

Consulta nº 4, de 2004.

(Da Presidência da Câmara dos Deputados)

Solicita pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre os limites e os efeitos jurídicos do poder de emendar do Congresso Nacional, ao referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República.

Autor: Presidência da Câmara dos Deputados.

Relator: Deputado Aloysio Nunes Ferreira

I – RELATÓRIO:

A Presidência da Câmara dos Deputados formulou à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a Consulta nº 4, de 2004, por meio da qual solicita o pronunciamento deste órgão técnico a respeito dos limites e dos efeitos jurídicos do poder de emendar, do Congresso Nacional, ao referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República.

Sendo assim, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, muito honrada com o encaminhamento da Consulta pela d. Presidência desta Casa Legislativa, buscará, com fundamento nos princípios, conceitos e argumentos adiante expostos, equacionar as questões e problemas envolvidos na assunção, pelo País, de compromissos internacionais, especialmente quanto à participação dos Poderes Executivo e Legislativo no curso do complexo processo de celebração de atos internacionais, em aplicação do disposto nos artigos 49, inciso I e 84, inciso VIII, da Constituição Federal.

Além disso, a Consulta em epígrafe contempla questão específica, referente aos limites aos quais está adstrito o Congresso Nacional, em seu poder de

emendar os atos internacionais que lhe são submetidos e, ao mesmo tempo, indaga sobre as hipóteses de admissibilidade de emendas e sobre os critérios de redação a serem observados por elas.

Por último, a Consulta interpõe questões relativas aos efeitos jurídicos dos emendamentos promovidos no texto do ato internacional por ocasião de sua apreciação pelo Congresso, destacando, de uma parte, as diferenças existentes entre as emendas oferecidas aos projetos de decreto legislativo e as emendas apresentadas às demais proposições legislativas e, de outra parte, o efeito que consiste em obstaculizar a ratificação do ato internacional (e, consequentemente, a entrada em vigor na ordem jurídica interna), efeito este que é produzido igualmente, pela aprovação de emendas, pelo Congresso Nacional, ao texto do referido ato, quando este é submetido à sua apreciação.

O foco central dos questionamentos apresentados reside, portanto, na identificação da natureza jurídica e definição dos precisos contornos, extensão, nuances e peculiaridades que revestem o poder do Congresso Nacional para emendar os atos internacionais que lhe são submetidos pelo Poder Executivo, nos termos constitucionais.

II – VOTO DO RELATOR:

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania já se manifestou acerca do assunto que é objeto da presente consulta em outras oportunidades. Uma delas em 1992, em resposta à Consulta nº 2/92, formulada pela Comissão de Relações Exteriores (atualmente, Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional) a CCJD manifestou-se quanto à necessidade da edição de decreto legislativo em caso de rejeição de ato internacional, concluindo pela dispensa.

Posteriormente, em atendimento à Consulta nº 7-A, de 1993, formulada pela Presidência da Câmara, a CCJD manifestou-se novamente sobre a matéria. Na oportunidade, o questionamento versava a respeito da possibilidade de o Congresso Nacional, no exercício de sua competência para referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, fazê-lo parcialmente. Ou seja, cuidava-se de saber se, ao resolver definitivamente sobre os atos internacionais, além da aprovação e da rejeição, seria lícita a sua aprovação parcial. Em resposta ao questionamento, a Consulta nº 7-A, de 1993, aprovada pela CCJR concluiu pela legitimidade e constitucionalidade da aprovação parcial.

Na conclusão de seu voto, expressou-se o relator nos seguintes termos:

“(...) Outrossim, sob nossa ótica e com base nos fundamentos e nos antecedentes legislativos mencionados, julgamos que o Congresso Nacional, no exercício do seu ‘poder-dever’, expresso no artigo 49, inciso I, da Constituição Federal, poderá aprovar, ainda que parcialmente, tratado, acordo, convenção ou qualquer outro compromisso internacional, sobre o qual deva se pronunciar.”

