



# **CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE INTERNALIZAÇÃO DE ATOS INTERNACIONAIS NO BRASIL**

Maria Ester Mena Barreto Camino  
Consultora Legislativa da Área XVIII  
Direito Internacional Público, Relações Internacionais

José Theodoro Mascarenhas Menck  
Consultor Legislativo da Área I  
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo,  
Processo Legislativo e Poder Judiciário

**NOTA TÉCNICA**

**JULHO DE 2018**

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

## RESUMO

O objetivo desta nota técnica é tecer considerações acerca da tramitação dos atos internacionais no sistema de freios e contrapesos da República Federativa do Brasil, com vistas à sua internalização (ato complexo para o qual concorrem dois poderes de Estado, Executivo e Legislativo), com fulcro nos dispositivos constitucionais pertinentes, de modo particular o inciso I do art. 49 (competência *exclusiva* do Congresso Nacional) e o inciso VIII do art. 84 (competência *privativa* do Presidente da República) da Constituição Federal.

## PALAVRAS-CHAVE

Atos internacionais. Internalização. Tramitação. Competências. Exclusiva. Congresso Nacional. Privativa. Presidente da República.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to make general remarks on the process adopted in the Federative Republic of Brazil for the domestication of international treaties. The Executive and Legislative powers take part in this process – within the checks and balances system – in accordance with the Brazilian constitutional rules, mainly article 49, I (*exclusive* competence of the Legislative) and article 84, VIII (*private* competence of the President) of the Federal Constitution.

## KEY WORDS:

International treaties. Domestication. Competencies. Exclusive. National Congress. Private. President of the Republic.

© 2018 Câmara dos Deputados.

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

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores, não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal dos consultores.

**SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO .....	4
2. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E RESPECTIVA TRAMITAÇÃO .....	5
3. CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES .....	17

## 1. INTRODUÇÃO

---

Esta nota técnica tem o objetivo de prestar esclarecimentos sobre a forma de internalização dos acordos internacionais, inclusive resoluções do Mercosul e acordos firmados em seus subgrupos de trabalho.

O texto fundamenta-se nos preceitos constitucionais que se referem à negociação dos diferentes atos internacionais e à sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro.

Por oportuno, assinala-se que, na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, independentemente do formato adotado para cada instrumento específico, fruto de negociação internacional (tratado, convenção, convênio, protocolo, memorando etc.), são eles denominados *tratados* internacionais<sup>1</sup>

Contudo, uma vez que a expressão *treaty*<sup>2</sup>, em sua acepção original na língua inglesa (idioma em que foi negociada a convenção), significa o fruto daquilo que foi negociado entre diferentes pessoas jurídicas de Direito Internacional Público, prefere-se, neste trabalho, utilizar, como expressão genérica para o fruto de toda e qualquer negociação que resulte em avença internacional, a expressão “*atos internacionais*”, por entender-se que, em língua portuguesa, facilita a compreensão e evita confusão entre ‘tratado’ enquanto gênero, e ‘tratado’, na condição de espécie.

Dessa forma, utiliza-se, neste trabalho, *ato internacional* como o gênero de produto de negociação entre diferentes pessoas de Direito Internacional Público, no qual todas as espécies possíveis de atos internacionais estão reunidas: tratados, convenções, convênios, acordos, protocolos, memorandos, resoluções, estatutos, troca de notas diplomáticas etc.

---

<sup>1</sup> **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**, concluída em 23 de maio de 1969, promulgada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e publicada no Diário Oficial da União de 15/12/2009.

“**Parte I – Introdução** [...]”

**Artigo 2 – Expressões Empregadas –**

**1. Para os fins da presente Convenção:**

**a) ‘tratado’** significa 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; [...]

<sup>2</sup> Para o Cambridge Dictionary (electronic), “*treaty* => a written agreement between two or more countries”. Disponível em: < <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/treaty> > Acesso em: 30 jun.18.

## 2. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E RESPECTIVA TRAMITAÇÃO

Na Constituição da República Federativa, de 1988, são dois os principais dispositivos que disciplinam a inserção dos atos internacionais no direito interno brasileiro – ou a sua *internalização* ou, mesmo, *domesticação*, como entendem alguns autores – desde a negociação, pelo Estado brasileiro desses compromissos internacionais, até que passem à categoria de normas jurídicas existentes, válidas e eficazes, no âmbito do ordenamento jurídico interno:

1. Nos termos do que preconiza o inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal, a negociação dos compromissos internacionais está adstrita à competência privativa do Presidente da República.

2. De outro lado, ao Congresso Nacional compete, de forma exclusiva (portanto, indelegável), nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição, resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Colocados esses dispositivos constitucionais, lado a lado, torna-se mais fácil compará-los e compreendê-los.

**Quadro 1** – Comparação dos dispositivos constitucionais pertinentes à internalização de atos internacionais

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	
TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES	
CAPÍTULO I	CAPÍTULO II
DO PODER LEGISLATIVO	DO PODER EXECUTIVO
Seção I	Seção I
Do Congresso Nacional	Do Presidente e do Vice-Presidente da República
[...]	[...]
Seção II	Seção II
Das Atribuições do Congresso Nacional	Das Atribuições do Presidente da República
<b>Art. 49.</b> É da competência <u>exclusiva</u> do Congresso Nacional:	<b>Art. 84.</b> Compete <u>privativamente</u> ao Presidente da República: [
<b>I.</b> <u>resolver definitivamente</u> sobre <u>tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos</u> ao patrimônio nacional;	[...]
[...]	<b>VII</b> - <u>manter relações com Estados estrangeiros</u> e <u>acreditar</u> seus representantes diplomáticos;
[...]	<b>VIII</b> - <u>celebrar</u> tratados, convenções e atos internacionais, <u>sujeitos a referendo</u> do Congresso Nacional;
[...]	[...]

