uma lista negativa – ambas as formas são constitucionalmente cabíveis, inclusive adotadas pelas Constituições de vários Países – de atos que, por sua natureza, não tenham necessidade de uma apreciação legislativa”²⁶.

²⁵ Ata da 2ª reunião (1ª reunião de audiência pública), de 22 de abril de 1987, da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais da Assembléia Nacional Constituinte.

²⁶ Idem.

Na segunda audiência, em 28 de abril de 1987, os membros da Subcomissão ouviram as exposições de dois renomados professores brasileiros de Direito Internacional Público: Celso de Albuquerque Mello, do Rio de Janeiro, e Vicente Marotta Rangel, de São Paulo. O primeiro recomendou que se adotasse regra obrigando a submissão dos acordos em forma simplificada ao Congresso Nacional, sempre que venham a criar obrigações financeiras para o País; quanto aos demais acordos executivos, entendeu que devam ser levados apenas ao conhecimento do Legislativo. Vicente Marotta Rangel expressou estar convicto de ser “indispensável que a Constituição estabeleça, com clareza, em que casos o Poder Executivo pode e deve atuar independentemente do Congresso”.²⁷

Na reunião seguinte, em 29 de abril, compareceu o embaixador Ramiro Elysis Saraiva Guerreiro que, recordando sua passagem pela função de Ministro das Relações Exteriores (15/3/79-15/3/85), asseverou:

“Um aspecto da aprovação de tratados, que, às vezes, cria alguns problemas e dúvidas, é saber que tipos de acordos podem deixar de vir ao Congresso. Tive algumas dúvidas nesse sentido, em alguns casos isolados”.²⁸

O ministro do Supremo Tribunal Federal José Francisco Rezek, professor de Direito Internacional da Universidade de Brasília, apresentou aos constituintes, na quarta reunião de audiência pública da Subcomissão, em 30 de abril, uma das mais minuciosas colaborações.²⁹

²⁷ Ata da 3ª reunião (2ª reunião de audiência pública), de 28 de abril de 1987, da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais da Assembléia Nacional Constituinte.

²⁸ Ata da 4ª reunião (3ª reunião de audiência pública), de 29 de abril de 1987, da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais da Assembléia Nacional Constituinte.

²⁹ Ata da 5ª reunião (4ª reunião de audiência pública), de 30 de abril de 1987, da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais da Assembléia Nacional Constituinte.

Rezek sugeriu que os artigos 44, I, e 81, X, da Carta de 1969, passassem a ter a seguinte redação:

“É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

– resolver sobre os compromissos internacionais negociados pelo Presidente da República, salvo quando previamente autorizados por lei, ou por tratado em vigor.

(...)

Compete, privativamente, ao Presidente da República:

– negociar tratados e outros compromissos internacionais quando autorizados por lei ou por tratado anterior, submetendo-os, nos demais casos, à aprovação do Congresso Nacional, antes de ratificá-los”.

Caso tais preceitos viessem a ser adotados, sustentou Rezek, eliminar-se-ia toda a argumentação possível no sentido de retirar do controle congressional qualquer faixa de compromisso exterior, seja à base da terminologia, seja à base de argumento de fundo.

Salientou que os pregoeiros da tese que sustenta a validade dos acordos do executivo costumam dizer que, nesse torvelinho trepidante que é a vida internacional contemporânea, não há lugar para demora. É preciso agilidade, é preciso expeditura. E quem é o senhor natural da agilidade e da expeditura? É o Poder Executivo. Os Paramentos, em geral, são lentos, trabalham devagar, submetem-se a certos rituais. Não é possível que o Estado dependa, no seu comprometimento internacional, tantas vezes urgente, exigindo tanta plasticidade, de um processo congressional, de um processo legislativo que pode atrasar o bom andamento das relações exteriores.

A propósito desses argumentos, sublinhou o ministro Rezek:

“Por mais de uma vez, e em textos escritos, destaquei que não se sabe mais o que deplorar nesse raciocínio: se o que ele tem de frívolo ou se o que ele tem de falso. Frívolo em razão de

sua falta de consistência científica: este é um argumento de salão, este não é um argumento de cátedra. Falso, em razão da circunstância de que a história diplomática prova – e volto a dizer, não só neste País como em vários outros – que a apregoada demora no trabalho congressional sobre determinado compromisso exterior é companheira inseparável ou da insignificância, da inexpressividade, da falta de urgência do próprio compromisso, ou da indiferença do próprio Executivo, que é quem toma a iniciativa de encaminhar as coisas, destacando ou não destacando a necessidade de maior expeditura”.

Sua proposta à Constituinte, afirmou Rezek, encerra basicamente a idéia nuclear de que não há compromisso internacional factível só pela autoridade do Governo, pois nenhum compromisso internacional escapa àquela regra que o constituinte brasileiro, desde 1891, quis escrever com tanta clareza e que, não obstante, nesses anos todos foi tantas vezes inobservada: a regra segundo a qual o controle congressional dos compromissos externos da República é um controle total, é um controle que não comporta evasões.

Sendo assim, Rezek perguntou:

“Como se pode atender a certos reclamos, aparentemente razoáveis, do Executivo, que preferiria agir com desembaraço no caso de alguns tratados padronizados, seriados, como os de extradição, de licença de pesca no mar territorial e assim por diante? Como se poderia evitar tais procedimentos, poupando-se até mesmo o próprio Congresso de voltar sobre suas próprias palavras e repetir aquilo que já disse, aprovando continuamente tratados bilaterais que nada mais são do que a repetição de outros já aprovados?”.

Far-se-ia – respondeu – à luz da idéia de “exigir, sim, a submissão tópica, individual,

singular, de todos os tratados ao Congresso Nacional, antes da sua ratificação”. Exceção feita, porém, a dois casos: primeiro, “aquele em que o tratado é uma emanção necessária de um tratado anterior que o Congresso já aprovou. Por exemplo, um tratado protocolar, complementar e de detalhamento de um tratado de cooperação cultural que esta Casa abonou no passado”; segundo, o da “aprovação prévia, pelo Congresso, de tratados mediante leis”, o que seria uma inovação, pois, salientou Rezek, nessa hipótese não temos tradição. Esclareceu que seriam leis com este tipo de linguagem:

“Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar com todas as nações, indiscriminadamente, ou com as nações da América Latina ou com as do Cone Sul, dependendo do assunto, tratados relativos ao tema extradição, guardando-se fiel obediência aos princípios da lei brasileira de extradição”.

Rezek também criticou a argumentação às vezes apresentada pelo Itamaraty (inclusive pelo próprio Secretário-Geral das Relações Exteriores, Paulo Tarso Flecha de Lima, em audiência anterior, citada acima) de que certas competências são executivas por sua própria natureza e assim como o Poder Executivo, exercendo tais competências, pode baixar decretos no plano interno, igualmente pode celebrar acordos executivos, no plano externo, sem ouvir o Congresso.

O paralelo que se tenta fazer, disse o citado jurista, é, mais ou menos, este:

“Existem matérias sobre as quais o Executivo pode baixar decretos no plano interno? Sim, existem. Sobre estas matérias supomos que o Executivo também possa compactuar internacionalmente sem consultar o Congresso”.

Entretanto, essa tese de que o Governo é livre para pactuar externamente sozinho em todos os temas sobre os quais pode internamente baixar decretos é, segundo Rezek, totalmente errônea. Sobretudo,

“porque os decretos do Executivo, como normas, são sempre emanações do acervo legal congressional”. E exemplificou:

“Quando o Executivo atribui a alguém licenças de pesquisa e lavra mineral está executando aquilo que o Congresso, por lei, disciplinou. Se o Executivo, entretanto, partisse para celebrar tratados, concedendo, a nível internacional, certas franquias de lavra, pesquisa mineral ou coisas semelhantes, estaria criando, com soberanias estrangeiras, um compromisso que não se sabe onde ficaria na hipótese de o Congresso valer-se de sua prerrogativa de mudar a lei. Quando se muda a lei, a cujo arrimo fizeram decretos executivos, muda-se todos estes decretos. Eles perecem, caducam. Mas se tivessem celebrado tratados ao aparente argumento de que a lei existe e concede ao Governo certas prerrogativas executivas, no momento em que o Congresso, mudando de idéia, transformasse o texto da lei, como ficaria o compromisso governamental com soberanias estrangeiras? Ora, o raciocínio só poderia levar a situações de embaraço e de impasse jurídico”.

Para reforçar seu ponto de vista, citou “exemplo caricatural”: ninguém duvida da exclusividade do poder presidencial para nomear e demitir Ministros de Estado sem consulta formal ao Congresso. Nem por isso, frisou Rezek, diríamos que o Presidente da República, no assunto nomeação e demissão de ministros de Estado, é livre para celebrar um pacto internacional, subordinando ao parecer prévio de certa organização internacional, ou de governo estrangeiro, ou da Santa Sé, a nomeação ou destituição de Ministros de Estado.

Depois da participação do ministro José Francisco Rezek, a Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais ouviu ainda sugestões de outras autoridades, mas que não aborda-

ram a questão da competência dos poderes constituídos na celebração de tratados.

B - Anteprojeto do Relator

A 11 de maio de 1987, o relator da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais da Assembléia Nacional Constituinte, João Hermann Neto, apresentou o seu anteprojeto, que, no tocante ao tema em foco, assim dispunha:

“Artigo 26. Compete privativamente ao Chefe de Estado:

(...)

VI - negociar tratados e outros compromissos internacionais quando autorizados por lei ou por tratado anterior, submetendo-os, nos demais casos, à aprovação do Congresso Nacional, antes de ratificá-los;

VII - ratificar e denunciar tratados e providenciar o depósito de instrumentos de ratificação ou de denúncia junto aos órgãos competentes;

VIII - comunicar ao Congresso Nacional o teor de todos os tratados e compromissos negociados sem necessidade de autorização prévia do Poder Legislativo;

(...)

Artigo 27. Os tratados e convenções sobre direitos do homem, direito humanitário e as convenções internacionais do trabalho serão submetidos pelo Chefe de Estado ao Congresso Nacional no prazo máximo de três meses de sua conclusão e, se aprovados pelo Poder Legislativo, serão obrigatoriamente ratificados pelo Chefe de Estado, no prazo máximo de nove meses.

