

O CONGRESSO BRASILEIRO E A DENÚNCIA UNILATERAL DE TRATADOS INTERNACIONAIS

THE BRAZILIAN CONGRESS AND THE UNILATERAL DENUNCIATION OF INTERNATIONAL TREATIES

Thalita Livia Israel Ferreira¹
Fernando César Costa Xavier²

Sumário. Considerações iniciais. 1 A internalização dos tratados no Brasil. 2 Aspectos gerais sobre a denúncia de tratados. 3 A Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). 4 A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.625/DF. Considerações finais. Referências.

Resumo: Para que um tratado internacional seja incorporado pelo Estado brasileiro, é imprescindível, no geral, a sua aprovação pelo Congresso Nacional, antes da ratificação pelo Chefe de Estado. Embora isso esteja claro na interpretação constitucional sobre a matéria, não é igualmente claro se, para o Estado se desincorporar das obrigações de um tratado já internalizado, o Congresso também precisa se manifestar, aprovando ou não a chamada *denúncia* do tratado. O mérito dessa questão deve ser julgado em breve pelo Supremo Tribunal Federal, que analisará a denúncia da Convenção n. 158 da OIT. O objetivo do presente artigo, revisitando este tema, é analisar o papel que se deve reconhecer hoje ao Congresso Nacional em assuntos que digam respeito às relações exteriores brasileiras, à vista da mais adequada interpretação do art. 49, I, da Constituição brasileira.

Palavras-chave: Denúncia de tratados. Congresso Nacional. Convenção 158 da OIT.

Abstract: In order to an international treaty be incorporated by the Brazilian State, it is imperative, in general, its approval by the National Congress, before ratification by the Head of State. Although it is clear the constitutional interpretation about this subject, it is also not clear whether the State, aiming to disincorporate itself from the obligations of an already internalized treaty, the Congress also needs to manifest, approving or not the treaty denunciation. The merit of this issue should be judged soon by the Brazilian Supreme Court, which will consider the complaint of Convention n. 158 by ILO. The purpose of this article, reworking this topic, is to analyze the role that should be recognized today to the National Congress in subjects related to the Brazilian foreign relations, giving a proper interpretation of Article 49, I, of the Brazilian Constitution.

Keywords: Treaties Denunciation. National Congress. Convention 158 ILO.

Considerações iniciais

Os principais aspectos concernentes aos tratados internacionais são regulados pela Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1969³ – bem como pela Convenção de 1986, sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais. Essa Convenção de 1969, em seu artigo 2º, “a”, define tratado como sendo um “acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”.

A literatura jusinternacionalista é unânime no sentido de considerar o tratado como a principal fonte de direito internacional até hoje. Com efeito, um tratado representa a vontade de Estados soberanos ou Organizações Internacionais que, em dado momento, aliam-se para convencionar sobre a regulação de um fato ou uma situação por meio de uma norma escrita, que passa a ser tomada como obrigatória para as partes (PORTELA, 2011).

¹ Acadêmica do curso de Direito da Universidade Federal de Roraima. Bolsista no Programa PROQUALIFICA, atuando no Instituto de Ciências Jurídicas da mesma instituição. Pesquisadora no Núcleo de Estudos e Pesquisas Ovelário Tames (NEPOT).

² Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos Fundamentais e Relações Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Bacharel em Direito pela mesma instituição. Professor Adjunto do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Roraima (ICJ/UFRR). Advogado. Pesquisador no Núcleo de Estudos e Pesquisas Ovelário Tames (NEPOT).

³ A referida Convenção entrou em vigor no âmbito internacional em 1980, tendo sido ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009 – após a aprovação do seu texto pelo Decreto Legislativo 496, de 20 de julho de 2009. A Convenção de Viena de 1986, que reconheceu às Organizações Internacionais o poder de celebrar tratados, ainda não se encontra em vigor, pois aguarda a ratificação de 35 países; o Brasil, inclusive, ainda não a ratificou.

Sabe-se que, quando um determinado sujeito (um Estado, uma Organização Internacional ou outro ente com poder de convenção) tem interesse de firmar um futuro tratado, ele convidada os sujeitos que lhe interessam para uma negociação, da qual pode resultar a minuta do texto do futuro tratado.