**Fonte:** Elaboração própria, a partir da Constituição Federal de 1988 (destaques acrescentados)

Duas expressões, na comparação entre as competências do Congresso Nacional, previstas no art. 49 da Constituição Federal, e aquelas do Presidente da República, estabelecidas no art. 84 saltam aos olhos do observador: as primeiras, as do Congresso Nacional, são exclusivas – e, portanto, insuscetíveis de delegação – enquanto as do Presidente da República, que são privativas, podem ser delegadas a plenipotenciários seus<sup>3</sup>.

Significa isso dizer que os atos internacionais podem ser negociados e firmados por plenipotenciários, detentores de cartas de plenos poderes, designados pelo Presidente da República.

É, entretanto, competência exclusiva e indelegável do Congresso Nacional resolver definitivamente<sup>4</sup> a respeito dos compromissos firmados *que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*.

Para Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, em seu Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa, definitivamente é advérbio que significa (1) *de modo ou em caráter definitivo*; (2) *decididamente, terminantemente*. Essa, portanto – e não qualquer outra – a opção do legislador constituinte de 1988: é ao Congresso Nacional a quem cabe, de forma exclusiva (insuscetível de delegação) resolver, de modo terminativo a respeito dos compromissos internacionais firmados pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, poderia ser invocada a máxima latina *in claris interpretatio cessat*<sup>5</sup> - afinal, o legislador constituinte fez uma escolha: qualificou a forma como o Congresso deve resolver a respeito dos atos internacionais. Poderia ter quedado silente ou utilizado outra qualificação, mas optou, de

<sup>3</sup> Em relação à distinção entre competências exclusivas e privativas, assim ensina o reconhecido constitucionalista **José Afonso da Silva**:

*“Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) **exclusiva**, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) **privativa**, quando enumerada como própria de uma entidade com possibilidade, no entanto, de **delegação** (art. 22 e seu parágrafo único) e de competência suplementar (art. 24 e seus parágrafos): a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite suplementação, nem delegação”*. In: **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 41ª e., p. 485. São Paulo: Malheiros, 2018.

<sup>4</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Eletrônico, 4ª e.

<sup>5</sup> *“Na clareza da lei, a interpretação cessa”*.

maneira democrática, pelo advérbio “*definitivamente*” que tem conteúdo determinado em língua portuguesa.

Assim, ao Congresso Nacional cabe a última palavra em relação à possibilidade de inserção dos atos internacionais no ordenamento jurídico, por meio de suas duas Casas.

Os atos internacionais, como quaisquer outras proposições normativas que sejam aprovadas pelo Parlamento, gerarão direitos e obrigações. Serão vinculantes, no âmbito das pessoas jurídicas de Direito Internacional Público – ou seja, para o país, em relação às suas contrapartes, no concerto internacional – no momento previsto no instrumento negociado, contado o prazo a partir do depósito do respectivo instrumento de ratificação.

Ao depositar, no local convencionado, em âmbito internacional, um instrumento de ratificação, depreende-se que o Estado que o faz está a dizer às suas contrapartes, em âmbito internacional, que todos os passos necessários à inserção desse instrumento no seu ordenamento jurídico já foram palmilhados.

Define-se **ratificação**, nos termos da alínea ‘b’ do parágrafo primeiro do Artigo 2 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados<sup>6</sup>, de 1969, como o “*ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado*” – expressão que a convenção considera sinônimas de “*aceitação*”, “*aprovação*” e “*adesão*”.

Convergente é o entendimento de Francisco Rezek, em sua obra *Direito dos Tratados* (1984, p.267): “*ratificação é o ato unilateral com que o sujeito de direito internacional, signatário de um tratado, exprime, definitivamente, no plano internacional, sua vontade de obrigar-se.*”<sup>7</sup>

Não obstante, é importante assinalar que as normas constantes do texto pactuado apenas existirão, para o direito interno pátrio, após terem sido

<sup>6</sup> BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**, concluída em 23 de maio de 1969: “**Parte I – Introdução [...] Artigo 2 – Expressões Empregadas – 1.** Para os fins da presente Convenção: [...] **b)** “*ratificação*”, “*aceitação*”, “*aprovação*” e “*adesão*” significam, conforme o caso, o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado; [...] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)> Acesso em: 30 jun.18

<sup>7</sup> REZEK, Francisco. **Direito dos Tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

tomadas todas as providências para a sua inserção no ordenamento jurídico interno – segundo os conceitos de existência, validade e eficácia das normas jurídicas.

Nessa hipótese – qual seja, após terem sido inseridas no ordenamento jurídico pátrio – as normas negociadas também gerarão direitos e obrigações em âmbito interno, podendo, esses, inclusive, se aprovados com o *quorum* qualificado previsto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal, ter *status equivalente* àquele das emendas constitucionais<sup>8</sup>.

Em outras palavras: o chefe do Poder Executivo, exercendo competência privativa, ou plenipotenciário seu, mediante delegação recebida, negocia determinado instrumento internacional.

Firmada a avença internacional, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, deverá essa ser encaminhada ao Congresso Nacional, por mensagem do Presidente da República, quando o chefe do Poder Executivo considerar conveniente, não havendo um prazo constitucional ou legal para que isso aconteça. Recordar-se, a título de ilustração, que, recentemente, foi encaminhado ao Congresso Nacional ato internacional firmado pelo Presidente Washington Luiz<sup>9</sup>.