Parágrafo único. Os tratados e convenções mencionados no *caput* deste artigo não poderão ser denunciados sem aprovação prévia do Congresso Nacional.

Artigo 28. Os tratados e compromissos internacionais que, nos termos do artigo 26, inciso VI, dispensam

aprovação pelo Poder Legislativo, serão comunicados ao Congresso Nacional num prazo de até três meses de sua conclusão.

Parágrafo único. Se se tratar de matéria concernente à segurança nacional, ou de segredo de Estado, só será levada ao conhecimento das Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em sessão secreta, a critério do Chefe de Estado.
(...)

Artigo 30. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(...)

II – resolver sobre os tratados e compromissos internacionais negociados pelo Chefe de Estado, salvo quando previamente autorizados por lei ou tratado;

III – autorizar o Chefe de Estado a denunciar os tratados e convenções sobre direitos do homem, direito humanitário e as convenções internacionais do trabalho;

IV – informar-se de todos os tratados e compromissos internacionais negociados pelo Chefe de Estado e que independam de aprovação prévia do Poder Legislativo para fins de ratificação;

(...)

Artigo 31. O Congresso Nacional, no seu Regimento Interno, estabelecerá normas e procedimentos para a instalação de uma Comissão de Acompanhamento e Fiscalização das Relações Internacionais que o capacitem a exercer de forma eficiente, permanente e ágil a competência que lhe é conferida pelo artigo 30 desta Constituição³⁰.

No relatório anexado ao anteprojeto, João Hermann Neto ressaltou que, do seu

³⁰ Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Anteprojeto de Constituição. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 3-4.

modo de ver a questão, só a lei autorizativa ou o tratado-quadro aprovado pelo Congresso Nacional, e suscetível de ser complementado por atos dele derivados, podem ser causas legítimas para a não submissão de certos acordos à aprovação legislativa.

Frisou que os compromissos externos precisam passar pelo crivo do Parlamento, não mais se admitindo que acordos do Executivo ou ajustes complementares sejam feitos regularmente, sem conhecimento do órgão fiscalizador, e sem maiores discriminações deles no tocante às obrigações que impõem à Nação.³¹

Depois de distribuído em avulsos, o anteprojeto foi alvo de discussão e emendas dos constituintes, tendo o relator e a Subcomissão acolhido as emendas de Luiz Viana Neto e de Aécio Neves.

O primeiro propôs que os preceitos determinadores da competência do Poder Executivo fizessem referência ao “Presidente da República” e não ao “Chefe de Estado”, pois essa é a tradição do Direito Constitucional Brasileiro.³²

Aécio Neves, por sua vez, recomendou nova redação ao artigo 30, II, do anteprojeto, que ficaria assim:

“Artigo 30. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(...)

II – aprovar os tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, exceto os que visam simplesmente a executar, aperfeiçoar ou interpretar obrigações ou direitos estabelecidos em tratados preexistentes; os que ajustem a prorrogação de tratados e os de natureza administrativa. O Congresso Nacional será notificado, para seu conhecimento, da celebração destes

³¹ Idem, p. 10.

³² Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Parecer do Relator sobre as emendas apresentadas ao Anteprojeto. Redação final do Anteprojeto. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 16.

tratados, com indicação precisa de seu caráter e conteúdo, imediatamente após a conclusão dos mesmos”³³.

Segundo o autor da emenda, é necessário dar maior flexibilidade ao Executivo na conclusão de ajustes internacionais rotineiros, sem importância transcendente ou de natureza administrativa.

Muito provavelmente, Aécio Neves foi buscar inspiração para a referida emenda em sugestão oriunda do Itamaraty, como se pode deduzir sem dificuldade pela leitura atenta da Informação CJ/05, de 21 de outubro de 1985, do consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Antonio Augusto Cançado Trindade (1985, p. 3-4).

Apesar de ter como opinião predominante entre os constituintes, pelo número de sugestões e de emendas recebidas, a de não se admitir que o Executivo seja o juiz da transcendência ou não de certos atos internacionais, o relator da Subcomissão, constituinte João Hermann Neto, opinou pela aprovação da emenda de Aécio Neves, entendendo, porém, que a fixação do elenco de atos internacionais dispensados da aprovação congressional deve ser deixada para um “Comitê Parlamentar de Acompanhamento e Fiscalização das Relações Internacionais”.³⁴

C – Anteprojeto da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais

A Subcomissão aprovou, por unanimidade, a versão final de seu anteprojeto, em reunião de 22 de maio de 1987.

Os dispositivos concernentes ao assunto em tela foram os seguintes:

“Artigo 26. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

³³ Idem, p. 23.

³⁴ Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Parecer do Relator sobre as emendas apresentadas ao Anteprojeto. Redação final do Anteprojeto. Op. cit., p. 23.

VI – negociar e celebrar tratados e outros compromissos internacionais quando autorizados por lei ou por tratado anterior, submetendo-os, nos demais casos, à aprovação do Congresso Nacional, antes de ratificá-los;

VII – ratificar e denunciar tratados e providenciar o depósito de instrumentos de ratificação ou de denúncia junto aos órgãos competentes;

VIII – comunicar ao Congresso Nacional o teor de todos os tratados e compromissos negociados sem necessidade de autorização prévia do Poder Legislativo;

(...)

Artigo 27. Os tratados e convenções sobre direitos do homem, direito humanitário e as convenções internacionais do trabalho serão submetidos pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo máximo de três meses de sua conclusão e, se aprovados pelo Poder Legislativo, serão obrigatoriamente ratificados pelo Presidente da República no prazo máximo de nove meses.

Parágrafo único. Os tratados e convenções mencionados no *caput* deste artigo não poderão ser denunciados sem aprovação prévia do Congresso Nacional.

Artigo 28. Os tratados e compromissos internacionais que, nos termos do artigo 26, inciso VI, dispensam aprovação pelo Poder Legislativo, serão comunicados ao Congresso Nacional num prazo de até três meses de sua conclusão.

Parágrafo único. Se se tratar de matéria concernente à segurança nacional, ou de segredo de Estado, só será levada ao conhecimento das Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em sessão secreta, a critério do Presidente da República.

(...)

Artigo 30. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(...)

II – aprovar os tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, exceto os que visem simplesmente a executar, aperfeiçoar ou interpretar obrigações ou direitos estabelecidos em tratados preexistentes; os que ajustem a prorrogação de tratados e os de natureza administrativa. O Congresso Nacional será notificado, para seu conhecimento, da celebração destes tratados, com indicação precisa de seu caráter e conteúdo, imediatamente após a conclusão dos mesmos;

III – autorizar o Presidente da República a:

a) denunciar os tratados e convenções sobre direitos do homem, direito humanitário e as convenções internacionais do trabalho.

(...)

IV – informar-se de todos os tratados e compromissos internacionais negociados pelo Presidente da República e que independam de aprovação prévia do Poder Legislativo para fins de ratificação.

(...)

Artigo 31. O Congresso Nacional, no seu Regimento Interno, estabelecerá normas e procedimentos para a instalação de um Comitê de Acompanhamento e Fiscalização das Relações Internacionais que o capacitem a exercer de forma eficiente, permanente e ágil a competência que lhe é conferida pelo artigo 30 desta Constituição³⁵.

2.5. Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher

O anteprojeto da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações

³⁵ Idem, p. 26-7.

Internacionais convergiu para a Comissão Temática da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Foi, então, objeto de apreciações e críticas de um número mais amplo de integrantes da Assembléia.

Farabulini Júnior chamou a atenção para a circunstância de que o anteprojeto da Subcomissão do Poder Legislativo, já conhecido dos constituintes, traçava normas distintas das fixadas pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, no campo da competência para celebrar tratados, pois sujeitava-os ao veredito do Congresso, sem quaisquer exceções.³⁶

O relator da Comissão, José Paulo Bisol, divulgou, a 8 de junho de 1987, seu anteprojeto, regulando a matéria da seguinte maneira:

“Artigo 28. Os tratados e compromissos internacionais dependem da aprovação do Congresso Nacional, excetuados os que visem simplesmente a executar, aperfeiçoar e interpretar os textos de tratados preexistentes, os que ajustem a prorrogação de anteriores e os de natureza meramente administrativa.

§ 1º Os tratados a que se refere a parte final deste artigo serão levados, dentro de trinta dias, ao conhecimento do Congresso Nacional que poderá revogá-los, caso modificarem substancialmente o ato que lhes deu origem”³⁷.

Aécio Neves propôs melhorias na redação e no conteúdo do dispositivo, acrescentando-se os acordos que visem simplesmente prorrogar tratados preexistentes aos que visem a executar, a aperfeiçoar e a interpretar, dispensados todos da aprovação do Congresso, e suprimindo-se a parte final do § 1º, onde se lê que o Legislativo

³⁶ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 79, 18 de junho de 1987, p. 2.

³⁷ Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Parecer e Substitutivo. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 11-2.

“poderá rejeitá-los, caso modificarem substancialmente o ato que lhes deu origem”.

Entendeu que, caso fosse incorporada ao texto, essa possibilidade de rejeição parlamentar eventualmente se constituiria em argumento contra o Brasil, pois países estrangeiros desconfiariam que as negociações em andamento pelo governo nacional poderiam ser, a qualquer tempo, suprimidas pelo Congresso.³⁸

O relator, constituinte José Paulo Bisol, aceitou as emendas, considerando que a competência congressional de reativar a discussão de um tratado está implícita no *caput* do artigo 28 do anteprojeto.

Isto é, se o Legislativo entender que o ato internacional levado ao seu conhecimento contiver substanciais modificações daquele ao qual está ligado, poderá rejeitá-lo.³⁹

A redação final do anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher da Assembléia Nacional Constituinte, aprovada a 12 de junho de 1987, ficou assim composta:

“Artigo 28. Os tratados e compromissos internacionais dependem da aprovação do Congresso Nacional, excetuados os que visem simplesmente a executar, aperfeiçoar, interpretar ou prorrogar tratados preexistentes e os de natureza meramente administrativa.