E, afinal, o parecer da CCJD foi o seguinte:

“A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela possibilidade de o Congresso Nacional, na sua competência para referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, fazê-lo parcialmente.”

Tendo em consideração estes antecedentes, passamos ao trabalho de buscar responder à Consulta ora formulada. Nesse contexto, nossa intenção é lançar algumas luzes sobre o assunto, sem contudo, naturalmente, pretender esgotá-lo mas, ao menos, afastar certas dúvidas que, com renitência, ainda pairam sobre ele.

Veremos que a questão central suscitada enseja uma série de respostas diferentes, aplicáveis às distintas hipóteses, dependendo dos elementos e circunstâncias eventualmente presentes. A fim de respondê-la, é necessário antes perquirir o significado deste poder de emendar e definir as modalidades segundo as quais ele pode ou não ser exercido, conforme explicitado pelo raciocínio desenvolvido adiante.

Se considerarmos o poder de emendar em senso lato, ou seja, como expressão da convicção do Congresso sobre a matéria, fruto de deliberação parlamentar, por meio da qual ele estabelece os termos e condições com os quais concorda ou mesmo propugna a assunção de determinadas obrigações internacionais pelo País, então a resposta é positiva, pois o Poder Legislativo detém, nos termos da Constituição, competência para resolver definitivamente sobre os atos internacionais, o que equivale a dizer que detém poder irrestrito de decidir a respeito do conteúdo obrigacional constante dos compromissos internacionais submetidos à sua apreciação.

Contudo, se for entendido o poder de emendar em sentido estrito, ou seja, como faculdade do Congresso de apresentação de emendas diretamente ao texto de um ato internacional que se encontre a ele submetido, então a resposta será, sem sombra de dúvida, negativa, haja vista: (i) a natureza jurídica dos atos internacionais, os quais, ontologicamente, possuem vigência exclusivamente no

plano do Direito Internacional, pelo menos até que o Estado decida internalizá-lo, após a ratificação; (ii) a legitimidade dos Chefes de Estado e de dos demais agentes dotados de poderes plenipotenciários, competentes para representar o Estado nas relações exteriores e, de outra parte, (iii) a falta de competência constitucional do Poder legislativo para exercer funções de representação internacional do Estado, além dos demais argumentos adiante expostos, que nos conduzem à conclusão da inconstitucionalidade de tais emendas, conforme veremos a seguir.

Assim, além de considerar as implicações do entendimento exposto retro quanto à apreciação de atos bilaterais, analisaremos os casos dos atos multilaterais, os quais, muitas vezes, comportam a previsão de formulação de reservas ao seu texto. Diante dessas hipóteses, procuramos identificar as possíveis opções de manifestação que se apresentam ao Poder Legislativo na apreciação de tais atos.

A participação do Congresso Nacional na assunção de compromissos internacionais.

A participação do Congresso Nacional no complexo processo que envolve a celebração de atos internacionais pelo Brasil deve ser inferida a partir da interpretação do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal o qual, combinado com o inciso VIII do artigo 84 da Lei Maior, consagra, entre as competências exclusivas do Congresso, a prerrogativa de resolver definitivamente sobre os tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Nesse contexto, é preciso preliminarmente elucidar as questões relativas à interpretação do texto constitucional, fazendo uso de interpretações de caráter histórico, literal e sistemático. Primeiramente, é mister buscar identificar os desígnios dos legisladores constituintes, especialmente no que tange ao conteúdo da expressão “resolver definitivamente”. A intenção dos constituintes, ao reproduzir no texto constitucional de 1988, norma que tradicionalmente esteve presente, com pequenas variações de redação, em todas as constituições republicanas do Brasil foi, naturalmente, a de garantir a participação plena do parlamento brasileiro na assunção de compromissos internacionais e das obrigações neles inseridas.