A porta de entrada da mensagem presidencial, contendo ato internacional, será, no Parlamento, sempre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal a Casa revisora. Ao receber determinado ato internacional, o Congresso Nacional deve examiná-lo, como o faz em relação a quaisquer outras proposições submetidas à tramitação legislativa, analisando-a à luz da

---

<sup>8</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.

*Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) [...]*

<sup>9</sup> A Mensagem 340/2014, apresentada ao Congresso Nacional em 7/ de novembro de **2014**, encaminhou ao Parlamento o Ato Constitutivo do Instituto Pan-Americano de Geografia e História (IPGH), aprovado, por meio de Resolução emanada Da VI Conferência Pan-Americana, concluída em Havana, em 20 de fevereiro de 1928, aprovada pelo Parlamento pelo Decreto Legislativo nº 103, de 2017 (DOU 23/8/2017, seção 1; p.1). Não se encontrou, no Sistema de Informações Legislativas, até 30 de junho de 2018, o decreto de promulgação desse ato internacional por parte do Presidente da República. Significa isso dizer que, conquanto o ato internacional esteja em vigor para o País, como compromisso internacional, não entrou no ordenamento jurídico interno.

Constituição, em face do ordenamento jurídico interno, e segundo os preceitos dos Regimentos Internos das respectivas Casas.

Nesse sentido, na Câmara dos Deputados, a mensagem do Presidente da República que contiver avença internacional será, inicialmente, distribuída à comissão que redigirá o projeto de decreto legislativo pertinente – na hipótese de concessão de aprovação legislativa à internalização dos compromissos assumidos – usualmente, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, nos termos da alínea ‘c’ do inciso XV do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Há uma exceção a essa regra, que se refere aos atos internacionais pertinentes aos compromissos assumidos pelo País no âmbito do Mercosul, que serão apreciados, em primeiro lugar, pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul<sup>10</sup> – uma das duas comissões mistas

---

<sup>10</sup> BRASIL. Resolução nº 1, de 2011-CN, alterada pela Resolução nº 2, de 2015-CN, consolidada pelo Ato da Mesa nº1, de 13 de abril de 2015, da Câmara dos Deputados.

**Art. 4º** *No exame das matérias emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul, a Representação Brasileira apreciará, em caráter preliminar, se a norma do Mercosul foi adotada de acordo com os termos do parecer do Parlamento do Mercosul, caso em que esta obedecerá a procedimento preferencial, nos termos do artigo 4, inciso 12, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.*

§ 1º *As normas sujeitas a procedimento preferencial serão apreciadas apenas pela Representação Brasileira e pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.*

§ 2º *Nessa hipótese, compete à Representação Brasileira opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e adequação financeira e orçamentária, bem como manifestar-se quanto ao mérito da matéria.*

§ 3º *Caso julgue necessário, ante a complexidade e especificidade da matéria em exame, a Representação Brasileira poderá solicitar o pronunciamento de outras comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que se manifestarão exclusivamente sobre o objeto da consulta.*

§ 4º *Concluída a apreciação da matéria pela Representação Brasileira, o parecer e o respectivo projeto de decreto legislativo serão devolvidos à Mesa da Câmara dos Deputados para numeração e inclusão na Ordem do Dia daquela Casa.*

§ 5º *A apreciação da matéria no plenário de cada uma das Casas obedecerá às respectivas disposições regimentais.*

**Art. 5º** *Em se tratando de normas que não estejam sujeitas ao procedimento preferencial de que trata o art. 4º desta Resolução, conforme o exame preliminar feito pela Representação Brasileira, observar-se-á o seguinte procedimento:*

*I - a Representação Brasileira examinará a matéria quanto ao mérito e oferecerá o respectivo projeto de decreto legislativo;*

*II - a Representação Brasileira devolverá a matéria à Secretaria- Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, que, após numerá-la, fará a distribuição, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados;*

*III - concluída sua apreciação pelas comissões permanentes, a matéria irá à Mesa, para inclusão na Ordem do Dia;*

*IV - após a votação pela Câmara dos Deputados, o projeto será encaminhado ao Senado Federal, para apreciação das comissões permanentes e do Plenário, nos termos do respectivo Regimento Interno.*

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2011/resolucao-1-6-junho-2011-610747-norma-pl.html>> Acesso em: 10 jul.2018

permanentes do Congresso Nacional – regida pela Resolução nº 1, de 2011-CN que atribui à Representação, nos termos do art. 5º, inciso I, examinar a mensagem presidencial e oferecer o respectivo projeto de decreto legislativo, nos casos das matérias enumeradas no art. 4º.

Há, ainda, a hipótese das mensagens, contendo atos internacionais enviados pelo Poder Executivo, distribuídas, na Câmara dos Deputados, para mais de três comissões permanentes com competência para apreciá-las, quanto ao mérito. Nesse caso, incide o art. 34 do Regimento Interno da Casa<sup>11</sup> que determina a criação de comissão especial para analisar a matéria.

Como se verifica na prática, as comissões especiais costumam demandar tempo considerável para serem instaladas. Assim, na hipótese de comissão especial não ter sido instalada e haver interesse político na apreciação de determinada proposição, a solução é ser a proposição avocada diretamente a Plenário, mediante requerimento de urgência, apresentado nos termos do art. 155 do Regimento Interno<sup>12</sup>. Nesse caso, a apreciação da matéria obedecerá ao disposto no art. 157 do Regimento Interno:

### **Seção III**

#### **Da Apreciação de Matéria Urgente**

*Art. 157. Aprovado o requerimento de urgência, entrará a matéria em discussão na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia.*

<sup>11</sup> BRASIL. Resolução nº 17, de 1989, que aprova o *Regimento Interno da Câmara dos Deputados* (RICD) atualizada até a Resolução nº 27, de 2018:

“**Art. 34.** As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre:

**I** - proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;

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

§ 1º Pelo menos metade dos membros titulares da Comissão Especial referida no inciso II será constituída por membros titulares das Comissões Permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a proposição em causa.