§ 1º Os tratados a que se refere a parte final deste artigo serão levados, dentro de trinta dias, ao conhecimento do Congresso Nacional”⁴⁰.

2.6. *Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo*

A Comissão Temática da Organização dos Poderes e Sistema de Governo também

³⁸ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 87, 2 de julho de 1987, p. 40-1.

³⁹ Idem, p. 41.

⁴⁰ Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Anteprojeto da Comissão. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 22.

estudou a divisão de competência em matéria de celebração de tratados internacionais, recebendo, inicialmente, subsídios das Subcomissões do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

A - Anteprojeto da Subcomissão do Poder Legislativo

O constituinte José Jorge, relator da Subcomissão do Poder Legislativo, sugeriu em seu anteprojeto inicial a seguinte fórmula:

“Artigo 5º É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República, bem como sobre os atos deles decorrentes”⁴¹.

Com essa redação, sustentou José Jorge, pretendia coibir a interpretação que o Executivo tem dado aos dispositivos constitucionais, no sentido de submeter somente os tratados-quadro ao crivo do Parlamento, retirando-lhe a capacidade de interferir, de qualquer forma, sobre os atos deles decorrentes, ainda que estes sejam lesivos aos interesses do País.⁴²

A ótica, portanto, era diametralmente oposta à da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais e à da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, supramencionadas.

Houve interessante debate desencadeado por emenda proposta por Fernando Henrique Cardoso, que, segundo Bocayuva Cunha, presidente da Subcomissão do Poder Legislativo, tinha formulação recomendada pelo Ministério das Relações Exteriores.⁴³

A redação sugerida era a seguinte:

“Artigo 5º É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

⁴¹ Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão do Poder Legislativo. Relatório e Anteprojeto. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 7.

⁴² Idem, p. 2.

⁴³ Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Suplemento ao nº 103, 24 de julho de 1987, p. 12.

I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Poder Executivo, bem como, na forma e nos limites fixados em Decreto Legislativo, sobre todos os atos internacionais que impliquem compromisso de qualquer espécie para o País”⁴⁴.

O constituinte Fernando Henrique Cardoso alegou, em defesa de sua emenda, que, na medida em que se tornam mais densas e complexas, as relações internacionais passaram a gerar uma variedade de atos e documentos oficiais de hierarquia inferior aos tratados, convenções e acordos.

Exigir que todos passem pelo crivo do Poder Legislativo emperraria a condução da política externa.

O próprio Legislativo, no entanto, deve determinar, soberanamente, quais as classes de atos internacionais passarão pelo seu crivo e até onde irá a autonomia do Executivo nessa matéria, concluiu Fernando Henrique Cardoso.⁴⁵

Ao ser examinada a emenda pela Subcomissão, contra ela insurgiu-se o constituinte Itamar Franco.

Criticou o uso da expressão “resolver definitivamente”, que, segundo instou, deve ser substituída por “aprovar previamente”, pois precisa ficar proibida “a praxe que vem sendo adotada pelos órgãos executivos de dar executoriedade provisória aos atos internacionais firmados em nome do País até o final pronunciamento do Congresso Nacional”.

Assim, julgou mais adequada a redação que propôs:

“Artigo 5º É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – aprovar previamente os tratados, convenções, acordos e atos internacionais, firmados *ad referendum* pelo Presidente da República, bem como quaisquer outros instrumentos que tenham por objeto implementá-los”⁴⁶.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Ibid., p. 13.

⁴⁶ Ibid.

Contudo, a Subcomissão rejeitou tanto a emenda de Fernando Henrique Cardoso quanto a de Itamar Franco, prevalecendo a redação do relator, José Jorge, ampliada com outras emendas aprovadas de Eduardo Bomfim e do próprio Itamar Franco, que recomendaram condicionar a vigência dos atos decorrentes de tratados à publicação do respectivo Decreto Legislativo de aprovação.⁴⁷

A redação final do anteprojeto da Subcomissão do Poder Legislativo da Assembléia Nacional Constituinte, aprovada em reunião de 22 de maio de 1987, foi a seguinte:

“Artigo 5º É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República, bem como sobre os atos deles decorrentes, que só terão vigência com a publicação do Decreto Legislativo de aprovação”⁴⁸.

B – Anteprojeto da Subcomissão do Poder Executivo

A Subcomissão do Poder Executivo, determinada a sugerir um sistema de governo parlamentarista para o Brasil, pouca atenção dispensou à competência dos poderes constituídos para celebrar tratados.

No relatório do constituinte José Fogaça, percebe-se desinteresse pelo assunto, pois, enquanto na parte expositiva colocou entre os pontos fundamentais do anteprojeto a regra segundo a qual “compete ao Presidente celebrar tratados internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional,”⁴⁹ no texto proposto inseriu preceito dispondo, paradoxalmente, que “compete ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e

⁴⁷ Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão do Poder Legislativo. Relatório Final. Anteprojeto aprovado pela Subcomissão. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 20.

⁴⁸ Idem, p. 31.

⁴⁹ Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão do Poder Executivo. Anteprojeto. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 10.

atos internacionais, *ad referendum* do Senado Federal.”⁵⁰ E foi com essa última redação que o anteprojeto recebeu o assentimento final da Subcomissão do Poder Executivo, em reunião de 25 de maio de 1987.⁵¹

C – Anteprojeto da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo

Os anteprojeto das Subcomissões do Poder Legislativo e do Poder Executivo foram rediscutidos na Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo.

Itamar Franco insistiu que se emendasse o texto, sugerindo as seguintes fórmulas:

“É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

– resolver definitivamente sobre tratados, convenções, acordos e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República, bem como sobre todos os demais instrumentos que vinculem o País externamente a qualquer título, ainda que complementares ou regulamentares de outros já ratificados.”⁵²

“Compete privativamente ao Presidente da República:

– celebrar tratados, convenções e quaisquer atos internacionais, sempre *ad referendum* do Senado Federal, vedada a vigência provisória em qualquer hipótese”⁵³.

A primeira foi rejeitada pelo relator da Comissão, constituinte Egídio Ferreira Lima, por entender que, se aprovada, “paralisaria as relações internacionais do País e o Congresso Nacional,”⁵⁴ e a segunda também não foi aceita, por ser a matéria da competência exclusiva do Congresso e não apenas do Senado.⁵⁵

A disparidade entre os anteprojeto oriundos das Subcomissões do Legislativo

e do Executivo, um submetendo os tratados à aprovação do Congresso e outro exigindo apenas o assentimento do Senado, foi apontada pelo constituinte Bocayuva Cunha, que propôs a correção do equívoco, deixando claro que a matéria entra na esfera da competência do Congresso, isto é, da Câmara dos Deputados e do Senado⁵⁶.

O texto final da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo da Assembléia Nacional Constituinte foi aprovado a 12 de junho de 1987 e não fez alusão aos atos decorrentes de tratados, adotando a seguinte redação:

“Artigo 5º É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República;

(...)

Artigo 54. Compete ao Presidente da República, na forma e nos limites desta Constituição:

(...)

XIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, firmar acordos, empréstimos e obrigações externas, *ad referendum* do Congresso Nacional.”⁵⁷

2.7. Compatibilização dos Anteprojeto das Comissões Temáticas pela Comissão de Sistematização

A primeira tarefa do relator da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, Bernardo Cabral, foi compatibilizar as matérias recebidas das Comissões Temáticas, de modo a apresentar um anteprojeto geral, que servisse para uma visualização de conjunto do trabalho até então desenvolvido.

⁵⁰ Idem, p. 16.

⁵¹ Ibid.

⁵² Emenda 00887, apresentada a 9 de junho de 1987.

⁵³ Emenda 00906, apresentada a 9 de junho de 1987.

⁵⁴ Parecer sobre a emenda 00887, de 9.6.1987.

⁵⁵ Parecer sobre a emenda 00906, de 9.6.1987.

⁵⁶ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 118, 8 de agosto de 1987, p. 72.

⁵⁷ Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Anteprojeto. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 9 e 26.

No dia 26 de junho de 1987, o relator divulgou o anteprojeto geral de Constituição que, no pertinente à processualística dos atos internacionais, dispunha:

“Artigo 12. Os tratados e compromissos internacionais dependem da aprovação do Congresso Nacional, excetuados os que visem simplesmente a executar, aperfeiçoar, interpretar ou prorrogar tratados preexistentes e os de natureza meramente administrativa.

§ 1º Os tratados a que se refere a parte final deste artigo serão levados dentro de trinta dias ao conhecimento do Congresso Nacional.

(...)

Artigo 99. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver, definitivamente, sobre tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República;

(...)

Artigo 162. Compete ao Presidente da República, na forma e nos limites desta Constituição:

(...)

XIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, firmar acordos, empréstimos e obrigações externas, *ad referendum* do Congresso Nacional.”⁵⁸

2.8. Projeto do Relator da Comissão de Sistematização. Primeiro e Segundo Substitutivos. Projeto de Constituição (A)

Distribuído o anteprojeto em avulsos, começou prazo para apresentação de emendas.

O artigo 12 foi alvo de várias emendas, visando a inclusão da idéia contida no parágrafo primeiro no *caput* do dispositivo, o que foi aceito pelo relator.

⁵⁸ Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 3-4, 16 e 23.

A 9 de julho de 1987, Bernardo Cabral apresentou o Projeto de Constituição, que prescreveu:

“Artigo 11. Os tratados e compromissos internacionais dependem da aprovação do Congresso Nacional, excetuados os que visem simplesmente a executar, aperfeiçoar, interpretar ou prorrogar tratados preexistentes e os de natureza meramente administrativa, que serão levados, dentro de trinta dias, ao conhecimento do Congresso Nacional.

(...)

Artigo 100. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver, definitivamente, sobre tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República;

(...)

Artigo 158. Compete ao Presidente da República, na forma e nos limites desta Constituição:

(...)

XIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, firmar acordos, empréstimos e obrigações externas, *ad referendum* do Congresso Nacional”⁵⁹.

Os constituintes analisaram o texto e formularam outras emendas.

O artigo 11 continuou recebendo críticas. Siqueira Campos propôs emenda dispondo exatamente o contrário do que ele estipulava:

“Os tratados internacionais dependem da aprovação do Congresso Nacional, mesmo em se tratando de matéria de interpretação ou prorrogação de tratados preexistentes ou de natureza meramente administrativa”⁶⁰.