Vencida a fase de negociação, o texto é tornado uma versão finalizada e passa a ficar aberto a assinaturas, momento em que o representante do ente capaz, investido de plenos poderes, firmará o compromisso de “abster-se de prática de atos que frustrariam o objeto e a finalidade de um tratado”, nos termos do art. 18 da Convenção de 1969 e como corolário do princípio da boa-fé.⁴

No Brasil, a competência para a assinatura de um tratado é *privativa* do(a) Presidente da República, segundo o art. 84, VIII, da Constituição Federal: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Tratando-se de uma competência privativa, o(a) Presidente da República pode delegar essa função (a assinatura) para outra pessoa. A possibilidade de delegação está ligada ao fato de ser comum que haja mais de uma negociação internacional importante para o país no mesmo período, em locais diferentes, o que tornaria inviável que vários acordos fossem celebrados, se apenas uma pessoa física estivesse legitimada a assinar tratados em nome do ente internacional.

Passadas essas duas fases *internacionais* (negociação e assinatura), o tratado passa para as chamadas fases *internas*, que variarão dependendo das normas de cada Estado ou Organização Internacional. Dados os propósitos do presente artigo, serão abordadas as fases internas previstas no sistema jurídico-constitucional brasileiro.

1 A internalização dos tratados no Brasil

À vista do direito brasileiro, a primeira fase interna da incorporação de tratados é a de aprovação, pelo Congresso Nacional (por decreto legislativo). O ato de aprovação é, conforme previsão expressa, de competência *exclusiva* do Congresso Nacional (art. 49, I, da CF),⁵ ou seja, ele não pode ser delegado a nenhum outro órgão ou autoridade.

Em geral, os tratados de direito internacional podem ser considerados aprovados pelo voto de uma maioria simples de congressistas e passarão a ter força normativa equivalente à das leis ordinárias (devido ao seu quórum de aprovação).⁶

Embora a Constituição brasileira preveja, em seu art. 49, I, que o Congresso Nacional é competente para “resolver definitivamente sobre tratados”, Valerio Mazzuoli ressalta que ele, de fato, “só resolve definitivamente sobre os tratados quando rejeita o acordo, caso em que o Executivo fica impedido de prosseguir com a sua ratificação” (2013, p. 70). No caso da rejeição do tratado, não se elabora um decreto legislativo, apenas comunica-se ao(à) Presidente a decisão congressual.

Aprovado o tratado, este depende ainda de ratificação presidencial (por meio de um Decreto, que deve ser publicado no Diário Oficial da União), a partir do que o tratado poderá ser considerado como efetivamente incorporado à ordem jurídica brasileira. Alguns autores, como Paulo Henrique Gonçalves Portela, referem que a última fase no processo de incorporação de tratados seria o registro e a publicidade junto à Secretaria-Geral da ONU, sendo uma exigência da Carta da ONU que todo tratado concluído por qualquer um Estado-membro das Nações Unidas “deverá ser registrado e publicado pelo Secretariado-Geral da Organização, para que possa ser invocado perante os órgãos das Nações Unidas” (2011, p. 114). No entanto, estas fases de registro e publicação seriam também fases externas *ex post*.

2 Aspectos gerais sobre a denúncia de tratados

⁴ É sempre oportuno ressaltar que a assinatura não “vincula o Estado, apenas determina o conteúdo de sua vontade, não passando de uma manifestação meramente formal de sua parte. Por ela, o Estado aceita a forma e o conteúdo do tratado negociado, sem dar o seu aceite definitivo” (MAZZUOLI, 2013, p. 62).

⁵ “Art. 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”.

⁶ O art. 5º, § 3º, da Constituição, prevê um quórum qualificado para os tratados de Direitos Humanos, o qual pode dotá-los de força normativa constitucional.

Mazzuoli define *denúncia* como “nada mais do que um meio de extinção do tratado para o Estado que o denuncia; e não para as demais potências que dele participam” (2011, p. 303). Em outros termos, seria um “ato unilateral pelo qual uma parte em um tratado anuncia sua intenção de se desvincular de um compromisso internacional de que faça parte” (PORTELA, op. cit., p. 126). Segundo Francisco Rezek, é através da denúncia que o Estado manifesta a sua vontade de deixar de ser parte em um determinado tratado ou acordo internacional” (2011, p. 137-138).