§ 2º Caberá à Comissão Especial o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas, observado o disposto no art. 49 e no § 1º do art. 24.”

Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados> > Acesso em: 12 jul.18

<sup>12</sup> RICD => **Art. 155.** Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente. Id, ibidem.

§ 1º Se não houver parecer, e a Comissão ou Comissões que tiverem de opinar sobre a matéria não se julgarem habilitadas a emitir-lo na referida sessão, poderão solicitar, para isso, prazo conjunto não excedente de duas sessões, que lhes será concedido pelo Presidente e comunicado ao Plenário, observando-se o que prescreve o art. 49.

§ 2º Findo o prazo concedido, a proposição será incluída na Ordem do Dia para imediata discussão e votação, com parecer ou sem ele. Anunciada a discussão, sem parecer de qualquer Comissão, o Presidente designará Relator que o dará verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão seguinte, a seu pedido.

§ 3º Na discussão e no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, só o Autor, o Relator e Deputados inscritos poderão usar da palavra, e por metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários. Após falarem seis Deputados, encerrar-se-ão, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, a discussão e o encaminhamento da votação.

§ 4º Encerrada a discussão com emendas, serão elas imediatamente distribuídas às Comissões respectivas e mandadas a publicar. As Comissões têm prazo de uma sessão, a contar do recebimento das emendas, para emitir parecer, o qual pode ser dado verbalmente, por motivo justificado.

§ 5º A realização de diligência nos projetos em regime de urgência não implica dilação dos prazos para sua apreciação.<sup>13</sup>

O projeto de decreto legislativo resultante, conforme aprovado pela comissão autora, seja ela a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ou a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, ou comissão especial, ou, mesmo, outra comissão de mérito – caso as decisões iniciais tenham sido pela rejeição do compromisso internacional assumido pelo Poder Executivo – será apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados, que, em hipótese de rejeição em todas as comissões pertinentes para apreciar a matéria, será a última instância que terá o poder de acolher a proposição no âmbito do Poder Legislativo.

---

<sup>13</sup> Id, ibidem.

Caso haja rejeição da matéria em Plenário, quer tenha havido aprovação anterior da proposição ou não, a sua tramitação é encerrada, a proposição é encaminhada ao arquivo, sendo feito o comunicado pertinente ao Poder Executivo<sup>14</sup>.

De outro lado, se a mensagem contendo o ato internacional for objeto de aprovação por alguma das Comissões, o projeto de decreto legislativo resultante é apresentado em Plenário, enumerado e distribuído às demais comissões de mérito competentes que não se tenham ainda manifestado, seguindo a tramitação legislativa usual para essa espécie de proposição legislativa.

Se, todavia, a proposição chegar a Plenário, sem manifestação positiva anterior por comissão de mérito, e a proposição for discutida e aprovada pelo Plenário, o projeto de decreto legislativo resultante será enumerado e encaminhado ao Senado Federal, na condição de Casa revisora.

Na tramitação usual, sendo a matéria aprovada na primeira comissão de mérito competente, o projeto de decreto legislativo resultante será enumerado em Plenário e passará a tramitar nas demais comissões técnicas competentes. Se for aprovado, será encaminhado à deliberação do Plenário e, se acolhido, seguirá à revisão do Senado Federal, sob a forma de projeto de decreto legislativo da Câmara dos Deputados.

Na Casa revisora, a proposição recebe nova enumeração, como projeto de decreto legislativo do Senado Federal (PDS). Se aprovado, é transformado em decreto legislativo e enumerado. Se rejeitado, compete ao Senado Federal fazer os comunicados pertinentes tanto à Casa de origem, a Câmara dos Deputados, quanto ao Poder Executivo.

---

<sup>14</sup> Exemplo dessa hipótese ocorreu em relação à Mensagem 919/1995, apresentada ao Congresso em 29/08/1995, que encaminhou ao Poder Legislativo a Convenção nº153, da Organização Internacional do Trabalho, relativa à Duração do Trabalho e Período de Descanso nos Transportes Rodoviários, adotada em Genebra, na 65ª Sessão da OIT, em 27 de junho de 1979, que entrou em vigor em 10 de fevereiro de 1983. Na então Comissão de Relações Exteriores da Câmara, o parecer pertinente, de autoria do Dep. Átila Lins foi aprovado, em 11/12/1996, passando a matéria a tramitar como o Projeto de Decreto Legislativo nº 364, de 1996. Aprovado na então CCJR, em 15/1/1997, a matéria foi levada a Plenário, em face de aprovação de requerimento de urgência, manifestando-se os representantes da CVT e CTASP, pela aprovação. Encerrada a discussão, posta a proposição em votação, foi rejeitada e determinado o arquivamento da matéria, em 5/3/1997.

Na hipótese de aprovação do PDS, também está incumbido o Senado Federal de fazer os comunicados pertinentes tanto à Câmara dos Deputados, quanto ao Poder Executivo, competindo a esse último os passos subsequentes para concluir a internalização da proposição, que são:

1. a promulgação do ato internacional pelo Presidente da República, mediante decreto de promulgação – com a correspondente publicação em Diário Oficial;
2. o depósito do instrumento de ratificação no local que tenha sido convencionado no tratado ou, no caso dos atos internacionais bilaterais, a troca de notas entre os Estados convenientes, por meio das quais as Partes comunicam, uma à outra, terem sido completados os passos necessários à inserção desse ato internacional nos respectivos ordenamentos jurídicos.