Esta é, tradicionalmente, uma fórmula utilizada e consagrada, em nosso país e alhures, de estabelecer garantias adicionais à preservação do interesse nacional no âmbito da gestão da política externa do Estado. Nesse sentido, envolver dois dos três maiores Poderes da República, e obrigá-los a cooperar no desenrolar dos trâmites da conformação dos compromissos internacionais é, em verdade, um sábio artifício utilizado pelos legisladores constitucionais. Trata-se de uma idéia que,

aliás, não é original no Brasil e que, inclusive, vem sendo copiada e re-copiada pelos sistemas jurídicos do mundo afora, desde a Revolução Francesa, em virtude dos vários benefícios que apresenta.

A primeira vantagem refere-se ao reconhecimento da real importância, da gravidade e da freqüente premência que são inerentes à ação externa e ao comprometimento internacional do Estado, conferindo a este tamanha relevância, a ponto de exigir para as ações nesse âmbito a concordância das duas maiores expressões da soberania popular no aparato do Estado, o Executivo e o Legislativo. Outro aspecto é a criação de um sistema de equilíbrio de forças entre os Poderes, com freios e contra-pesos, onde o Legislativo controla e fiscaliza a atuação do Executivo quanto à celebração de atos internacionais, enquanto que o Executivo, por sua vez, preserva nesse campo certo poder discricionário, expresso, especialmente, nos casos em que ele denuncia, suspende a aplicação ou recusa-se a ratificar um ato internacional, mesmo em face da prévia aprovação do Congresso.

Sob a ótica da sistemática constitucional que rege a matéria, o artigo inciso I constitui uma das competências exclusivas do Congresso estabelecidas pelo artigo 49. Este dispositivo tem correspondência e deve ser aplicado em combinação com o artigo 84 da Constituição, que estabelece as competências privativas do Presidente da República, e situa entre elas a do inciso VIII, de celebrar tratados convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Tal repartição de competências reflete o poder geral do parlamento de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo e pode ser predominantemente identificado nos incisos I, a V; VIII; IX; X e XIV do artigo 49.

Nesse contexto, a Carta Magna atribui ao chefe do Poder Executivo, como Chefe do Estado brasileiro, nos termos do inciso VII do artigo 84, a competência para manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos. Trata-se de uma competência geral que lhe confere poderes para comandar a política externa e as relações internacionais da nação. Como consequência direta dessa atribuição, no dispositivo seguinte, o inciso VIII, a Constituição atribui-lhe competência complementar, necessária à condução dos negócios exteriores: o poder de celebrar compromissos internacionais. Porém, o texto constitucional não concede poder absoluto ao Chefe de Estado nessa esfera, mas sujeita a contratação de obrigações internacionais ao referendo Poder Legislativo.

Há, portanto, uma repartição de competências que, conforme assinalamos, implica na cooperação entre os dois poderes. Ou seja, um poder não pode assumir obrigações em nome do País sem a concordância do outro poder.

Assim, a atuação isolada do Poder Executivo não é bastante para assunção de compromissos perante outros Estados. O Executivo negocia e firma o que pode ser considerada uma minuta de ato normativo internacional, a qual somente produz efeitos após a ratificação (também por ele procedida). Mas, nesse *intermezzo*, há que ser obtida a anuência do Parlamento que deve, na expressão das normas constitucionais, aprovar (conf. o art. 49, I) ou referendar o ato (conf. o art. 84, VII) o que significa aceitar e compartilhar a responsabilidade sobre o ato internacional, concorrendo para que ele se transforme em norma internacional. Diante de tal responsabilidade, o Congresso Nacional tem não apenas o poder, mas o dever de examinar e de expressar-se sobre o todo e cada um dos termos que compõem os compromissos internacionais, ou que consiste em muito mais que simplesmente dizer sim ou não a eles.

Uma interpretação literal do inciso I do artigo 49 igualmente autoriza concluir que o Congresso dispõe de ilimitados poderes para expressar sua convicção ao apreciar e manifestar-se sobre os atos internacionais. Nesse sentido, a expressão “resolver definitivamente” deve e somente pode ser entendida de forma extensiva. “Resolver definitivamente” significa dar solução, decidir, analisar e deliberar a respeito, e não simplesmente escolher, optar, conforme pretendem aqueles que defendem que o Congresso possa única e simplesmente dizer sim ou não; aprovar ou rejeitar o ato internacional que lhe é submetido.