A denúncia de tratados pode ocorrer “quando uma das partes sai do tratado, que não mais sobrevive com a(s) parte(s) restante(s)” (VARELLA, 2011, p. 39), ou então sobrevive, mas resta desfalcado pela ausência de um membro. É certo que um tratado pode continuar a existir sem uma das partes, desde que seja um tratado com mais de duas partes (além do Estado denunciante) ou um tratado mutalizable.

No geral, para que a denúncia seja levada a efeito, ela deve estar prevista (como cláusula) no corpo tratado, no qual também deve constar o prazo mínimo para a consecução da saída oficial do Estado. A Convenção de Viena de 1969, que dispõe, dentre outros, sobre a possibilidade de denúncia nos seus artigos 54 e 56, prevê os casos em que o tratado não traga, em seu conteúdo, explicitamente, uma cláusula sobre a possibilidade de denúncia. Via de regra, a denúncia se dá pelo encaminhamento de nota pelo representante diplomático do Estado denunciante ao governo do Estado que se incumbiu de receber notificações de denúncia e de comunicá-las às demais partes contratantes.

No Brasil, as denúncias de tratados são tornadas públicas através de decretos publicados no Diário Oficial da União. São feitas usualmente pelo(a) Presidente da República, que possui a faculdade de desobrigar o país de um tratado. Costumeiramente, tem-se como desnecessária a aprovação do Congresso Nacional no momento da denúncia, embora haja ampla controvérsia acerca disso entre os estudiosos. Conforme Ingo Wolfgang Sarlet (2008), “não faz sentido que para a incorporação do tratado seja indispensável a aprovação pelo Congresso e para uma posterior denúncia se possa dispensar a intervenção do Legislativo” (p. 165).

A questão quanto a quem pertence a competência de denunciar tratados internacionais veio à tona, pela primeira vez, no Brasil, em 1929, no final do mandato do Presidente Artur Bernardes, quando o país decidiu se desligar da Sociedade das Nações.

Clóvis Beviláqua, à época consultor jurídico do Itamaraty (CANÇADO TRINDADE, 1984), “chamado a se pronunciar, respondeu afirmativamente, em minucioso parecer de 5 de julho de 1926” (MAZZUOLI, 2011, p. 307). Para Beviláqua, o ato da denúncia teria natureza meramente administrativa, devendo ser levado a efeito, portanto, pela função executiva do Estado.

O Poder Executivo é o órgão a que a Constituição confere o direito de representar a nação em suas relações com as outras. E ele exerce essa função representativa, pondo-se em comunicação com os Estados estrangeiros; celebrando tratados, ajustes e convenções; nomeando os membros do corpo diplomático e consular; declarando a guerra diretamente, por si, nos casos de invasão ou agressão estrangeira; enfim, dirigindo a vida internacional do país, com a colaboração do Congresso, porém, é excepcional; somente se faz indispensável nos casos prescritos; quando a Constituição guarda silêncio, deve entender-se que a atribuição do Poder Executivo, no que se refere às relações internacionais, é privativa dele. (apud MAZZUOLI, 2011, p. 308)

Para Rezek, o chefe de governo pode utilizar de sua autoridade para denunciar tratados internacionais, sem a necessidade de aprovação do Congresso Nacional. Porém, diversamente de Beviláqua, ele primeiramente analisa se o tratado pode ser tido como “validamente denunciável”. Não sendo este o caso, pela natureza do tratado ou por impedimento cronológico convencional, “não há cogitar de denúncia lícita, e, pois, de quem seria competente, segundo o direito interno de uma das partes, para decidir a respeito” (REZEK, op. cit., p. 142). Em certos casos, Rezek aceita a teoria da vontade do Congresso Nacional, sendo este capaz de denunciar um tratado internacional, mesmo contra a vontade do Executivo.

De acordo com Varella, a denúncia de tratados internacionais poderia ser feita exclusivamente tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo. Ele afirma ainda que, para a doutrina majoritária, o Legislativo somente poderia denunciar um tratado com a aprovação do Executivo. Porém, segundo entende, nada impede que o Legislativo “promulgue outro decreto legislativo, revogando o anterior, o que tem como consequência a própria denúncia ao tratado. Nada impede também que se

proponha uma lei ordinária que revogue o tratado e derrube o eventual veto presidencial” (VARELLA, op. cit., p. 140). De acordo com o autor, um tratado pode ser denunciado basicamente de quatro formas:

- a) por uma lei posterior que faça remissão expressa ao tratado, com a participação dos dois poderes, um para aprová-la e outro para sancioná-la;
- b) por lei posterior, que faça remissão expressa ao tratado, aprovada pelo Legislativo, vetada pelo Executivo, mas com o veto derrubado no Congresso Nacional;
- c) por um decreto legislativo, revogando o ato que autorizou a ratificação do tratado;
- d) por um decreto do Poder Executivo, revogando o tratado (situação mais comum).