⁵⁹ Assembléia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (da Comissão de Sistematização). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 6, 17 e 22.

⁶⁰ Emenda nº 19386, apresentada a 13.8.1987.

Embora não tenha sido aprovada, a emenda convenceu o relator a suprimir o artigo 11 do Projeto.

Assim, no primeiro substitutivo que apresentou, em 26 de agosto de 1987, o relator da Comissão de Sistematização eliminou do projeto de 9 de julho o artigo 11 e as expressões “firmar acordos, empréstimos e obrigações externas” do inciso XIII do artigo 158. Ademais, trocou a expressão “resolver definitivamente” por “aprovar ou não” quanto à competência do Congresso Nacional no terreno dos tratados internacionais.

O primeiro substitutivo apresentou, então, a seguinte fórmula:

“Artigo 77. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - aprovar ou não tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República;

(...)

Artigo 115. Compete ao Presidente da República, na forma e nos limites desta Constituição:

(...)

XII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, referendado pelo Congresso Nacional.”⁶¹

Em seguida, diante da possibilidade de emendar-se o texto mais uma vez, foi apresentada importante proposição pelo constituinte Octávio Elísio, recomendando nova redação ao artigo 77, I, que viria a permanecer, com poucas alterações, até a conclusão dos trabalhos da Assembléia.

Segundo Octávio Elísio, deveria ficar estabelecido que é da competência exclusiva do Congresso Nacional:

“aprovar, ou não, tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República, ou atos assinados por autoridade governamental que acarretem en-

cargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”⁶².

Alegou em sua justificativa que é imperiosa a aprovação congressional para os compromissos de endividamento externo do País e não apenas para os tratados internacionais.

O relator acolheu a emenda, com a redação do segundo substitutivo, que apresentou no dia 15 de setembro de 1987:

“Artigo 55. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - aprovar ou não tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

(...)

Artigo 91. Compete ao Presidente da República:

(...)

XII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional”⁶³.

O Projeto de Constituição (A), apresentado em 24 de novembro de 1987, pela Comissão de Sistematização, para ser apreciado em primeiro turno pela Constituinte, manteve, no tema ora analisado, a mesma redação do segundo substitutivo do relator, com mínimas alterações no dispositivo que fixa a competência do Presidente:

“Artigo 59. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - aprovar ou não tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

(...)

⁶² Emenda nº 23587, apresentada a 2.9.1987.

⁶¹ Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição. Substitutivo do Relator. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 26 e 30.

⁶³ Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição. Substitutivo do Relator (Segundo). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 41 e 48.

Artigo 95. Compete ao Presidente da República, na forma e nos limites desta Constituição:

(...)

XIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, com o referendo do Congresso Nacional”⁶⁴.

2.9. Primeiro turno de discussão e votação em plenário. Projeto de Constituição (B)

Mediante a aprovação da Resolução nº 3, de 5 de janeiro de 1988, que alterou as regras regimentais, o plenário da Constituinte passou a deliberar, no primeiro turno, sobre dois textos básicos alternativos: o Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização e o substitutivo ao mesmo apresentado pelo grupo parlamentar conhecido como “Centrão”, embora em algumas partes tenham prevalecido outras emendas coletivas e também individuais.

O substitutivo do Centrão disciplinou a faculdade do Legislativo de examinar os atos internacionais da seguinte forma:

“Artigo 58. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – aprovar, ou não, tratados e acordos internacionais ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”⁶⁵.

As diferenças deste com relação ao texto do Projeto de Constituição (A) consistem na supressão do termo “convenções”, falando apenas em tratados e acordos, e na eliminação da expressão “celebrados pelo Presidente da República”.

O plenário optou pelo texto do substitutivo do Centrão, em votação efetuada a 15 de março de 1988.⁶⁶

⁶⁴ Assembléia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 31 e 47.

⁶⁵ Assembléia Nacional Constituinte. Estudo comparativo correlacionando o Projeto de Constituição (A) com as emendas do “Centrão” e as demais emendas do Plenário com os destaques apresentados. Título IV – Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. p. 12.

⁶⁶ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 16 de março de 1988, p. 8.472.

Com a aprovação do projeto do Centrão, duas emendas individuais ficaram prejudicadas e não foram apreciadas pelo plenário. Contudo, merecem ser mencionadas. São as seguintes: 1) emenda do constituinte Aloysio Chaves, propondo a supressão do termo “convenções”, pois é sinônimo de “tratados”, e recomendando revisão geral do projeto neste particular, de modo que não fossem empregadas palavras diferentes para expressar o mesmo objeto jurídico;⁶⁷ 2) emenda do constituinte Roberto Campos, recomendando suprimir a referência a “atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, uma vez que existem certas operações de crédito e atos internacionais, como crédito de fornecedores, financiamentos de importações, exportações, acordos de créditos recíprocos e outros, realizados pelo Banco Central, Petrobrás, Vale do Rio Doce, etc., que requerem pronta deliberação, não podendo ficar ao aguardo de uma autorização congressional, sob pena de se interromper todo o processo produtivo.⁶⁸

O dispositivo do Projeto de Constituição (A) sobre a competência do Presidente da República para celebrar tratados igualmente não foi aprovado pelo plenário da Assembléia, que preferiu sufragar a fusão de duas emendas: a emenda coletiva nº 2P01830-1, subscrita, em primeiro lugar, pelo constituinte Humberto Lucena, e a emenda individual nº 2P00093-2 do constituinte Maurílio Ferreira Lima.⁶⁹

O texto, aprovado em sessão de 22 de março de 1988, retomou a fórmula tradicional de constituições republicanas brasileiras anteriores ao dispor no *caput* sobre a competência “privativa” do Presidente da República e foi mantido até a redação final:

⁶⁷ Assembléia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (A). Emendas oferecidas em Plenário. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. I, p. 17-8.

⁶⁸ Idem, p. 311.

⁶⁹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 23 de março de 1988, p. 8.733-47.

“Artigo 95. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”⁷⁰.

No dia 5 de julho de 1988, o relator geral apresentou o Projeto de Constituição (B) para ser apreciado em segundo turno de discussão e votação.

Embora garantindo, na apresentação do Projeto, que se preocupava em “guardar absoluto respeito à integridade do conteúdo das fórmulas literais normativas aprovadas no primeiro turno, promovendo alterações de linguagem e na colocação dos dispositivos no corpo do texto somente nos casos em que a aplicação das regras técnico-normativas não implicassem mudanças capazes de despertar a idéia de haver modificado o sentido das normas,”⁷¹ o relator geral em verdade modificou o texto do artigo pertinente à competência do Congresso para deliberar acerca de tratados internacionais, substituindo a expressão “aprovar ou não” por “resolver definitivamente”, alegando no relatório que esta lhe “pareceu a mais adequada”.⁷²

O texto do Projeto de Constituição (B) ficou redigido da seguinte maneira:

“Artigo 50. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados e acordos internacionais ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

(...)

Artigo 86. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”⁷³.

2.10. Segundo turno de discussão e votação em plenário. Projeto de Constituição (C)

O Projeto (B) foi alvo de duas emendas individuais, no segundo turno de discussão e votação, formuladas por Roberto Campos e Acival Gomes, respectivamente.

Roberto Campos insistiu na supressão das expressões “atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, enquanto Acival Gomes propôs a supressão do termo “gravosos”, apenas.

As expressões cuja eliminação sugeriu representam, no entender de Roberto Campos, indébita interferência legislativa, inviabilizando a execução de atos ordinários de gestão, que cabe ao Executivo efetuar, ao Legislativo fiscalizar e ao Judiciário punir, em caso de malversação.⁷⁴

Acival Gomes argumentou que a redação do Projeto (B) estabeleceu restrição incabível ao exercício da competência do Congresso Nacional, excluindo da sua apreciação os tratados e acordos internacionais ou atos que não sejam “gravosos” ao patrimônio nacional, segundo a interpretação que venha a ser dada pelas autoridades celebrantes desses atos. Para evitar essa discriminação geradora de ambigüidades e estabelecer a competência do Congresso Nacional para resolver sobre todo e qualquer tratado, acordo ou ato que acarrete encargos ou compromissos ao patrimônio nacional, gravosos ou não, torna-se necessário eliminar da redação do texto a palavra “gravosos”, como propôs.⁷⁵

O constituinte Bernardo Cabral, relator geral, recomendou à Assembléia a aprovação de ambas as emendas, na forma proposta por Roberto Campos, isto é, suprimindo-se as expressões “atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.⁷⁶

⁷⁰ Idem, p. 8.734.

⁷¹ Assembléia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (B). Segundo Turno. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. p. 3.

⁷² Idem, p. 9.

⁷³ Idem, p. 52 e 70.

⁷⁴ Assembléia Nacional Constituinte. Secretaria-Geral da Mesa. Projeto de Constituição (B). Emendas oferecidas em Plenário. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. p. 172.

⁷⁵ Idem, p. 187.

⁷⁶ Assembléia Nacional Constituinte. Secretaria-Geral da Mesa. Projeto de Constituição (B). Parecer

No plenário, Roberto Campos defendeu a emenda, alegando que as aludidas expressões configuram exorbitância nas atribuições do Poder Legislativo, pois invadem a esfera do Executivo, ao atingirem atos ordinários de gestão interna e não apenas compromissos internacionais do Estado soberano.

Além do mais, disse Campos, o dispositivo é inexequível, pois, muitas vezes, somente *a posteriori* se pode apurar a gravosidade ou lucratividade de um ato qualquer. Essa descoberta *a posteriori* resulta, por exemplo, de acidentes imprevistos de mercado, ou de variação de moedas, no caso de empréstimos.

Exemplificou com o Acordo Nuclear do Brasil com a Alemanha que foi inicialmente aplaudido pelo Congresso. Ninguém imaginava que se tornaria um ato profundamente gravoso, em virtude de simples acidente de mercado, de vez que a moeda, o marco, na qual os empréstimos foram contratados, experimentou extraordinária valorização relativamente à nossa moeda mais corrente na contratação de empréstimos, que é o dólar norte-americano.