Sem que todos esses passos tenham sido trilhados, não acontece a inserção do ato internacional no ordenamento jurídico interno, segundo as regras pertinentes à existência, validade e eficácia das normas jurídicas. Bem leciona, a respeito, José Afonso da Silva (2007, p. 402), quando afirma que a aprovação legislativa aos compromissos assumidos “...é ato-condição para a ratificação e promulgação do ato internacional pelo Poder Executivo”.<sup>15</sup>

É importante ressaltar, a respeito, que, para qualquer norma jurídica incidir sobre determinado suporte fático, é necessário, antes de mais nada, que ela exista (campo da existência das normas jurídicas). Para que possa ter eficácia, deverá, ainda e preliminarmente, ser válida (campo da validade das normas jurídicas) – portanto, sem existir validamente, jamais poderá ser eficaz.

Em relação a esses três campos – existência, validade e eficácia, sob o prisma jurídico – assim leciona, com a sua proverbial acuidade, Pontes de Miranda (1954, t IV, p. 8/15):

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**, 3ª e. São Paulo: Malheiros, 2007. Para o professor, na obra citada, a aprovação legislativa tem a natureza de referendo legislativo. Nesse sentido, há entendimento diverso da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, manifestado na Consulta nº 7, de 1993, e, posteriormente, corroborado pela Consulta nº 4, de 2004, também da Presidência da Câmara dos Deputados, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que estabelecem as balizas internas do legislativo em relação à sua possibilidade de agir em relação aos atos internacionais.

*O problema do **ser** ou **não-ser**, no direito como em todos os ramos do conhecimento, é o problema liminar. Ou algo entrou ou se produziu e, pois, **é**, no mundo jurídico; ou nêlo não entrou, nem se produziu dentro dele, e, pois, **não é**. Enunciados tais têm de ser feitos, a cada momento, no trato da vida jurídica. [...] O **ser** juridicamente e o **não-ser** juridicamente separam os acontecimentos em fatos do mundo jurídico e fatos estranhos ao mundo jurídico. [...]*

*Existir, valer e ser eficaz são conceitos tão inconfundíveis que o fato jurídico pode ser, valer e não ser eficaz; ou ser, não valer e ser eficaz. O que não se pode dar é valer e ser eficaz, ou valer, ou ser eficaz, sem ser, porque não há validade, ou eficácia, do que não é.<sup>16</sup>*

Nesse sentido, se for verificada a ratificação de determinado ato internacional, previamente à conclusão dos passos necessários à domesticação da norma, vinculando o país em âmbito externo à revelia das normas de direito interno pertinentes à sua internalização, poder-se-ia entender que o agente público que tivesse depositado essa ratificação seria passível de responsabilização, uma vez que teria vinculado o país a compromisso inexistente para o ordenamento jurídico brasileiro. Em outras palavras, o País estaria respondendo por algo juridicamente inexistente no seu ordenamento jurídico doméstico – seria, pode-se dizer ilustrativamente, um legislar do Poder Executivo, à revelia do Congresso Nacional e, portanto, inconstitucional.

Qual a consequência? A República Federativa do Brasil, enquanto pessoa jurídica de direito internacional, poderia ser chamada a responder, na ordem internacional, vez que a sua vinculação ao compromisso internacional teria sido sacramentada pelo Poder Executivo que é a autoridade da União com competência privativa para tanto.

Entende-se, todavia, que o agente público que vinculasse o País, mediante a entrega de ratificação à normativa internacional *ainda inexistente* para o direito pátrio, seria passível de responder, individualmente, por essa inversão de etapas e por suas respectivas consequências, nas várias esferas jurídicas – cível, administrativa e penal.

---

<sup>16</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado*, Tomo IV, 2ª ed., p.15. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954. Tomo IV, 4ª e., p. 69. São Paulo: RT, 2012.

Esse raciocínio está fundamentado na convicção de que, na medida em que instrumento de ratificação seja entregue, sem que as regras pertinentes à internalização do ato internacional tenham sido concluídas, o processo de internalização não estará completo e a normativa internacional inexistirá para o País.

Assim, eventual depósito de ato de ratificação (ou similar) que fosse feito estaria inquinado de vício formal intransponível – seria inexistente – uma vez que constituiria antecipação de etapas que têm previsão constitucional e seqüência determinada, de forma cogente e indisponível cujo desrespeito poderia, inclusive, ser considerado fato típico.

Esse processo de internalização ou domesticação de atos internacionais incide sobre todos aquelas avenças que, nos termos do já mencionado inciso I do art. 49 da Constituição Federal, “*acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*”, quer essas avenças sejam, ou não, advindas do Mercado Comum do Sul – Mercosul.