Pontes de Miranda, de sua parte, diz que a aprovação de um tratado, convenção ou acordo, que permita que o Executivo o denuncie, sem consulta, nem aprovação do Legislativo, “é subversivo dos princípios constitucionais” (*apud* MAZZUOLI, 2011, p. 309), devendo o Executivo, da mesma forma como é feita na ratificação, contar com a aprovação do Legislativo. Para Mazzuoli, da mesma forma que o(a)

Presidente da República necessita da aprovação do Congresso Nacional, dando a ele 'carta branca' para ratificar o tratado, mais consentâneo com as normas da Constituição de 1988 em vigor seria que o mesmo procedimento fosse aplicado em relação à denúncia (2011, p. 311).

Ainda segundo ele, a aprovação do Congresso Nacional na denúncia de um tratado respeita o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, que expressa: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Nesse sentido, ele concorda com a opinião de Varella, quanto ao Congresso Nacional poder derrubar o veto do(a) Presidente da República, no caso dele(a) vetar a denúncia proposta pelo Legislativo. Essa rejeição ao veto, no entanto, deve ser feita por uma votação da maioria absoluta dos membros do Congresso em sessão conjunta, respeitando-se o art. 66, § 4º, da Constituição.

Originando-se no Congresso a iniciativa da denúncia, “não deixará de recair sobre o Executivo a responsabilidade por sua formulação no plano internacional” (MAZZUOLI, 2011, p. 310), ou seja, internacionalmente, o chefe do Executivo é o representante do Estado, sendo responsabilidade dele informar a denúncia do tratado, mesmo que a ideia da denúncia tenha partido do Congresso Nacional.

A par dos debates teóricos sobre o assunto, a controvérsia também está instalada no Supremo Tribunal Federal, a quem compete julgar a ADI nº 1.625/DF, que discute a constitucionalidade da denúncia unilateral da Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

3 A Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

A Convenção nº 158 da OIT, sobre o Término da Relação de Trabalho por Inciativa do Empregador, de 1982, dispõe sobre a ampliação dos direitos trabalhistas, ao impedir que o empregador demita o empregado sem justa causa, e sem que o trabalhador se defenda das acusações. Foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 68, de 16 de setembro de 1992, do Congresso Nacional, posteriormente ratificada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 05 de janeiro de 1995 e, por fim, promulgada pelo Decreto nº 1.855, de 10 de abril de 1996.

Essa Convenção vigorou no país por cerca de um ano, até ser denunciada pelo Presidente da República, através do Decreto nº 2.100, de 20 de dezembro de 1996.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, torna público que deixará de vigorar para o Brasil, a partir de 20 de novembro de 1997, a Convenção da OIT nº 158, relativa ao Término da Relação de Trabalho por Inciativa do Empregador, adotada em Genebra, em 22 de junho de 1982, visto haver sido denunciada por Nota do Governo brasileiro à Organização Internacional do Trabalho, tendo sido a denúncia registrada, por esta última, a 20 de novembro de 1996.

Fernando Henrique Cardoso – Presidente da República

Luis Felipe Lampreia

(Diário Oficial da União de 23.12.96)

Vale dizer que, nos termos do art. 17, § 1º, da Convenção, qualquer país que a tenha ratificado somente poderá denunciá-la passados dez anos de sua entrada em vigor. Porém, o texto não deixa claro se está se referindo à entrada em vigor da Convenção internacionalmente ou à entrada em vigor no Estado, o que faz com que os autores diverjam sobre o assunto (NUNES, 2011; ROMITA, 2010).

Para alguns especialistas, o Brasil não poderia ter sequer denunciado a Convenção, pois ela entrou em vigor no Brasil no dia 5 de janeiro de 1996, isto é, um ano após sua ratificação, e somente poderia ser denunciada a partir do dia 5 de janeiro de 2006, conforme o art. 17, § 1º, da Convenção. Entretanto, foi denunciada no dia 20 de dezembro de 1996. Segundo Thiago Penzin Alves Martins, estaria então “comprovada a ilegalidade da denúncia da Convenção” (p. 510, *passim*).