Assim, um ato patriótico, *a priori*, tornou-se, *a posteriori*, extremamente gravoso.

É impossível, destarte, definir-se, *a priori*, quais são os atos ou compromissos gravosos para o patrimônio nacional, e essa disposição, se aprovada, seria, segundo Roberto Campos, “condenada a um esquecimento tumular” posto que o Poder Executivo ficaria manietado em suas ações de gestão ordinária.⁷⁷

Bernardo Cabral opinou, em plenário, pela aprovação da emenda, alegando que efetivamente há certas operações de crédito externo que não podem ficar dependentes de autorização do Congresso, sob pena de graves consequências ao processo produtivo.⁷⁸

do Relator sobre as Emendas oferecidas em Plenário. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. p. 140 e 153.

⁷⁷ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 27 de agosto de 1988, p. 13.273.

⁷⁸ Idem.

Apesar do parecer favorável do relator, a emenda foi rejeitada pelo plenário, em 26 de agosto de 1988, permanecendo, portanto, a redação integral do Projeto (B).⁷⁹

O Projeto de Constituição (C), apresentado pela Comissão de Redação da Assembléia Nacional Constituinte, após a aprovação completa do texto, em segundo turno, no dia 2 de setembro de 1988, manteve, assim, no tocante à processualística dos acordos internacionais, idêntica redação à do Projeto (B):

“Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados e acordos internacionais ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

(...)

Artigo 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”⁸⁰.

2.11. Comissão de Redação. Projeto de Constituição (D)

Iniciado prazo para propostas de alterações exclusivamente de redação, dois constituintes apresentaram emendas por escrito ao artigo 49, I, do Projeto (C):

1) Carlo De’Carli sustentou que o dispositivo se refere à competência exclusiva do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre atos internacionais. E, na forma como ficou redigido, conferiu ao Congresso a faculdade de resolver definitivamente sobre tratados e acordos internacionais, ou atos, não necessariamente internacionais, que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Necessá-

⁷⁹ Ibid., p. 13.274.

⁸⁰ Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. Projeto de Constituição (C). Redação final. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. p. 37 e 53.

rio, pois, restabelecer o escopo verdadeiro do texto, que é o de submeter ao Congresso os atos internacionais gravosos ao patrimônio nacional. Assim, sugeriu a substituição do inciso I do artigo 49 pelo seguinte texto:

“Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”⁸¹.

2) Marco Maciel, percebendo também que a fórmula original enseja o entendimento de que os atos que acarretam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional são inclusive os de ordem interna (operações de crédito, alienação de bens públicos, etc.), o que manifestamente não é o caso, propôs nova redação:

“Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”⁸².

O constituinte Paes Landim, por outro lado, formulou verbalmente proposta de alteração, igualmente do texto do artigo 49, I, na quarta reunião da Comissão de Redação, em 14 de setembro de 1988, considerando não ser de boa técnica constitucional o uso do termo “gravosos”, e recomendando a seguinte composição:

“Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados e acordos internacionais ou atos que acarretem encargos ou compromissos para as finanças do Estado ou para o patrimônio nacional”⁸³.

⁸¹ Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. Projeto de Constituição (C). Propostas exclusivamente de redação. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. p. 29.

⁸² *Ibid.*, p. 30.

⁸³ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento “B” ao nº 307, 23 de setembro de 1988, p. 116.

A Comissão de Redação apreciou de imediato a emenda proposta pelo constituinte Paes Landim.

O presidente da Comissão e da própria Assembléia Constituinte, Ulysses Guimarães, opinou que, tendo sido objeto de emendas rejeitadas pelo plenário, o texto não poderia ser alterado na Comissão.⁸⁴

Roberto Freire, por sua vez, sublinhou que a menção no texto aos atos que acarretam encargos ou compromissos gravosos objetivou fazer com que os acordos com o Fundo Monetário Internacional passassem necessariamente pelo Congresso. Buscou-se outra fórmula melhor, durante os trabalhos de elaboração constitucional, que garantisse a apreciação dos referidos acordos pelo Congresso, sem necessidade de empregar a expressão “gravosos ao patrimônio nacional”, mas, conforme Roberto Freire, não fora encontrada.⁸⁵

Bonifácio de Andrada sugeriu passar o qualificativo “internacionais” para depois de “atos”,⁸⁶ ficando a redação idêntica à da emenda proposta por Marco Maciel, isto é:

“Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Adolfo Oliveira, porém, apresentou objeção que liquidou, naquele momento, com tal formulação, argumentando que podem existir tratados de mais alta relevância que não são gravosos em termos financeiros, como, por exemplo, convenções internacionais sobre direitos humanos. Se a gravosidade dos atos for generalizada para os tratados e acordos, não irão mais ao Congresso, para a devida aprovação, tratados que comprometam o Brasil mas que não importem em ônus ou despesas.⁸⁷

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, p. 116-17.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 117.

⁸⁷ *Ibid.*

Imediatamente, o relator concordou com a objeção e o presidente deu o veredito, rejeitando qualquer alteração no artigo 49, inciso I: “Vamos manter o texto!”.⁸⁸

Transcorridas apenas mais duas sessões, a Comissão voltou a examinar a matéria, na sétima reunião, de 20 de setembro, quando entrou em pauta a emenda proposta por Marco Maciel, que havia sido destacada.

A pretensão de Maciel, como já visto, era no sentido de deslocar o qualificativo “internacionais” para depois de “atos”, como recomendara também Bonifácio de Andrada, sem lograr êxito, na quarta reunião.

O relator, Bernardo Cabral, lembrou-se imediatamente da decisão anterior e disse que a Comissão já resolvera não aceitar essa modificação.

Bonifácio de Andrada contestou, alegando que não houvera deliberação, mas tão-somente discussão.

Surpreendentemente, após curto debate, Ulysses Guimarães sentenciou: “Com a concordância do relator, aprovado!”.⁸⁹

Assim, o texto do Projeto de Constituição (D), apresentado pela Comissão de Redação, a 20 de setembro, para deliberação final da Assembléia Nacional Constituinte, foi o seguinte:

“Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

(...)

Artigo 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”⁹⁰.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid., p. 163.

⁹⁰ Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. Projeto de Constituição (D). Redação final. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. p. 36 e 51.

No espaço de seis dias, a Comissão de Redação, a quem competia apenas cuidar dos aspectos formais, da técnica legislativa e da correção de linguagem do texto e que, como declarou Ulysses Guimarães, “não podia exorbitar das suas funções”,⁹¹ alterou substancialmente o conteúdo do artigo 49, inciso I.

2.12. *Votação final. Constituição promulgada a 5 de outubro de 1988*

O projeto (D) foi submetido a votos dos constituintes, em bloco, na sessão plenária de 22 de setembro de 1988.

Houve protestos contra alterações promovidas pela Comissão de Redação.

Domingos Juvenil manifestou sua indignação por constatar mudanças de mérito ao cotejar os textos dos Projetos (C) e (D).⁹²

Theodoro Mendes votou favoravelmente ao Projeto (D), mas, em declaração de voto por escrito, registrou seu protesto “contra a atuação da Comissão de Redação que, sob o pretexto regimental de consertar erros de linguagem, incluiu matéria não submetida a plenário e, portanto, não votada pela Assembléia Nacional Constituinte”.⁹³

Contudo, era tarde para promover alterações. O Projeto (D) foi aprovado por 474 votos a favor, 15 contra e 6 abstenções,⁹⁴ e promulgado, como nova Constituição da República Federativa do Brasil, a 5 de outubro de 1988, dispondo quanto à celebração de tratados internacionais:

“Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

⁹¹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento “B” ao nº 307, 23 de setembro de 1988, p. 7.

⁹² Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 23 de setembro de 1988, p. 14.278.

⁹³ Ibid., p. 14.359.

⁹⁴ Ibid., p. 14.321.

(...)
Artigo 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)
VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional⁹⁵.

3. *Interpretações doutrinárias*

A decepção dos juristas, principalmente com o artigo 49, I, logo se tornou conhecida.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1992, p. 21) constatou “redação inadequada”; José Sette Câmara (1987-1989), “texto confuso”; Oscar Dias Corrêa (1991, p. 122), “letra defeituosa”.

A redação “não foi das mais felizes”, afirmou Celso de Albuquerque Mello (1994, p. 227); “não prima pela clareza”, concluiu Elcias Ferreira da Costa (1989, p. 115); “manteve-se fiel à nossa má tradição constitucional na matéria, não tendo nem mesmo incorporado no texto os poucos avanços contidos no Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização”, declarou João Grandino Rodas.

Efetivamente, a Constituição de 1988 perdeu a oportunidade para disciplinar de forma moderna e clara a competência para celebrar tratados e ampliou ainda mais as divergências sobre o tema.

Os comentários divulgados pelos doutrinadores, a propósito dos artigos 49, I, e 84, VIII, demonstram que continuam existindo duas vertentes no pensamento jurídico brasileiro sobre a interpretação das normas constitucionais relativas à competência para celebrar tratados:

1 – a vertente doutrinária que se pronuncia pela compulsoriedade absoluta da deliberação do Legislativo para todos os acordos internacionais celebrados pelo Executivo;

2 – a vertente doutrinária que se pronuncia pela admissibilidade da

celebração de certos acordos internacionais unicamente pelo Executivo, sem aprovação congressional.

Na primeira vertente, filiaram-se Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Cretella Júnior, Pinto Ferreira, Luís Ivani de Amorim Araújo, Oscar Dias Corrêa, Elcias Ferreira da Costa e Roberto de Bastos Lellis.

A segunda recebeu a adesão de Celso de Albuquerque Mello, Guido Fernando Silva Soares, José Francisco Rezek, José Sette Câmara, Antonio Augusto Cançado Trindade e Vicente Marotta Rangel.

3.1. *A Constituição exige a aprovação do Congresso para todos os acordos internacionais*

Conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1992, p. 21), o intento do artigo 49, I, é nítido: sujeitar à aprovação do Congresso Nacional todo ato internacional que acarrete encargo ou gravame para o patrimônio nacional, isto é, que traga ônus para o País.