Por isso, sob o ponto de vista da literalidade do texto constitucional, sua simples leitura desautoriza flagrantemente aqueles que pretendem interpretar o dispositivo de forma restritiva, e que pretendem impor limites à atuação do Poder Legislativo, quando defendem, ao arreio dos sagrados princípios da democracia, a tese de que o Congresso esteja adstrito à única, exclusiva e alternativamente, anuir ou rejeitar os atos internacionais que lhe são submetidos, sendo-lhe defeso, portanto, aprovar ou rejeitar parcialmente tais atos e, dest’arte, reduzindo a referida apreciação a uma prática vazia e meramente homologatória.

Nosso entendimento, quanto a esse tipo de interpretação é o de que as razões que a apóiam são obscuras, fundamentadas em sofismas e em alegações sem fundamento jurídico, que refletem uma visão utilitarista do processo, estando ligadas meramente aos efeitos, às consequências da decisão emanada do Parlamento, olvidando-se da real natureza jurídico-constitucional do seu poder nesse âmbito, que importa em resolver de forma livre, independente, autônoma e definitiva sobre os atos internacionais.

As deliberações no sentido da aprovação parcial podem ter, mas não necessariamente, uma consequência idêntica à da rejeição: a de obstaculizar a

ratificação do ato, donde pode resultar, eventualmente, se o Poder Executivo desejar, a renegociação com a contra-parte estrangeira. Porém, conforme veremos adiante, nem sempre a aprovação parcial acarreta a necessidade de renegociação e, dependendo dos termos em que a aprovação parcial for concedida, a ratificação pode ser viável.

Estamos convencidos e, aliás, este tem sido o entendimento que tem predominado, nesta Casa legislativa e nas comissões temáticas, ao longo da década passada, que se o Congresso pode aprovar ou rejeitar o todo de um ato internacional, natural e necessariamente poderá aprová-lo (ou rejeitá-lo) parcialmente. Porém, o Poder Legislativo, ao fazer uso desta sua prerrogativa terá, necessariamente, que expressá-la de modo adequado, sem extrapolar sua esfera de competência, constitucionalmente prevista para o processo de celebração de atos internacionais, ou seja, sem invadir a competência do Poder Executivo, o qual é, segundo a Constituição Federal, o poder do Estado competente para representá-lo perante outros Estados e organizações internacionais e para celebrar atos internacionais.

Com fundamento nesse poder de representação do Estado brasileiro, o Presidente da República, como Chefe do Estado, ou os representantes plenipotenciários, firmam os atos internacionais: tratados, protocolos, acordos, convenções, etc. Mas, a assinatura apostada pelo Chefe de Estado ou pelos representantes plenipotenciários apenas confere autenticidade ao ato internacional, e tão somente isso.

Mesmo assim, uma vez firmado o ato internacional, ele se torna um ato jurídico perfeito, acabado, que possui validade para as Partes Contratantes e para seus representantes, que o subscrevem, ainda que essa validade esteja restrita à sua autenticidade e integralidade, o que faz com que ele, portanto, ainda não gere obrigações para as partes na esfera jurídica. O ato internacional, nessa fase, permanece com seus efeitos jurídicos suspensos, até que ele tenha atendido às formalidades exigidas pelo direito interno das Partes Contratantes (normalmente estabelecidas pelas normas constitucionais dos Estados ou organizações internacionais) e, também, sucessivamente, à formalidade determinada pelo Direito Internacional Público, consistente no depósito do instrumento de ratificação.

Em outras palavras, o ato internacional negociado, uma vez firmado pelas Partes, não entra, de pronto, em vigor, tanto no plano do direito interno como no plano internacional. Enquanto não obtiver a chancela do Congresso, for objeto de ratificação e, ainda, de promulgação no Brasil, o ato não produz efeitos jurídicos. Além disso, mesmo em face da aprovação do Parlamento, o Poder Executivo, por

razões discricionárias próprias pode decidir suspender ou desistir da ratificação, em virtude de mudança da realidade da situação e das relações internacionais.