No entanto, para a OIT, a Convenção poderia ser denunciada 10 anos após sua entrada em vigor internacionalmente, o que ocorreu no dia 23 de novembro de 1985. Assim, a partir do dia 23 de novembro de 1995 as denúncias já poderiam ser feitas, de modo que a denúncia da Convenção como feita pelo Brasil não teria sido ilegal.

4 A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.625/DF

O debate sobre de quem é a competência de denunciar tratados chegou ao Supremo Tribunal Federal em 17 de junho de 1997, quando a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) ajuizaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) questionando a validade do Decreto nº 2.100/96 que, conforme dito, denunciou a Convenção nº 158 da OIT. O mérito posto pela ADI 1625 é, nuclearmente, sobre a necessidade de aprovação do Congresso Nacional para a denúncia de tratados, ou, de outro modo, a possibilidade do(a) Presidente da República decretar esse ato unilateralmente.

Iniciado o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e pela Central Única dos Trabalhadores – CUT contra o Decreto 2.100/96, por meio do qual o Presidente da República torna pública a denúncia, pelo Brasil, da Convenção 158 da OIT, relativa ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador.

(INFORMATIVO 323/DF)

A petição da referida ADI postula a inconstitucionalidade do Decreto nº 2.100, argumentando que os arts. 49, I, e 84, VIII, da Constituição, devem ser interpretados de forma conjunta para os casos de denúncia de tratados, combinando-se assim a função legislativa e a executiva, tal como é feito para a aprovação e ratificação deles.

Em 2009, o ministro Joaquim Barbosa juntou voto – os ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Cármen Lúcia Rocha não votam, pois seus antecessores, respectivamente, Carlos Ayres de Freitas Britto, Maurício Corrêa e Nelson Jobim, já haviam votado.

Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal “assentou a ilegitimidade da causa da Central Única dos Trabalhadores para a ação direta, por não se qualificar como entidade de classes para os fins previstos no inciso IX do art. 103 da CF” (Informativo Nº 323)

No plenário, no dia 02 de outubro de 2003, os ministros Maurício Corrêa e Carlos Britto votaram. O ministro Maurício Corrêa, então relator do caso, considerava que as denúncias de tratados internacionais apresentadas pelo(a) Presidente da República devem estar sujeitas a aprovação do Congresso Nacional, assim como ocorre na celebração de tratados, tendo assim julgado procedente a ação.

O Min. Maurício Corrêa, relator, entendendo evidenciado o caráter normativo do decreto impugnado, e considerando que a derrogação de tratados e convenções internacionais, à semelhança do que ocorre para que sejam positivados, exige, para a sua concretização no âmbito interno, a manifestação conjugada dos Poderes Executivo e Legislativo, proferiu voto no sentido de julgar procedente em parte o pedido formulado na ação direta, a fim de emprestar ao Decreto impugnado, interpretação conforme art. 49, I, da CF, segundo a qual a denúncia formalizada pelo Presidente da República condiciona-se ao

referendo do Congresso Nacional, a partir do que produzirá eficácia plena, no que foi acompanhado pelo Min. Carlos Britto. Após, o julgamento foi adiado em face do pedido de vista do Min. Nelson Jobim.

(INFORMATIVO 323/DF)

O ministro Carlos Britto acompanhou o voto do relator, acrescentando que a validade do Decreto 2.100 de 1996 deve depender da manifestação do Congresso Nacional em aceitar ou não.

No dia 29 de março de 2006, novamente em plenário, o ministro Nelson Jobim proferiu o seu voto, divergindo do relator. Para ele, deve prevalecer o princípio da harmonia entre as funções, ou seja, cada função exerce uma atividade sem interferir nas outras esferas, de modo que a denúncia de tratados seria de exclusividade do Executivo, diante do silêncio da Constituição brasileira, não cabendo ao Legislativo imiscuir-se.

