

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**ANÁLISE QUANTO À ELABORAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO TENDO POR OBJETIVO ALTERAR OS ARTIGOS 49 E 84 DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A RESPEITO DA APRECIÇÃO DOS ATOS
INTERNACIONAIS PELO CONGRESSO NACIONAL (REAPRESENTAÇÃO DA PEC
Nº478/2001)**

Vicente Marcos Fontanive

Consultor Legislativo da Área XVIII

Direito Internacional Público, Relações Internacionais

ESTUDO

MAIO/2007



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2007 Câmara dos Deputados.

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

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

**ANÁLISE QUANTO À ELABORAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO TENDO POR OBJETIVO ALTERAR OS ARTIGOS 49 E 84 DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A RESPEITO DA APRECIÇÃO DOS ATOS
INTERNACIONAIS PELO CONGRESSO NACIONAL (REAPRESENTAÇÃO DA
PEC Nº478/2001)**

Vicente Marcos Fontanive

O presente trabalho tem por escopo avaliar a possibilidade de, mediante a reapresentação da Proposta de Emenda Constitucional nº478/2001: 1º) alterar a competência do Congresso Nacional de resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, acrescentando a estes, nos termos da proposta, os atos que representem risco à soberania nacional; e 2º) estabelecer a apreciação prévia do Congresso Nacional dos atos internacionais celebrados pelo Poder Executivo quando esses implicarem a alienação de bens pertencentes ao patrimônio nacional ou risco da adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais.

O teor das alterações ao texto constitucional propugnadas pela PEC Nº 478, DE 2001, arquivada em 31 de janeiro de 2001, é o seguinte:

“Artigo 1º. Ao inciso I do art. 49 da Constituição Federal “in fine” acrescente-se expressão nos seguintes termos:

“Art.49;

I- resolver definitivamente sobre tratados,.....

gravados ao patrimônio nacional, ou que representem risco à soberania nacional;”

Art. 2º Ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal “in fine” acrescente-se expressão nos seguintes termos:

“Art.84.....

.....

VIII- celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, ou mediante diretrizes prévias do mesmo, quando se tratar de alienação provisória de bens do patrimônio nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais”.

A alteração constante do art. 1º da PEC Nº 478/91 ao artigo 49, inciso I, da Constituição Federal simplesmente acrescenta ao seu texto a expressão: “(...) *ou que representem risco à soberania nacional*”.

Segundo nossa opinião tal acréscimo é desnecessário por constituir redundância já que pertence à natureza jurídica dos atos internacionais - sejam eles tratados, acordos, convenções, protocolos, concordatas, etc, - a constituição de compromissos internacionais representados pela instituição de direitos e deveres em nome do Estado contratante. O fato do Estado contrair obrigações internacionais implica sempre, necessariamente no exercício e, também, no comprometimento da soberania nacional. Não há porque nomear expressamente o risco à soberania nacional porque esta estará sempre envolvida, em risco ou não, quando o Estado cuidar da celebração de ato internacional.

Tema correlato é o que trata do surgimento de teorias que relativizam o conceito de soberania – que se contrapõem ao conceito de soberania absoluta - o que permite ao Estado a cessão de parcelas dos atributos e poderes inerentes à soberania, em função de atendimento dos interesses do Estado e da sociedade, como ocorre, por exemplo, na participação dos países em esquemas de integração ou em blocos econômicos regionais, onde se opera a cessão de competências estatais a entes ou organismos supra-nacionais, como é o caso da União Européia ou do MERCOSUL.

O acréscimo da expressão “(...) *ou que representem risco à soberania nacional;*” ao artigo 49 é portanto, *data vênia*, desnecessário, haja vista que a conclusão dos atos internacionais, tendo em vista a natureza jurídica destes atos, somente é possível ante a ação do Chefe do Estado com fundamento no legítimo exercício da soberania nacional, sendo que, por outro lado, a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações constantes nos atos internacionais envolvem necessariamente a soberania nacional.

Com relação à alteração constante do art. 2º da PEC Nº 478/91 ao artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal a qual acrescenta ao seu texto a expressão “(...) *ou mediante diretrizes prévias do mesmo, quando se tratar de alienação provisória de bens do patrimônio nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais.*”, temos a aduzir o quanto segue:

A primeira parte da alteração –...”*mediante diretrizes prévias do mesmo*”, ainda que limitada aos casos de alienação provisória de bens do patrimônio nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais, não se coaduna com a observância de um princípio fundamental, aplicado por praticamente todos os países democráticos, nomeadamente nos ordenamentos jurídicos ocidentais, que consiste em reservar ao Poder Executivo a capacidade, em senso lato, e o poder de celebrar atos internacionais, o que implica praticar todos os atos relativos à celebração de um ato internacional, à exceção do referendo concedido pelo Parlamento, o que envolve as negociações, assinatura, promulgação no âmbito do ordenamento jurídico interno e ratificação, no plano internacional.