Assim, os atos internacionais, independentemente do momento de sua existência - desde a assinatura ou enquanto penderem da chancela dos órgãos internos, até os momentos que antecedem e sucedem a sua ratificação - conservam sempre sua natureza jurídica de atos normativos pertencentes à órbita do Direito Internacional Público, na qual têm eficácia. Portanto, tais atos apenas penetram, adquirem vigência e produzem efeitos jurídicos no plano do direito interno, nacional, em virtude da respectiva promulgação, que é promovida pelo Poder Executivo por meio de Decreto, após ou concomitantemente ao depósito do instrumento de ratificação no plano internacional.

Por conseguinte, são atos entre Estados, ou entre Estados e organizações internacionais, próprios e vigentes no âmbito do Direito Internacional Público, que somente podem ser concluídos, ratificados, modificados, aditados, suspensos ou denunciados por intermédio dos formais representantes dos Estados na esfera internacional, reconhecidos como tais pelo Direito Internacional Público consuetudinário e positivado. No Brasil, de acordo com a doutrina pátria e conforme os ditames constitucionais, ambos em consonância com os princípios sobre o tema oriundos do Direito Internacional Público, detêm poderes de representação externa do País, o Presidente da República, na condição de Chefe de Estado e, também, os representantes dotados de poderes plenipotenciários, conforme se pode inferir à luz, em especial, do artigo 84, incisos II, VII e VIII, XIX e XX da Constituição Federal.

O Poder Legislativo não pode, portanto, sem imiscuir-se na esfera de competência constitucional privativa prevista no artigo 84, incisos VII e VIII, da CF, adotar quaisquer providências com caráter de costumeira elaboração legislativa no sentido de modificar, suprimir, aditar, substituir (por meio da apresentação de emendas, por exemplo), ou em qualquer caso, introduzir alterações, de forma direta, ao próprio corpo do texto autêntico e integral dos compromissos internacionais assinados pelo Executivo (tratados, acordos, protocolos, etc.) que lhe são submetidos, independentemente da etapa do procedimento de celebração em que eles se encontram, simplesmente porque sua natureza jurídica é a de atos internacionais, cuja condução das negociações, procedimentos de firma e ratificação cabem ao Executivo, não sendo facultado ao Congresso Nacional desses procedimentos participar, ao menos diretamente - ressalvada a conveniente participação dos parlamentos na fase negocial de determinados atos internacionais, na condição de observadores ou exercendo efetiva função de fiscalização e controle do andamento das negociações - uma vez que o parlamento não detém, efetivamente, poderes para a representação externa do Estado brasileiro.

Definitivamente, os atos internacionais são atos entre Estados soberanos, ou destes com organizações internacionais, em cujo texto resulta cristalizada - inclusive na fase que antecede à aprovação legislativa e à ratificação - a vontade expressa por seus representantes na esfera internacional, âmbito ao qual o Poder Legislativo não tem acesso ou autorização para atuar em nome do Estado e do Governo do País, mesmo porque a dualidade, a concomitância de tal competência entre dois poderes da República certamente geraria insegurança jurídica, incertezas políticas e, eventualmente, dubiedade, embaraços e até vícios quanto à expressão de vontade do Estado perante potências estrangeiras.

Na verdade, o Congresso desempenha papel coadjuvante no processo de celebração dos atos internacionais. Embora o parlamento detenha o poder de vetar a expressão de vontade e o conteúdo das obrigações inicialmente proposto pelas Partes Contratantes, deliberando pela rejeição total ou parcial do ato internacional quando este for submetido à sua apreciação, é o Poder Executivo que toma a iniciativa da negociação e é quem decide, em última instância, se procederá ou não à ratificação e respectiva entrada em vigor do instrumento, nos planos do direito interno e do Direito Internacional Público.