O Min. Nelson Jobim, presidente, em voto-vista, divergiu do voto do relator para julgar improcedente o pedido formulado, por entender que o Chefe do Poder Executivo, em razão de representar a União na ordem internacional, pode, por ato isolado e sem anuência do Congresso Nacional, denunciar tratados, convenções e atos internacionais. Ressaltou estar englobada, no ato de aprovação do tratado, pelo Congresso Nacional, a aceitação tácita da possibilidade de o Poder Executivo denunciar, salientando que, na espécie, a denúncia se fez, inclusive, com base na expressa previsão do art. 17 da própria Convenção. Esclareceu que compete privativamente ao Presidente da República, nos termos do art. 84, VIII, da CF, celebrar os tratados, convenções e atos internacionais, ou seja, assumir obrigações internacionais e que, embora caiba ao Congresso Nacional a aprovação dos mesmos (CF, art. 84, *in fine* e art. 49, I), por meio de decreto, sua função, nessa matéria, é de natureza negativa, eis que não detém o poder para negociar termos e cláusulas ou assinar, mas apenas evitar a aplicação interna de tais normas. Ademais, o decreto legislativo não tem o condão de, por si só, incorporar o tratado internacional no direito interno, o qual depende da ratificação posterior do Presidente da República. Com base nisso, afirmou que o princípio da harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo, nesse caso, confere predominância ao Chefe do Poder Executivo, porquanto somente a ele compete o juízo político de conveniência e oportunidade na admissão do tratado internacional no âmbito interno. O julgamento foi suspenso com o pedido de vista do Min. Joaquim Barbosa.

(INFORMATIVO 421/DF)

Em 06 de março de 2009, o ministro Joaquim Barbosa proferiu então o seu voto. Para ele, é inconstitucional a denúncia de tratados feita exclusivamente pelo(a) Presidente da República, sem consulta ao Congresso Nacional. Por razões históricas, deve ser reconhecida a necessidade de se considerar o papel do Congresso Nacional na processualística dos tratados internacionais.

Salientou, inicialmente, que nenhuma das Constituições brasileiras tratou especificamente do tema relativo à denúncia de tratados internacionais e que os artigos 49, I e 84, VIII, da CF/88, embora não admitissem a participação do Congresso Nacional na denúncia dos tratados, também não seriam expressos ao vedar essa participação. Tendo isso em conta, reputou necessário analisar o papel que o Congresso Nacional possuiria historicamente na processualística dos tratados internacionais. No ponto, ressaltou que o papel do Legislativo na história constitucional brasileira não se limitaria a uma postura meramente passiva de aprovação ou reprovação de tratados, e citou ocasiões em que o Poder Legislativo aprovou tratado com ressalvas, ou até mesmo o emendou.

(INFORMATIVO 549/DF)

O Ministro citou o artigo 4º da Constituição, no qual se encontram os princípios que regem as relações exteriores. Citou, ainda, a ADI nº 1.480 MC/DF, em que ficou consignado que a incorporação de tratados se dá pela vontade conjunta do Executivo e do Legislativo (combinando-se os art. 49, I, e 84, VIII, da Constituição). Baseando-se nisso, entende pela necessidade de aprovação do Congresso Nacional para a denúncia.

Considerou o Min. Joaquim Barbosa que a intervenção do Parlamento não significaria, entretanto, o esvaziamento por completo da atuação do Poder Executivo nesse campo, o qual continuaria com a prerrogativa de decidir quais tratados deveriam ser denunciados e o momento de fazê-lo. Ao Congresso Nacional, por sua vez, caberia autorizar a denúncia do tratado que seria, ou não, feita pelo Chefe do Poder Executivo. Essa divisão de competências teria o condão de democratizar a processualística dos tratados internacionais.

(INFORMATIVO 549/DF)

Faltam votar ainda os ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Celso de Melo, Marco Aurélio de Mello, Teori Zavascki e Rosa Weber. Espera-se que eles votem ainda em 2014, vez que o processo tramita há muitos anos no Supremo. Tomada a decisão final pela Corte, parte da controvérsia (pelos menos os aspectos pragmáticos e judiciais desta) será resolvida.

A outra parte da controvérsia talvez permaneça em aberto entre os estudiosos da matéria, e está ligada a uma questão de fundo mais ampla, a saber, o lugar que está reservado ao Congresso Nacional para o trato de assuntos de relevância internacional. Essa questão, colocada há alguns por autores estadunidenses, pode trazer luzes sobre a necessidade de (re)organização do Estado moderno à vista das contingências do mundo globalizado.