O magistério do Supremo Tribunal Federal tem adotado essa orientação, haja vista as seguintes decisões:

***Agravo Regimental em Carta Rogatória nº 8.279-4 República Argentina. Relator: Min. Celso de Mello. j. 17/6/1998, DJ 10/8/2000 PP-6. Ementário nº 1999-1- PP- 00042 Tribunal Pleno***

***A recepção dos tratados ou convenções internacionais em geral e dos acordos celebrados no âmbito do Mercosul está sujeita à disciplina fixada na Constituição da República.***

*A recepção de acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul **está sujeita** à mesma **disciplina constitucional** que rege o processo de **incorporação**, à ordem positiva interna brasileira, dos tratados ou convenções internacionais em geral. **É**, pois, na **Constituição da República**, e não em instrumentos normativos de caráter internacional, que reside a definição do **iter** procedimental pertinente à **transposição**, para o plano do direito positivo interno do Brasil, dos tratados, convenções ou acordos – **inclusive** daqueles celebrados no contexto regional do Mercosul – concluídos pelo Estado brasileiro<sup>17</sup>.*

<sup>17</sup> STF. Jurisprudência. CR 8279 AgR / AT Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MERCOSUL%29%288279%2E%2E+OU+8279%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y8lxyzgj>> Acesso em: 10 jul.2018 (os destaques são do original)

**Precedente: ADI 1.480–DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO j. 4/9/1997, P, DJ de 18-5-2001**

O exame da vigente CF permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe – enquanto chefe de Estado que é – da competência para promulgá-los mediante decreto. [CR 8.279 AgR,]

- A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então – e somente então – a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno.

**Precedentes. O sistema constitucional brasileiro não consagra o princípio do efeito direto e nem o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais.**

Esse entendimento é melhor explicitado, ainda, em outro trecho desse mesmo julgado:

*A Constituição brasileira não consagrou, em tema de convenções internacionais ou de tratados de integração, nem o princípio do efeito direto, nem o postulado da aplicabilidade imediata. Isso significa, de jure constituto, que, enquanto não se concluir o ciclo de sua transposição, para o direito interno, os tratados internacionais e os acordos de integração, além de não poderem ser invocados, desde logo, pelos particulares, no que se refere aos direitos e obrigações neles fundados (princípio do*

*efeito direto), também não poderão ser aplicados, imediatamente, no âmbito doméstico do Estado brasileiro (postulado da aplicabilidade imediata). - O princípio do efeito direto (aptidão de a norma internacional repercutir, desde logo, em matéria de direitos e obrigações, na esfera jurídica dos particulares) e o postulado da aplicabilidade imediata (que diz respeito à vigência automática da norma internacional na ordem jurídica interna) traduzem diretrizes que não se acham consagradas e nem positivadas no texto da Constituição da República, motivo pelo qual tais princípios não podem ser invocados para legitimar a incidência, no plano do ordenamento doméstico brasileiro, de qualquer convenção internacional, ainda que se cuide de tratado de integração, enquanto não se concluírem os diversos ciclos que compõem o seu processo de incorporação ao sistema de direito interno do Brasil.*<sup>18</sup>

O que torna a submissão do ato internacional ao Parlamento obrigatória não é a sua origem, mas o fato de poder acarretar *encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*.

Deve-se ressaltar, nesse aspecto, que essa expressão “*encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*” deve ser entendida da forma mais ampla possível e abrange quaisquer encargos que impliquem a utilização de patrimônio da nação brasileira, tenha esse patrimônio natureza financeira ou não.

Quais poderiam ser outros gravames, além de recursos materiais? Recursos sociais, humanos, naturais, equipamentos e serviços públicos e quaisquer outros recursos nacionais que possam ser objeto de utilização, em face de avença firmada entre o nosso País e outras pessoas de direito internacional público.

### **3. CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES**

---

Todo e qualquer ato internacional firmado pelo Poder Executivo, principal ou subsidiário, que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, possa causar “*encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*” deve ser submetido à avaliação do Congresso Nacional para que

---

<sup>18</sup> Destaques acrescentados. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%288279%2E%2E+OU+8279%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/zqxf736> > Acesso em: 11 jul. 18

resolva, de forma terminativa e definitiva, se esse compromisso internacional tem condições de ser inserido no ordenamento jurídico pátrio.

Ao Poder Legislativo, portanto, cabe aprovar, rejeitar, estabelecer parâmetros, nos termos das respostas discutidas e aprovadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação/ Cidadania às Consultas (CON) nº 7, de 1993, e nº 4, de 2004, à Presidência da Câmara dos Deputados. Conveniente recordar essa orientação, na fundamentação doutrinária expendida na resposta à primeira consulta:

*A essas ponderações respondeu Haroldo Valladão que pode o Congresso Nacional, em face da Constituição Federal, tomar três atitudes, quanto aos tratados e convenções celebrados pelo Poder Executivo: aprovação total, rejeição total ou aprovação com emendas.*

*O insigne internacionalista justificou seu ponto de vista nos seguintes termos:*

*“Em verdade, resolver, literalmente, seria até “separar, desagregar” (Aulete, Cândido de Figueiredo etc.) e, no sentido translato, corrente nos meios jurídicos, ‘decidir, deliberar” (idem, idem).*

*...  
Se ao Congresso compete, assim, deliberar, decidir, sobre aqueles atos internacionais, não há como limitar sua deliberação, restringir sua decisão a pontos extremos, aprovação total ou rejeição total, pois a aprovação de emendas, é, claramente, também, uma forma de resolver, decidir, deliberar.*

*...  
Se a resolução, a deliberação, a decisão do Congresso Nacional, realiza-se através duma lei, art. 71 (da Constituição de 1946), se se origina dum “projeto de lei” art. 67, § 3º. (idem), não se pode negar à Câmara ou ao Senado, enfim, ao Congresso Nacional, a faculdade de apresentar emendas ao projeto de lei sobre o tratado ou convenção em causa (Constituição art. 69 e Regimentos da Câmara e do Senado).*

*...  
Nada existe, assim, na Constituição, que vede ao Congresso Nacional (antes os textos autorizam-no, evidentemente) emendar um tratado ou convenção.*