Além disso, é reconhecida pela doutrina, ao Poder Executivo, inclusive, a faculdade de desistir ou de manter em suspenso a ratificação de determinado ato internacional, em função da necessária manutenção da sintonia entre o conteúdo dos compromissos assumidos pelo país e as mutações na cena internacional verificadas no ínterim que vai desde os momentos iniciais das negociações até o momento em que a ratificação resulta possível, ainda que tais atos internacionais hajam logrado obter a chancela congressual.

Isto posto, quanto a este aspecto, chega-se à conclusão, com absoluta clareza, que se impõe o reconhecimento da inadmissibilidade das emendas que forem apresentadas, por ocasião da apreciação da matéria pelas comissões ou pelo Plenário, e que visem a alterar o conteúdo literal dos textos dos atos internacionais submetidos ao Congresso Nacional, em face dessas emendas estarem em desacordo com a normativa constitucional em vigor. Tal conclusão aplica-se independentemente de tal alteração ser representada por adição, supressão, substituição ou outra modificação, incluídas as correções de redação, bem como da espécie de razões – de mérito ou de constitucionalidade - que são apontadas como fundamento para a sua apresentação.

Cumpre ressaltar, porém, que a impossibilidade de apresentação de emendas diretamente ao texto do ato internacional, conforme os argumentos retro expostos, não importa, em absoluto, que o Congresso Nacional, suas comissões e

membros, possam ou estejam obrigados a abdicar da análise e, se necessário, da intervenção no conteúdo obrigacional inserido no texto dos atos internacionais sob sua apreciação, no curso do processo de celebração.

Para isso, o parlamento dispõe de um instrumento legislativo próprio e hábil, representado, justamente, pelo decreto legislativo, por meio do qual ele pode manifestar, de maneira ampla e sem restrições, sua anuênciam ou discordâncias com todos e cada um dos termos e com o conteúdo obrigacional que compõe o ato internacional. Somente assim, atuando no âmbito do direito interno, o Congresso pode garantir a preservação e expressão do seu poder de intervir, ainda que de modo indireto, sobre a assunção dos compromissos internacionais, ou seja, servindo-se, para tanto, do instrumento legislativo de que dispõe, o decreto legislativo, o qual poderá ser utilizado segundo a forma e termos que adiante explicitamos.

De acordo como que prescreve os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, só admite-se apresentação de emendas às proposições previamente determinadas. O Regimento Interno desta Casa, no “caput” do artigo 118, é claro ao estabelecer a admissão de emendamento exclusivamente às proposições relacionadas nas alíneas “a” a “e” do artigo 138. Ao examinarmos o artigo 138, alínea “d”, encontramos os projetos de decreto legislativo mas, à evidência, nenhuma menção aos tratados ou acordos internacionais, de vez que, não são proposições legislativas, embora de forma reflexa, sejam objeto de apreciação do Poder Legislativo, embora, de forma reflexa, sejam objeto de apreciação do Poder Legislativo. Tais dispositivos regimentais estão em consonância com a Constituição, haja vista que os instrumentos normativos que compreendem o processo legislativo são apenas os elencados no artigo 59 da Constituição Federal, e somente eles são suscetíveis de emendamento.

Considerando que é na oportunidade e por meio da edição do decreto legislativo que o Congresso, ao expressar sua convicção sobre o ato internacional, como fruto do debate e da deliberação parlamentar, define e estabelece os limites, as condições e os termos segundo os quais concorda venha a obrigar-se o País internacionalmente. Recorde-se, a respeito, que os decretos legislativos são utilizados no sistema legal brasileiro, pelo Congresso Nacional, com a finalidade de estabelecer e de colocar em vigor normas que têm por objeto matérias que são de sua competência exclusiva, ou seja, as matérias constantes do artigo 49 da Constituição Federal e que, por sua natureza, independem de sanção presidencial. Por essa razão, é por meio desse dispositivo e de seus incisos que o Congresso exerce seu poder de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, entre os quais inscreve-se a conclusão de atos internacionais.