Conforme Marie T. Henehan (2000), a necessidade de entender o comportamento do Congresso (no seu caso, o norte-americano) e propor-lhe revisões, depende hoje, e cada vez mais, da compreensão de questões críticas de política externa ou, mais propriamente, do sistema internacional.

Em um sentido histórico, estaria pendente de decisão a suposta vocação do parlamento brasileiro para a atuação nos assuntos internacionais, em que há como possibilidades, de um lado, o modelo absenteísta propugnado por Clóvis Beviláqua a partir de 1926 e, de outro, o modelo proativo ou decisório que se pode relacionar ao Brasil Império (CERVO, 1981).

Considerações finais

No Brasil, a denúncia dos tratados segue sendo um ato sem regulamentação expressa pelo direito interno. Dentre outros inconvenientes, isso faz com que se mantenha o costume institucional de o Poder Executivo decidir pela denúncia prescindindo do aval – ou, mais tecnicamente, da “aprovação” – do Congresso Nacional.

Entende-se que têm razão, dentre outros, Pontes de Miranda e Valerio Mazzuoli, ao indicarem que a interpretação em favor da interveniência do Congresso está mais de acordo com o ideal de democracia representativa e com o papel atribuído a esse órgão pela Constituição de 1988.

O voto do Ministro Joaquim Barbosa na ADI nº 1.625/DF, proferido em 2009, tem especial relevância nesse debate porque, ao votar no sentido de considerar que, tanto na incorporação quanto na denúncia de tratados, deve haver a vontade conjugada do Executivo e do Legislativo, reconhece que este poder republicano tem tanta relevância para a formação da vontade do Estado brasileiro no plano internacional quanto aquele outro.

Entende-se que a decisão mais acertada a ser tomada pelo STF na ADI nº 1.625/DF, acerca do papel do Congresso em relação à política externa e celebração de tratados, seguiria na linha desse voto do ministro Joaquim Barbosa, que reforça a tradição parlamentar comprometida com questões externas, o que não contradiz, mas antes corrobora, a tendência de de formação da vontade política para além do Estado-nação.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 de novembro de 2013.

BRASIL. *Decreto nº 2.100, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília, DF: Presidente da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d2100.htm>. Acesso em: 9 de maio de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.625/DF. Requerentes CONRAG e outro*. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, julgamento em andamento. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1625&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 4 de maio de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Pleno, ADI nº 1.625, voto-vista, Ministro Joaquim Barbosa, Informativo no 549. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo549.htm>>. Acesso em: 9 de maio de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Maurício Corrêa, Informativo no 323. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo323.htm#Convenção 158 da OIT e Denúncia Unilateral](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo323.htm#Convenção_158_da_OIT_e_Denúncia_Unilateral)>. Acesso em: 9 de maio de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, ADI n. 1.625, voto-vista, Ministro Nelson Jobim, Informativo no 421. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo421.htm#Convenção 158 da OIT e Denúncia Unilateral – 2](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo421.htm#Convenção_158_da_OIT_e_Denúncia_Unilateral_-_2)>. Acesso em: 9 de maio de 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (org.). *Repertório da prática brasileira do direito internacional* (1919-1940). Brasília: FUNAG, 1984.

CERVO, Amado. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília: UnB, 1981.

HENEHAN, Marie T. *Foreign Policy and Congress: an international relations perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.

MARTINS, Thiago Penzin Alves Martins. *A denúncia pelo Estado Brasileiro da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho e a Ilegalidade Internacional do Ato*. Cedin – Centro de Direito Internacional. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume5/arquivos_pdf/sumario/thiago_martins.pdf>. Acesso em: 9 de maio de 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. *Direito Internacional Público: parte geral*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

NUNES, Paulo Henrique Farias. *Direito Internacional: introdução crítica*. Goiânia: Edição do Autor, 2011.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2011.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROMITA, Arion Sayão. *A tentativa de ressuscitar a convenção nº 158 da OIT*. In: GANDRA FILHO, Ives et alli (coords.). *A efetividade do direito e do processo do trabalho*. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre os direitos fundamentais e os tratados internacionais em matéria de direitos humanos. In: ROCHA, J. C. de C.; HENRIQUES FILHO, T. H. P.; CAZETTA, U. (coords). *Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados* (Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997). Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2011.

Recebido em 04 de setembro de 2014

Aceito em 26 de janeiro de 2015