*Representam tais emendas “reservas” que poderão ser levadas ao conhecimento da outra parte contratante quando da ratificação (Convenção Pan-Americana citada, art. 6º, 2ª alínea), e se por ela aceitas, integrarão o tratado, definitivamente, que entrará, pois, em vigor, sem necessidade de nova apreciação pelo Poder Legislativo do Brasil” (Haroldo Valladão, citado por Antonio Cachapuz de Medeiros, in O Poder Legislativo. e os Tratados*

*Internacionais, Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983, pp. 154 e L55).”*

*Apesar de os comentários supratranscritos terem sido feitos sob a égide da Constituição de 1946, podemos aplicá-los ao vigente texto constitucional, haja vista que a sistemática de apreciação dos tratados, acordos e demais atos internacionais não apresentou modificações desde então.<sup>19</sup>*

No Congresso Nacional, a apreciação legislativa do ato internacional firmado segue a tramitação usual para proposições legislativas: é recebido na Câmara dos Deputados, como mensagem do Poder Executivo e apreciado pelas comissões de mérito e pelos Plenários das duas Casas.

Após a aprovação legislativa ter sido concedida, a normativa aprovada retorna ao Poder Executivo, a quem compete, discricionariamente, dar, ou não, os passos subsequentes, quais sejam a promulgação, publicação e depósito do instrumento de ratificação (ou, dependendo da hipótese, comunicado, por nota diplomática) informando que o ato internacional celebrado já foi submetido a todas as formalidades necessárias à sua inserção no ordenamento jurídico interno.

Ressalta-se, ainda, que não há distinção entre os atos internacionais em geral e aqueles emanados dos grupos ou subgrupos de trabalho do Mercosul e acolhidos pelos Estados Partes, nas reuniões de cúpula do Grupo Mercado Comum, no que concerne à tramitação legislativa, com vistas à inserção, no direito interno, dos compromissos internacionais assumidos.

Todo e qualquer desses compromissos internacionais têm etapas a percorrer em seus respectivos países, a partir da negociação feita, segundo a legislação interna de cada Estado participante, com vistas à inserção da normativa pactuada no ordenamento jurídico interno de cada um deles (ou seja, a sua *domesticação*, como preferem alguns).

---

<sup>19</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Consulta nº 7-A, de 1993 (da Presidência da Câmara dos Deputados). *Solicita o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sobre a possibilidade de o Congresso Nacional, na sua competência de referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, fazê-lo parcialmente; tendo parecer, pela possibilidade.* Parecer do relator, Dep. José Thomaz Nonô, acolhido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação: Diário do Congresso Nacional, seção 1, fls. 3038-39, 11 de março de 1995. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11MAR1995.pdf#page=27>> Acesso em: 21 jul.2017.

Os diferentes atos internacionais – tratados, convenções, protocolos, convênios, acordos.... etc. – são contratos entre pessoas jurídicas de Direito Internacional Público, que obedecem às regras gerais do direito dos tratados para a sua celebração e, do ponto de vista interno, cada Estado Parte, ou organismo internacional, seguirá a sua disciplina interna para colocá-las em vigor, no seu respectivo ordenamento jurídico interno.

Para que entrem em vigor, do ponto de vista externo, ou seja, no concerto das pessoas jurídicas de direito internacional público, duas são as hipóteses:

(1) no caso dos atos internacionais bilaterais, entrarão em vigor quando a parte contratante que for a última a inserir o compromisso internacional em seu ordenamento jurídico interno comunicar à primeira ter concluído os passos necessários à domesticação da normativa negociada;

(2) no caso dos atos internacionais plurilaterais ou multilaterais, quando a condição para a vigência do instrumento, nele estabelecida, for adimplida, momento em que entrará em vigor para o conjunto de Estados que já tenham concluído o processo de domesticação e, para cada um dos demais Estados, no termo e condições previstas no ato internacional, após inserida a normativa pactuada no direito interno de cada pessoa jurídica de Direito Internacional Público contratante.

Conforme leciona o Supremo Tribunal Federal, no acórdão citado:

*Sob a égide do modelo constitucional brasileiro, mesmo cuidando-se de tratados de integração, **ainda** subsistem os clássicos mecanismos institucionais de recepção das convenções internacionais em geral, **não bastando**, para afastá-los, a existência da norma inscrita no art. 4º, parágrafo único, da Constituição da República, que possui conteúdo meramente programático e cujo sentido **não torna dispensável** a atuação dos instrumentos constitucionais de transposição **para a ordem jurídica doméstica**, dos acordos, protocolos e convenções celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul. (Acórdão ao Agr. Reg. em CR nº 8.279-4, fl. 44).*

Ao concluir o presente trabalho, buscam-se, na doutrina de Francisco Rezek (1984, p.82-3), reflexões complementares.

Assinala o autor:

1. em relação à regência do Direito Internacional Público sobre os compromissos firmados e a sua respectiva relação com o direito interno de cada parte:

*Há de ter ficado claro que a ordem jurídica internacional – o Direito das Gentes – rege necessariamente todos os acordos entre os sujeitos daquela mesma ordem, sob a só condição de que essa qualidade das partes não quede escamoteada pelas circunstâncias. Resta apenas lembrar, à vista das implicações constitucionais já referidas, que essa regência não aspira a uma amplitude exclusiva: a determinação dos órgãos competentes para a expressão da vontade do Estado – à hora, por exemplo, de negociar, confirmar, interpretar ou denunciar certo tratado internacional – é matéria sujeita, caso por caso, às diretrizes do direito público interno.<sup>20</sup>*

2. em relação à natureza jurídica da aprovação legislativa e à respectiva distinção entre a aprovação que os Legislativos nacionais concedem aos atos internacionais e o instituto jurídico da ratificação:

*Parlamentos nacionais não ratificam tratados, primeiro porque não têm voz exterior, e segundo porque, justamente à conta de sua inabilidade<sup>21</sup> para a comunicação direta com Estados estrangeiros, nada lhes terão renunciado, antes, por assinatura ou ato equivalente, que possam mais tarde confirmar pela ratificação. (op. cit., p. 265).*

3. em relação aos prazos para as práticas dos diferentes atos pertinentes à internalização dos atos internacionais:

*Inexistência de prazos gerais. Não há norma costumeira, em Direito das Gentes, fixando algo como um prazo máximo para ratificação do tratado, a contar do término da negociação, ou da assinatura – caso diferida –, ou do momento em que o governo interessado disponha da respectiva aprovação parlamentar. A disciplina desta questão é tópica. O tratado poderá calar-se a respeito, deixando valer o princípio da discricção quanto ao ensejo em que cada Estado o irá ratificar. Ou certa cláusula final recomendará às partes que o ratifiquem*

<sup>20</sup> REZEK, Francisco. *Direito dos Tratados*, p 82. Rio de Janeiro: Forense, 1984. Sublinhado acrescentado. Em nota de rodapé a esse texto, o autor remete o leitor à doutrina de Nguyen Quoc Dinh, *Droit International Public*, p. 173 [Paris: Reuter, 1975].

<sup>21</sup> Lembra-se que, nesse caso, a expressão *inabilidade* está sendo utilizada sob o ponto de vista jurídico, significando não ter a competência constitucional para a prática de atos adstritos à competência privativa de outro poder.

*‘o mais breve possível’, o que é uma espécie de silêncio estilizado, a criar situação pouco ou nada distinta da precedente. (op. cit., p.271).*

4. em relação à competência exclusiva do Congresso Nacional para deliberar a respeito dos compromissos internacionais assumidos, hoje prevista no inciso I do art. 49 da Constituição Federal, assim ensina o autor, ainda sob a égide da ordem constitucional anterior, mas cuja doutrina converge com a atual normativa constitucional:

*A maior ou menor amplitude de poderes do Governo de um país para negociar e assinar atos internacionais há de depender, evidentemente, dos textos da Constituição e leis desse mesmo país.*

*É assunto típico de direito interno, que escapa de todo ao direito internacional.*

*A consulta, no assunto, ao direito constitucional é o que aconselha a doutrina corrente no direito internacional, salvo, é claro, o caso anormal de um Governo revolucionário, ou melhor, extraconstitucional.*

*Sai, portanto, o modo de ver de Accioly também da orientação brasileira no campo do próprio direito internacional.*

*Proclama ele, a seguir, o princípio geral da competência privativa dos órgãos constitucionais, fazendo depender de aprovação legislativa os tratados que versem sobre matéria exclusiva do Poder Legislativo.*

*É, manifestamente, fugir do jus constitutum para penetrar no campo do jus constituendum.*

*É criar, nos artigos constitucionais, contra seu texto, abandonando seu histórico, desacompanhando tradição frime, na legislação (Lei 23, de 1890), na doutrina (João Barbalho, A. Milton, Clóvis Beviláqua), na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, distinção que, em absoluto, não ocorreu, quer aos seus autores, quer aos seus intérpretes.*

*A razão do preceito de nossas constituições republicanas, exigindo a aprovação pelo Congresso dos tratados e convenções, foi dada em trecho que já transcrevemos de Barbalho, visou a estabelecer um controle amplo do Congresso sobre o Presidente da República nas relações internacionais, dadas as graves consequências que poderão advir para o país de compromissos assumidos na ordem internacional.*

*Não olharam os constituintes republicanos brasileiros a matéria ou a importância dos ajustes internacionais.*

Quiseram subordinar o Executivo ao Legislativo em matéria de política exterior, não permitindo assumir o Brasil quaisquer responsabilidades, na ordem internacional, sem o consentimento do Congresso. (op. cit., p. 360-361).

Lembra-se, ainda, que inúmeras outras considerações poderiam ser feitas a respeito do tema, que é apaixonante e vem ocupando a doutrina jurídica, tanto no âmbito dos estudiosos de Direito Internacional Público – no Brasil e no exterior – quanto dos constitucionalistas pátrios desde a proclamação de independência.

Oportuna, a respeito, a lição de Aurelino Leal, em seu clássico – e profundamente atual – *Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira* (1925, p.629), ao abordar os “*assumptos que não podem ser regulados em tratados*”:

“O Congresso, ao ter de exercer a atribuição que lhe confere o presente inciso, deve examinar si os assumptos nelle regulados o podiam ser, porque relações há que não é licito affectar em accórdos internacionais. Assim, na ordem da Constituição, não poderão ser objeto de tratado ou convenção: os limites dos Estados, distincções e preferencias entre portos estaduais, impostos da competência dos Estados, impostos prohibidos á União e aos Estados, etc., etc. A Constituição é sempre inviolável. Os direitos e liberdades dos cidadãos não podem também ser affectados. Nem a igualdade nacional prejudicada com o conceder-se a estrangeiros garantias e direitos mais latos que aos naturaes do paiz. As atribuições constitucionais dos poderes públicos, igualmente, não podem ser alteradas, por via contractual internacional. Como regra, póde-se dizer que onde há um preceito constitucional uma barreira se levanta á liberdade de contractar.”<sup>22</sup>

2018-7239

<sup>22</sup> LEAL, Aurelino. *Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira. Parte Primeira. Da Organização Federal. Do Poder Legislativo (Arts. 1 a 40)*. Rio de Janeiro: F.Briguiet & Cia, 1925. Redação original.