Mas acrescentou:

“A redação, inadequada, deste inciso, não importa em excluir, como parece, a necessidade de aprovação, por parte do Congresso Nacional, de atos internacionais, celebrados pelo Presidente da República, como tratados e convenções, que não pesem diretamente sobre o patrimônio nacional. Cumpre lembrar que o artigo 84, VIII, prevê tal aprovação, ‘referendo’ como diz”.

Assim, concluiu o referido jurista que, em face do Direito pátrio,

“a vontade do Estado brasileiro, relativamente a atos internacionais, inclusive a tratados e a convenções, surge de um ato complexo, onde se integram a vontade do Presidente da República, que os celebra, e a do Congresso Nacional, que os ratifica” (Idem).

A necessidade de todos os tratados celebrados pelo Presidente da República serem apreciados pelo Congresso Nacional

⁹⁵ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Suplemento ao nº 308, 6 de outubro de 1988, p. 10 e 14.

- e não apenas os que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional - é, na opinião de Luís Ivani de Amorim Araújo (1992, p. 43), um “impe- rativo categórico”.

José Cretella Júnior (1991, p. 2.907), por sua vez, sustentou que os tratados, convenções, atos internacionais não adentram, no mundo jurídico, como atos perfeitos e acabados, sem o referendo ou chancela do Congresso Nacional.

Os acordos em forma simplificada me- receram especificamente a atenção de Pinto Ferreira (1992, p. 570), que asseverou, nos seus Comentários:

“(…) é necessária a aprovação dos acordos executivos pelo Congresso Nacional, salvo emenda constitu- cional que discipline a matéria, como na França”.

O objetivo do texto constitucional, se- gundo Oscar Dias Corrêa (1991, p. 122), foi o de conferir competência ao Congresso Nacional para examinar e aprovar, ou não, todos os atos internacionais firmados pelo Executivo.

A letra do inciso I do artigo 49 é defeitu- osa quando refere encargos ou compromi- ssos gravosos ao patrimônio nacional.

O legislador constituinte, supõe Oscar Dias Corrêa (1991, p. 121-122), pretendeu dizer encargos ou compromissos que envolvam ônus, gravames, para o patrimônio nacional, porque o adjetivo “gravosos” já envolve julgamento, juízo de valor: o Congresso só cuidaria dos que fossem “gravosos” ao patrimônio nacional, o que não é a finalidade do dispositivo.

Acrescentando aos tratados e convenções, os “atos que acarretem encargos ou compro- missos gravosos ao patrimônio nacional”, o legislador constituinte teve em vista atos que dizem respeito a entendimentos de natureza econômico-financeira, envolvendo graves compromissos do País no exterior.

Como surgiram dúvidas sobre a regula- ridade de acordos e compromissos firma- dos em anos anteriores pelo Governo (acor-

dos com o FMI, BID, Clube de Paris), tanto que, no artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficou determi- nado o exame dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, o legis- lador constituinte de 1988 decidiu armar o Congresso de poderes para examiná-los e resolver definitivamente sobre eles.

Elcias Ferreira da Costa (1989, p. 115) advertiu, igualmente, que, se a oração “que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” fosse entendida como cláusula restritiva, ficari- am por fora da competência deliberativa do Congresso quaisquer outros tratados, acordos ou atos cujo objeto não implicasse encargo gravoso ao patrimônio nacional, o que não terá sido o sentido objetivado pelo legislador constituinte.

Roberto de Bastos Lellis destacou que as questões da dívida externa inspiraram os constituintes na redação do inciso I do artigo 49:

“(…) o passado recente mostrou a ne- cessidade de intensificar o controle do Executivo pelo Legislativo nas ques- tões que impliquem compromissos internacionais, controle esse que não deve ficar restrito apenas aos trata- dos, aos acordos e a outros atos mais convencionais, mas, também, que se estenda às operações de crédito e aos contratos de qualquer natureza que criem obrigações onerosas que venham a comprometer a riqueza nacional.” (BONFIM, 1990, p. 231)

3.2. Certos acordos internacionais podem ser concluídos pelo Executivo sem necessidade de aprovação congressional

Os dispositivos da Constituição de 1988 não mudaram as opiniões de Celso de Albuquerque Mello, de Guido Fernando Silva Soares e de José Francisco Rezek sobre a competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados.

Celso (1994, p. 276) continuou susten- tando que “os acordos do Executivo são plenamente admissíveis”.

Guido Soares (1991, p. 506-507) manteve a opinião de que existe um entendimento implícito entre o Executivo e o Legislativo de que os acordos de implementação de outros mais gerais, aprovados pelo Congresso, podem ser celebrados em forma simplificada.

Rezek (1995, p. 66-68) conservou sua tese da admissibilidade de acordos executivos no sistema brasileiro de celebração de tratados em duas hipóteses: o acordo executivo como subproduto de tratado vigente e como expressão da diplomacia ordinária.

A teoria da existência de um costume no Brasil, autorizando o Executivo a concluir acordos em forma simplificada, foi novamente defendida, desta vez, por José Sette Câmara.

Declarou o antigo Juiz da Corte Internacional de Justiça:

“O fato é que se consolidou uma norma costumeira, que legitimou os acordos executivos ao longo de quase um século de prática constante e coerente, sem que jamais o Legislativo contestasse a iniciativa do Poder Executivo na conclusão, promulgação e publicação de acordos em forma simplificada, sem a sua concomitante aprovação. O silêncio complacente do Congresso afasta qualquer dúvida sobre a legalidade do processo de conclusão de acordos executivos, sem necessidade de aprovação legislativa” (CÂMARA, 1987, p. 66).

A decisão sobre a submissão de um acordo internacional ao Congresso é tomada pelo Executivo, considerando a substância do acordo.

Quando versar matéria pertinente à esfera de competência do Executivo, o acordo é concluído sem necessidade de aprovação parlamentar, asseverou Sette Câmara.

A Constituição de 1988, estabelecendo que compete ao Congresso Nacional “resolver definitivamente” sobre os tratados ou atos internacionais que “acarretem

encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, afastou-se da regra tradicional de que todos os tratados, exceto os acordos executivos, ficam submetidos ao regime da aprovação legislativa, para fins de ratificação.

Encargo é palavra vaga, que pode incluir toda a espécie de obrigações.

Mas, lido o artigo 49, inciso I, na estrita significação das palavras, os “encargos” visados são os que afetam o “patrimônio nacional”, da mesma maneira que os “compromissos gravosos”.

Assim, concluiu Sette Câmara (1987, p. 73):

“(…) parece evidente que o Congresso Nacional só tem competência exclusiva para ‘decidir definitivamente’ sobre tratados e atos internacionais quando esses ‘acarretem encargos e compromissos gravosos ao patrimônio nacional’. A decisão sobre qualquer outro tratado, por maior que seja a sua importância, passa a ser da competência exclusiva do Executivo. Se o ‘patrimônio nacional’ não for de qualquer modo atingido, o Executivo tem as mãos livres para ratificar qualquer tratado independentemente de aprovação legislativa”.

Reconheceu José Sette Câmara que os constituintes certamente visaram limitar a liberdade do Executivo para a conclusão de acordos na área financeira internacional, sem audiência do Legislativo, como sempre se fez.

Mas, com esse objetivo em mente,

“operaram uma revolução no nosso processo de conclusão de tratados e presentearam o Executivo com a liberdade ampla de ratificar sem o referendo do Congresso Nacional qualquer tratado que não envolva encargos ou compromissos gravosos para o patrimônio nacional” (Idem).

O referendo do Congresso Nacional, previsto no artigo 84, VIII, ficou restrito a essa última categoria de tratados.

Essa conclusão, admitiu José Sette Câmara (1987, p. 74), é “desconcertante” e provavelmente “será repudiada pelos autores do confuso texto”.

Entretanto, insistiu que “a regra *inclusio unius exclusio alterius* não foi ainda revogada, nem mesmo pelos constituintes de 1988”.

Em circunstanciado parecer, emitido na qualidade de consultor jurídico do Itamaraty, Antonio Augusto Cançado Trindade (1989, p. 9) enfatizou que a prática constitucional do Ministério das Relações Exteriores, atinente à celebração de atos internacionais, não se afasta da prática dos Países democráticos da Europa Ocidental sobre a matéria.

Cançado Trindade (1989, p. 9-10) endossou os argumentos desenvolvidos por José Sette Câmara, filiando-se, destarte, à linha do pensamento “internacionalista” de Hildebrando Accioly e outros, aduzindo um novo argumento: enquanto o artigo 84, VIII, da Constituição de 1988 refere-se a “tratados, convenções e atos internacionais”, o artigo 49, I, fala de “tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Assim, os constituintes de 1988, ao inserirem no artigo 49, I, da Constituição a expressão “atos internacionais” precedida de “ou”, teriam tido em mente os “atos internacionais” equiparáveis por sua matéria e substância aos “tratados” e “convenções”, e não evidentemente todo e qualquer expediente do Ministério das Relações Exteriores em seus contatos por escrito com as Chancelarias de outros Países.

Não seria uma desconsideração para com o Congresso Nacional, perguntou Cançado Trindade, onerá-lo com todo e qualquer ajuste relativo a acordos já por ele aprovados, que a estes dê tão-somente execução, sem revisá-los ou modificá-los?

Se o Congresso “insistir em sustentar posição contrária, haverá então ele – que mal encontra tempo para examinar os ‘tratados e convenções’ submetidos ao seu

crivo – que assumir a responsabilidade pelas conseqüências de sua atitude”, concluiu Antonio Augusto Cançado Trindade (Idem, p. 10).

Vicente Marotta Rangel (1990, p. 7), sucedendo a Cançado Trindade na consultoria jurídica do Itamaraty, também teve oportunidade de se pronunciar sobre o tema, ao emitir parecer a respeito da necessidade, ou não, de ser submetido ao Congresso Nacional um acordo celebrado com a Venezuela sobre circulação de turistas.

Em trabalhos doutrinários, Marotta Rangel (1960, p. 253-271; 1965, p. 11-20; 1983, p. 537-550) já havia-se debruçado sobre a matéria, na vigência de Constituições anteriores, propugnando para que a Lei Suprema do Brasil tivesse disposições claras e precisas sobre a esfera de competência dos poderes constituídos no âmbito da formação dos compromissos internacionais.