O Parlamento é um ente político dotado de personalidade jurídica de direito público interno e detentor – da mesma forma que o Executivo - de poderes de representação da soberania popular. Possui legitimidade e representatividade popular no âmbito do regime democrático de governo.

É possível que o decreto legislativo aprove o ato internacional sob condição. E, portanto, parcialmente. Hipoteticamente, a formulação do decreto legislativo pode ser a seguinte: no seu artigo primeiro, é estabelecida a aprovação, sob condição, do ato. No artigo segundo é expressa a condição ou as condições, que podem constituir-se e, na verdade, representam, emendamentos ao texto do ato internacional. No artigo terceiro, é inserido um mandamento determinando que o cumprimento da condição estabelecida importará na aprovação do ato e o artigo quarto, inversamente, conterá disposição no sentido de que o não-atendimento da condição resultará na rejeição do ato internacional.

Sob outros aspectos a aprovação parcial se distingue da rejeição. Primeiramente, sob o ponto de vista político, a rejeição de um ato internacional submetido pelo Poder Executivo ao Congresso constitui-se por si só em uma decisão mais difícil e mais grave, que normalmente representa um ônus político maior.

Nesses casos, o Congresso Nacional, a fim de expressar sua discordância com determinado ato internacional e sua rejeição “in totum” ao seu conteúdo, não fará uso do decreto legislativo, pois este se constitui em instrumento normativo hábil e necessário apenas à aprovação do ato internacional, em conformidade com o disposto no inciso I do artigo 49 da Constituição. No caso de rejeição não subsiste razão para colocar em vigor norma legal que expresse uma manifestação negativa, pois a vigência interna do ato internacional em questão, em virtude desta mesma negativa, resulta automaticamente prejudicada. Cumpre ao Congresso Nacional, nesses casos, simplesmente informar por meio de ofício, ao Poder Executivo, quanto ao teor da sua decisão, consistente na rejeição do ato internacional submetido à sua apreciação.

Este é o entendimento que foi consagrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (à época denominada Comissão de Constituição e Justiça e de Redação) em resposta à Comissão de Relações Exteriores (atualmente, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional) nos termos a Consulta nº 2, de 1992, em que é citada lição do insigne jus-internacionalista, então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Francisco Rezek, segundo o qual::

“(...) O decreto legislativo exprime unicamente a aprovação. Não se promulga esse diploma quando o Congresso rejeita o tratado, caso em que cabe

apenas a comunicação, mediante mensagem , ao Presidente da República” (in ‘Direito dos Tratados’, 1^a ed., Forense, p. 333).

Assim, seguindo a ensinamento de Rezek, nesse sentido é a orientação adotada pela Consulta nº 2/92, aprovada pela CCJR , cuja conclusão é a seguinte: (*verbis*)

“(...) Em sendo assim, respondendo à consulta formulada pela Egrégia Comissão de Relações Exteriores, no caso de aprovação de tratado, acordo ou de protocolo adicional, não há necessidade de edição de decreto legislativo, bastando comunicação da solução através de ofício (mensagem ou comunicação) do indeferimento ao Presidente da República.”

Note-se que, a decisão apontada refere-se apenas a tratados, acordos e protocolos adicionais, porém, obviamente, a solução se aplica a todas as espécies de atos internacionais, não existindo razão para que estes recebam tratamento diferente.

De outra parte, sob o prisma jurídico, de elaboração normativa, verifica-se igualmente distinção entre as duas situações. Nesse plano, à diferença da rejeição absoluta, dependendo dos termos em que a aprovação (ou rejeição) parcial é concedida, descortinam-se várias possibilidades de ação para o Poder Executivo.