A grande difusão da adoção deste princípio geral por parte de inúmeros ordenamentos jurídicos deve-se ao aspecto da conveniência que ele comporta para o Estado nacional, na medida em que ele garante a preservação de seus interesses e da nação sob duas ordens de consideração, a saber: em primeiro lugar ele garante a unicidade da representação externa do Estado, reservando a um só interlocutor o direito de pronunciar-se em nome do país. Isso confere segurança jurídica às relações e aos atos internacionais, tanto do ponto de vista da potência estrangeira ou organismo internacional participante de uma negociação de ato internacional, como do ponto de vista interno, no sentido de que os compromissos internacionais serão celebrados de forma coerente, em relação a uma política externa com rumos adequadamente traçados e seguidos.

Nesse âmbito, a duplicidade ou sobreposição de competências, quanto à capacidade de representação externa do Estado e do direito de assumir compromissos – como poderia ocorrer, caso se outorgasse a qualquer um dos demais Poderes da República, ao Legislativo ou ao Judiciário, tal competência – resultaria, ao menos potencialmente, em casos de verdadeira esquizofrenia institucional, considerando que os mencionados poderes, independentes entre si, poderiam assumir, em nome da nação, compromissos internacionais incompatíveis entre si e até antagônicos ou, o que é pior, dissociados de uma política de relacionamento internacional coerentemente engendrada.

Além disso, outros dois aspectos das relações internacionais estão a indicar a conveniência de que seu trato direto seja reservado ao Poder Executivo: as rápidas transformações e mudanças nos rumos dos interesses do Estado na cena internacional e, de outro lado, a existência de interesses estratégicos do Estado, às vezes ligados à sua própria preservação, cuja gestão carece de reserva no tratamento e prontidão de ação, exigências às quais os demais Poderes da República, o Legislativo e o Judiciário, não estão prontos a satisfazer, devido à sua própria natureza de composição, estrutura, funcionamento e, principalmente, finalidades institucionais.

Embora a transferência desse tipo de competências não possa ser considerado uma interferência no princípio da independência entre os Poderes, podendo ser tido simplesmente como uma redistribuição de competências, na verdade tal alteração implicaria em um desequilíbrio no exercício de competências específicas: o relacionamento com Estados estrangeiros e a celebração de atos internacionais, e resultaria, em última em comprometimento da independência institucional.

O Poder legislativo pode atuar, contudo, na definição de diretrizes para a política externa brasileira e na celebração de atos internacionais previamente à sua conclusão. Para tal dispõe de instrumentos específicos, como o encaminhamento de indicações ao Poder Executivo e aos Ministérios e, de modo indireto, mediante a aprovação de leis sobre determinados temas, balizando o tratamento jurídico dado a eles no país, o que funciona como determinante da ação do Executivo no plano do relacionamento internacional, bem como a definição dos termos em que concorda com a assunção de compromissos internacionais assinados, por meio da aprovação parcial de atos que lhe forem submetidos, o que estabeleceria parâmetros dentro dos quais o Congresso concorda em conceder sua chancela.

Além disso, ainda que cabível ou conveniente o estabelecimento de diretrizes prévias sobre a conclusão de atos internacionais por parte do Congresso, estabelecer o exercício de tal competência exclusivamente aos casos em que se tratar de alienação provisória de bens do patrimônio nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais, representa expressão de casuísmo juridicamente incompatível como espírito da Lei Maior. Tal mudança, à luz dos princípios da boa técnica legislativa e da juridicidade, *data vênia*, não merece prosperar, haja vista que o texto constitucional, tal como se encontra redigido, é juridicamente mais eficaz, por ser abrangente. A atual redação garante que não apenas esta ou aquela espécie de compromisso internacional receba determinado encaminhamento no âmbito do relacionamento entre os Poderes quanto ao tema. A regra constitucional constitui importante expressão dos princípios democráticos na medida em que estabelece obrigação ao Poder Executivo, de submeter ao referendo do Congresso Nacional todos os tratados, convenções e atos internacionais por ele celebrados.

Assim sendo, somos da opinião que a proposta de alteração, tal como se encontra formulada, não deve ser apresentada, seja com base nos argumentos expostos, bem como ante a consideração de que ela, inclusive, muito provavelmente, receberia parecer contrário à sua aprovação, no âmbito da Comissão e Justiça e de Cidadania, das demais comissões e do Plenário.

A título de contribuição ao estudo da matéria, inclusive com vistas a atender os desígnios de aprimorar as disposições constitucionais sobre a matéria, encaminhamos em anexo (transcritos a seguir) à presente informação, documento fundamental quanto à apreciação de atos internacionais, a “Consulta nº 4, de 2004”, da CCJC, que incorpora elementos assentado na “Consulta nº 7-A, de 1993”, também da CCJC, os quais representam, em última instância, a jurisprudência vigente na Câmara dos Deputados sobre a matéria, e contempla a interpretação própria, aprovada e emanada a partir da apreciação da questão pela CCJC, para o tema da apreciação dos atos internacionais pelo Poder Legislativo, inclusive no que se refere às hipóteses de encaminhamento de prévias sugestões; de aprovação parcial; e de emendamento.

Além do mencionado texto legislativo, juntamos ao presente trabalho, excertos de estudo que realizamos, a pedido do ilustre Deputado Luiz Antônio Fleury a respeito da competência constitucional do Congresso Nacional quanto à apreciação dos atos internacionais e dos principais aspectos que envolvem a expressão de poder nesse âmbito: limites; possibilidade de emendamento, oposição de reservas, delegação, entre outros.