O fato de a consulta ter sido formulada indica, segundo Vicente Marotta Rangel (1990, p. 1), que malogrou a expectativa de que a nova Constituição eliminasse dúvidas sobre a delimitação de competência entre o Executivo e o Legislativo na conclusão de atos internacionais.

A Constituição de 1988 manteve o texto de 1969 quanto à competência do Presidente da República: “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (artigo 84, VIII).

Mas há modificações no tocante ao referendo do Congresso Nacional.

O artigo 49, I, estatui competir exclusivamente ao Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Marotta Rangel assinalou, de imediato, duas dissonâncias entre as disposições dos artigos 84, VIII, e 49, I, da Constituição de 1988.

Aquele a referir-se a “tratados, convenções e atos internacionais”, este a mencionar

“tratados, acordos ou atos internacionais” (Idem).

Um submete ao Congresso Nacional “tratados, convenções e atos internacionais” (artigo 84, VIII), outro submete-lhe “tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (artigo 49, I).

Desse modo, a questão da delimitação de competência entre o Presidente da República e o Congresso Nacional em matéria de conclusão de atos internacionais teria alcançado solução surpreendente e, de certo modo, inédita no Direito Constitucional Comparado.

O critério da delimitação seria o dos “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”?

Somente quando os acarretasse é que um tratado, acordo ou ato internacional deveria ser submetido à decisão do Legislativo?

A antinomia entre os artigos 84, VIII, e 49, I, da Constituição de 1988 é, conforme Marotta Rangel, apenas aparente.

Essa conclusão se arrima em três espécies de argumentação:

1^a - Razões hermenêuticas. Todo ordenamento jurídico se guia, em princípio, por sistema coerente e harmônico. A mente do legislador se norteia por critérios de lógica e por objetivos de bem comum. Logo, há de entender-se das disposições dos artigos 84, VIII, e 49, I, da Constituição, que os “tratados, convenções e atos internacionais” precisam ser submetidos ao Congresso Nacional, dando-se, porém, especial ênfase à submissão dos “tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

2^a - Razões históricas. O período da feitura da Constituição foi bastante influenciado por discussões sobre a juridicidade dos acordos de empréstimos, que levaram ao crescimento

assustador da dívida externa. Reflexo dessas preocupações, a emenda do constituinte Octavio Elísio, reiterando a competência do Congresso para resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais, adicionou ao preceito os atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Visou, com isso, modificar a situação de aprovação dos compromissos de endividamento externo do País, até então não sujeitos à aprovação legislativa. Dos motivos inspiradores da emenda se infere o propósito de enfatizar a competência do Congresso em relação a um tipo específico de ato internacional e não o propósito de subtrair dessa competência atos internacionais que não acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Ademais, dominava na Constituinte o propósito de prestigiar o Congresso.

3^a - Razões propriamente constitucionais. Cabe ao Congresso Nacional exercer o Poder Legislativo e dispor, com a sanção do Presidente da República, sobre todas as matérias de competência da União, arroladas na Constituição Federal (artigos 44, 48, 21, 22). Ora, os tratados internacionais promulgados se incorporam à ordem jurídica interna, não havendo nenhuma dúvida de que modificam leis anteriores, que lhes sejam contrárias (e mesmo, segundo parte da doutrina, prevalecem sobre leis posteriores antagônicas). Assim, os acordos internacionais, mesmo quando não acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, devem ser submetidos ao Congresso Nacional, desde que introduzam normas no ordenamento jurídico interno ou as modifiquem.

Vicente Marotta Rangel (1990, p. 5-6) concluiu que:

“Ao Congresso Nacional não se devem submeter apenas os tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Então, perguntou o aludido jurista: “Deve-se concluir que todos os tratados, acordos ou atos internacionais devam ser submetidos ao Congresso Nacional?”. “Não”, respondeu, “por vezes, esses tratados, acordos ou atos internacionais remanescem na esfera do Poder Executivo” Idem, p. 6).

Isso ocorre, do ponto de vista de Marotta Rangel, nos seguintes casos:

- a) acordos de armistício negociados por comandantes militares no limite de suas atribuições;
- b) acordos de mera interpretação ou de mera suplementação de anteriores, já aprovados pelo Poder Legislativo;
- c) *modus vivendi* ou *pactum de contrahendo*, ou seja, acordos que se restringem à declaração e à formulação de bases de futuras negociações;
- d) acordos caracterizados por reversibilidade, isto é, a “possibilidade de sua desconstituição por vontade unilateral, expressa em comunicação à outra parte sem delongas” (apud REZEK, 1995, p. 68).

4. Conclusão

O método de interpretação filológica, que procura estabelecer o sentido das normas jurídicas com base no significado literal das palavras que as expressam possui importância relativa na ótica da moderna Hermenêutica do Direito.

A Escola da Exegese, que via o intérprete como escravo da lei e as palavras desta como fator de grande relevância para a interpretação jurídica, está superada.

Considera-se, atualmente, que o sentido e o alcance das normas jurídicas devem ser determinados com o auxílio de elementos de natureza histórica, lógica, sistemática,

sociológica, filosófica, além do elemento filológico.

O método lógico-sistemático procura o sentido das normas por meio do exame lógico das palavras e mediante investigação das condições e fundamentos de sua origem e elaboração, de modo a determinar a *ratio* ou *mens* do legislador.

Buscando reconstruir a intenção ou o pensamento do legislador, para fixar a vontade precisa da lei, o método lógico possui prolongamentos históricos e teleológicos.

A interpretação sistemática completa a interpretação lógica, vislumbrando a norma como parte de um sistema coerente, que lhe empresta o verdadeiro sentido. Este seria impossível de obter-se no caso de a norma ficar insulada, fora do contexto e das conexões lógicas do sistema.

Nada impede que o intérprete passe do método lógico-sistemático para o histórico-teleológico.

O elemento histórico retrocede no tempo para investigar o ambiente em que a lei se originou.

Afirmou Carlos Maximiliano (1918, p. 102), com propriedade:

“A história da Constituição, em geral, e a de cada um dos seus dispositivos, em particular, auxiliam a interpretar com segurança os dizeres controvertidos. Estude-se as origens do Código Fundamental, as fontes de cada artigo, as causas da inserção das diversas providências na lei, os fins que se teve em mira ao criar determinado instituto, ou vedar certos atos”.

Contudo, a utilização isolada do elemento histórico não serviria ao jurista, e sim unicamente ao historiador.

Por isso, é necessário associar o elemento histórico ao elemento teleológico, que indaga sobre a finalidade da norma.

O elemento teleológico proporciona ao intérprete uma incursão na própria alma do legislador.

O verdadeiro sentido dos artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, da Constituição

de 1988 só pode ser encontrado com o emprego dos métodos mencionados.

A interpretação do artigo 84, inciso VIII, não oferece dificuldades.

A norma simplesmente reproduz a que já continha a Carta de 1969, com a única diferença que substituiu a expressão latina *ad referendum* pela equivalente em língua portuguesa “sujeitos a referendo”:

“Artigo 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;”

Importante notar que a Subcomissão do Poder Executivo da Assembléia Nacional Constituinte sugeriu que os tratados, convenções e atos internacionais fossem submetidos à aprovação apenas do Senado.

A Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo não concordou e decidiu que deveriam continuar sendo aprovados pelo Congresso Nacional.

Além dos tratados, convenções e atos internacionais, o anteprojeto da referida Comissão conferia ao Presidente da República competência para firmar acordos, empréstimos e obrigações externas, submetendo-os todos a referendo do Congresso.

A expressão “firmar acordos, empréstimos e obrigações externas” foi retirada no primeiro substitutivo que o relator apresentou à Comissão de Sistematização.

O surgimento e a consolidação do artigo 84, VIII, durante a Constituinte, deixam claríssimo que o Presidente da República precisaria do assentimento do Congresso para os tratados, convenções e atos internacionais.

A discordância de que esses fossem submetidos só ao Senado Federal demonstra a nítida intenção de preservar na matéria o controle das duas casas do Congresso Nacional.

É o artigo 49, inciso I, que requer atenção do intérprete.

A Comissão de Redação da Assembléia Nacional Constituinte não foi fiel à vontade do Plenário.

No primeiro turno de votação do Projeto de Constituição, o Plenário aprovou a seguinte redação:

“Artigo 58. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – aprovar, ou não, tratados e acordos internacionais ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;”.

E, no segundo turno, ficou aprovado:

“Artigo 50. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados e acordos internacionais ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Logo, a Comissão de Redação, cuja competência não ia além de cuidar dos aspectos formais, da técnica legislativa e da correção de linguagem, extrapolou indiscutivelmente seus poderes ao aprovar a seguinte fórmula:

“Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Os textos aprovados em sessão plenária conferiam ao Congresso competência para resolver sobre tratados e acordos internacionais, bem como sobre atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Não havia referência a atos internacionais, mas a atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos.

Ao trocar no texto a posição do qualificativo “internacionais” de “tratados e acordos” para “atos”, a Comissão de Redação alterou completamente o artigo 49, inciso I.

A redação passou a dar a entender que a competência do Congresso é restrita à aprovação dos tratados que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, pois, ao não falar em “atos” apenas, mas em “atos internacionais”, equiparou-os aos tratados e acordos. Na prática brasileira, “ato internacional” é o mesmo que “acordo internacional”.

Assim, literalmente, o artigo 49, I, estabelece que cabe ao Congresso dar a palavra final sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; enquanto o artigo 84, VIII, dá ao Presidente da República poderes para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, mas exige sejam todos submetidos ao referendo congressional.

Considerando que a Comissão de Redação desrespeitou a vontade do Plenário, o artigo 49, inciso I, seria um dispositivo espúrio da Constituição.

Todavia, uma vez que o texto do Projeto de Constituição da Comissão de Redação foi aprovado em bloco pelo Plenário, pode-se dizer que o vício foi sanado.

O cansaço de tantos meses de trabalho e os embaraços regimentais impediram a reação de membros da Assembléia Constituinte.

Ficou, assim, uma antinomia entre os artigos 49, I, e 84, VIII, da Constituição, que pode ensejar interpretações restritivas sobre a competência do Congresso Nacional para apreciar os tratados internacionais.

José Sette Câmara (1987), por exemplo, concluiu que o Congresso só tem competência exclusiva para decidir definitivamente sobre tratados e atos internacionais quando acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, pois a regra *inclusio unius exclusio alterius* não foi ainda revogada.

Mediante a citação deste brocardo jurídico, Sette Câmara quis dizer que, se a Constituição incluiu no dispositivo referente à competência do Congresso a aprovação

só dos tratados que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, é porque excluiu da competência do Legislativo a aprovação dos demais tratados, convenções e atos internacionais.

Ora, só com a maior cautela e com o emprego concomitante de outras regras de hermenêutica, pode-se aplicar a regra de que a especificação de um caso particular pressupõe o propósito de não abranger os demais casos; ou de que a inclusão de um só importa na exclusão de quaisquer outros.

A regra *inclusio unius alterius est exclusio* é uma das bases do argumento a contrario sensu, prestigioso outrora, mal visto hoje pela doutrina, pouco usado pela jurisprudência.

Do fato de se mencionar uma hipótese, não se deduz necessariamente a exclusão de todas as outras. O argumento é perigoso e pode ser combatido pela parêmia oposta: *positio unius non est exclusio alterius* (a especificação de uma hipótese não redundando em exclusão das demais).

A única interpretação razoável para o artigo 49, inciso I, da Constituição, é a extensiva.

Forçoso admitir que se trata de caso em que o legislador constituinte disse menos do que pretendia: *lex minus dixit quam voluit*.

A fórmula final do artigo 49, inciso I, não traduziu, em sua plenitude, o sentido colimado pelo legislador constituinte.

É evidente que o desejo da Assembléia era estabelecer a necessidade da aprovação dos tratados internacionais pelo Congresso Nacional.

O Direito não tolera antinomias.

Antinomia, para Norberto Bobbio (1991, p. 86-88), é a situação na qual são colocadas em existência duas normas, inseridas no mesmo ordenamento e com o mesmo âmbito de validade, das quais uma obriga e a outra proíbe, ou uma obriga e a outra permite, ou uma proíbe e a outra permite o mesmo comportamento.

Devido à tendência de cada ordenamento jurídico se constituir em sistema, a

presença de antinomias é um defeito que o intérprete precisa eliminar.

Norberto Bobbio (1991, p. 92) classifica as antinomias em solúveis e insolúveis.

Antinomias solúveis ou aparentes são as que podem ser resolvidas pela aplicação das regras da Hermenêutica Jurídica.

Antinomias insolúveis ou reais são aquelas em que o intérprete é abandonado a si mesmo, ou por falta de critério de interpretação, ou por conflito entre os critérios.

Os critérios para a solução de antinomias são o cronológico, o hierárquico e o da especialidade.

No caso de conflito entre duas normas, para o qual não se aplique nem o critério cronológico, nem o hierárquico, nem o da especialidade, o intérprete tem à sua disposição três alternativas: 1) eliminar uma (interpretação ab-rogante); 2) eliminar as duas (interpretação duplamente ab-rogante); 3) conservar as duas, mediante a demonstração de que a incompatibilidade é aparente.

Neste último caso, para chegar ao objetivo, o intérprete pode precisar introduzir alguma leve ou parcial modificação no texto, pela interpretação chamada corretiva.

Assim, é possível a conciliação entre duas normas aparentemente incompatíveis, conservando-as no sistema, evitando o remédio extremo da ab-rogação.

Carlos Maximiliano (1933, p. 149) legou aos juristas brasileiros lição de profunda sabedoria:

“Sempre que descobre uma contradição deve o hermeneuta desconfiar de si; presumir que não compreendeu bem o sentido de cada um dos trechos ao parecer inconciliáveis, sobretudo se ambos se acham no mesmo repositório. Incumbe-lhe, preliminarmente, fazer tentativas para harmonizar os textos; a este esforço ou arte os Estatutos da Universidade de Coimbra, de 1772, denominavam de Terapêutica Jurídica”.

A conciliação entre os artigos 49, I, e 84, VIII, da Constituição brasileira de 1988 requer a utilização dessa terapêutica jurídica.

À primeira vista, são contraditórios. Entretanto, se forem examinados atentamente, *subtili animo*, ver-se-á o nexos que os concilia.

Para a solução da antinomia aparente dos citados dispositivos, não pode ser utilizado o critério cronológico (ambos foram emitidos ao mesmo tempo); nem o critério hierárquico (ambos possuem a mesma hierarquia); nem o critério da especialidade (não se trata de conflito entre uma lei geral e outra especial, quando esta anula a primeira).

São normas constitucionais; logo, não se pode admitir a ab-rogação de qualquer delas, restando ao intérprete, assim, a alternativa de demonstrar que a incompatibilidade é aparente.

Do ponto de vista histórico-teleológico, a conclusão só pode ser que o legislador constituinte desejou estabelecer a obrigatoriedade do assentimento do Congresso para os tratados internacionais, dando ênfase para aqueles que acarretarem encargos, gravames, ônus financeiros, para o patrimônio nacional.

Do ponto de vista lógico-sistemático, há que considerar que os dispositivos em questão fazem parte do mesmo título da Constituição (Da Organização dos Poderes) e são como que as duas faces de uma mesma moeda: o artigo 84, VIII, confere ao Presidente da República o poder de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, mas especifica que estão todos sujeitos a referendo do Congresso Nacional; o artigo 49, I, destaca que os tratados, acordos ou atos internacionais, assinados por quaisquer autoridades do Governo brasileiro, que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, precisam ser aprovados pelo Congresso.

Na prática, porém, são utilizados no Brasil, como em muitos outros Países de-

mocráticos, dois processos para a celebração de tratados internacionais: o *processo completo*, que compreende as etapas da negociação, assinatura, mensagem ao Congresso, aprovação parlamentar, ratificação e promulgação (ou, quando for o caso, mensagem ao Congresso, aprovação, adesão e promulgação); e o *processo abreviado*, que compreende as etapas da negociação, assinatura ou troca de notas e publicação.

O processo abreviado é o seguido pelos chamados acordos em forma simplificada, cuja admissibilidade no Direito brasileiro é sustentada por parte da doutrina jurídica nacional desde a vigência da Constituição de 1946.

A prática desses acordos vem de longa data e não foi interrompida pela Constituição de 1988.

Os mais numerosos são os ajustes complementares a tratados preexistentes, que se destinam a operacionalizar tratado anterior, devidamente aprovado pelo Congresso Nacional. Em geral, são concluídos no quadro de acordos de cooperação científica, técnica ou tecnológica.

O Congresso Nacional firmou entendimento de que só requerem referendo do Legislativo os ajustes complementares que possam resultar em revisão do tratado preexistente do qual decorrem ou os que possam acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Logo, os demais acordos complementares estão dispensados da aprovação tópica do Legislativo.

Referências

ARAÚJO, Luís Ivani de Amorim. *Constituição e relações internacionais*. In: DOLINGER, Jacob (Org.). *A nova constituição e o direito internacional*: propostas e sugestões. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987.

_____. *Curso de direito internacional público*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BOBBIO, Noberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: Polis/ Editora UnB, 1991.

BOMFIM, B. Calheiros (Org.). *Comentários à constituição federal*. v. 2. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1990.

CÂMARA, José Sette. A conclusão dos tratados internacionais e o direito constitucional brasileiro. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. 69/71:74. Brasília, 1987.

CONSTITUINTE: proposta do PCdoB. 3 ed. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 1986.

CORRÊA, Oscar Dias. *A constituição de 1988*: contribuição crítica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

COSTA, Elcias Ferreira da. *Comentários breves à constituição federal*. Porto Alegre: Fabris, 1989.

CRETELLA JÚNIOR, J. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. v. 5. São Paulo/ Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1992.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1918.

_____. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1933.

MELLO, Celso de Albuquerque. *Constituição e relações internacionais*. In: DOLINGER, Jacob (Org.). *A nova constituição e o direito internacional*: propostas e sugestões. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987.

_____. *Direito constitucional internacional: uma introdução*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

NOVOS rumos. *Constituição nova para o Brasil*: proposta para a constituinte. PCB. São Paulo: Novos Rumos, 1986.

PINTO FERREIRA. *Comentários à constituição brasileira*. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992.

RANGEL, Vicente Marotta. Acordo celebrado com o governo venezuelano sobre circulação de turistas. Necessidade ou não de ser esse acordo submetido ao congresso nacional. Interpretação do inciso 1 do artigo 49 da constituição. Parecer CJ/004 do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, 21 de agosto de 1990.

_____. La procédure de conclusion des accords internationaux au Brésil. *Revista da Faculdade de Direito*. p. 253-271. Universidade de São Paulo: LV, 1960.

_____. A constituição brasileira e o problema da conclusão dos tratados internacionais. *Problemas brasileiros*. São Paulo, 31: 11-20, out./ dez. 1965.

_____. O comércio internacional e os interesses dos países em desenvolvimento. In: Congresso Nacional

de Advogados Pró-Constituinte. *Anais...* São Paulo: Ordem dos Advogados do Brasil, 1983.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

RODAS, João Grandino. *Tratados internacionais*. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

SOARES, Guido Fernando da Silva. The treaty-marking process under the 1988 federal constitution of Brazil. *Chicago-Kent Law Review*. Chicago, 67 (2): 506-7, 1991.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Fundamentação jurídica da prática constitucional do Itamaraty em matéria de celebração de acordos internacionais. *Parecer CJ* do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, 8 de março de 1990.

_____. Fundamentação jurídica da prática constitucional do Itamaraty em matéria de celebração de acordos internacionais. *Parecer CJ/161* do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, 3 de abril de 1989.

_____. A questão da aprovação pelo legislativo de atos internacionais. *Informação CJ/05* do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores para o Senhor Ministro de Estado, 21 de outubro de 1985.

_____. A participação do poder legislativo no processo de celebração de acordos internacionais. *Informação CJ/27* do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores para o Senhor Ministro de Estado, 27 de junho de 1986.