Ao deparar-se com a aprovação parcial, se esta estabelecer condições cujo cumprimento pode acarretar a aprovação do ato, o Poder Executivo poderá, alternativamente, abandonar a conclusão do ato em questão ou adotar as providências que julgar necessárias (como a celebração de um termo aditivo, mediante simples troca de notas diplomáticas ou a conclusão de um protocolo adicional, por exemplo) junto ao outro ou outros Estados signatários, no sentido de compatibilizar os seguintes elementos: (i) a redação original do ato internacional; (ii) a manifestação do Congresso sobre esse ato e as condições que ele estabeleceu para conceder-lhe aprovação e; (iii) a nova composição de forças e de interesses das Partes Contratantes. Concluído tal expediente, observado o respeito aos parâmetros e convicções expressos pelo Parlamento, torna-se assim possível a ratificação do ato internacional.

Se o Poder Executivo optar por negociar e firmar um novo instrumento internacional destinado a substituir o ato parcialmente aprovado, terá sua missão bastante simplificada a partir da sinalização resultante da ciência quanto aos aspectos que não obtiveram a concordância do Congresso, constantes do decreto legislativo.

Caso o Poder Executivo venha a firmar um novo ato internacional sobre o mesmo tema ou venha a celebrar instrumentos aditivos ao ato originalmente considerado, deverá fazê-lo atentando para que seu conteúdo esteja em conformidade com a postura já expressada pelo Parlamento sobre a matéria, nos termos do decreto legislativo. Cumpridas as condições estabelecidas pelo decreto legislativo que concedeu aprovação parcial, e condicional, e, contanto que o novo acordo não contenha outras disposições que não hajam sido previamente examinadas e avaliadas pelo Legislativo, não será necessário submeter os novos atos (que adequam o ato internacional originalmente apreciado às condições estabelecidas) ao Congresso. Será lícito, portanto, ao Executivo, proceder a sua ratificação, internacionalmente, e a sua promulgação, internamente, haja vista que, com tais procedimentos, foi obedecido o mandamento constitucional estabelecido pelo inciso I do artigo 49 da CF, havendo o Congresso Nacional resolvido definitivamente sobre o ato internacional.

Trata-se de um instrumento internacional novo, diferente, único e independente do anterior, que, embora seu conteúdo possa pretensa ou declaradamente atender à posição do Parlamento sobre a matéria, pode, na verdade, embutir outras nuances, conter novos aspectos, que precisam ser examinados e avaliados pelo Congresso Nacional. Além disso, a aprovação parcial não se constitui e não pode ser interpretada como uma sorte de delegação.

A apreciação de atos multilaterais.

Uma outra modalidade de apreciação parcial, pelo Congresso, de um ato internacional pode-se verificar em se tratando de atos multilaterais que contém previsão de formulação de reservas a um ou mais de seus dispositivos. Esses atos são, normalmente, convenções, cartas de constituição de organizações internacionais, protocolos multilaterais ou outros instrumentos normativos internacionais que, a par de seu *nomen juris*, caracterizam-se pela universalidade - seja em razão do seu principal objeto como tendo em vista a pluralidade, a variedade e, principalmente, as diferenças entre os atores no contexto da cena internacional – e por serem, portanto, negociados e abertos à assinatura por um número significativo de Estados soberanos (e, eventualmente, por organismos internacionais dotados de personalidade jurídica própria na esfera do DI).

A negociação desses atos, justamente em função do grande número de signatários e da multiplicidade e naturais discrepâncias de seus interesses, somente logra chegar a bom termo em função da adoção do consenso como critério para a tomada de decisões.

O Poder Executivo ao encaminhar ao Poder Legislativo sua proposta de adesão a um determinado ato internacional multilateral em que forem facultadas reservas pode, ao submeter tal ato ao Congresso, indicar se entende necessária a formulação de alguma dentre as reservas possíveis, nos termos do acordo, ou se as considera dispensáveis.

Por sua vez, o Poder Legislativo, a fim de exercer em toda a plenitude seu “poder-dever” para apreciar, de forma autônoma e independente, e sua competência para resolver definitivamente sobre os atos internacionais, examinará o texto integral do ato multilateral, bem como as opções de reservas indicadas pelo Poder Executivo e pronunciar-se sobre tal conteúdo conjuntamente.

Conseqüentemente, apresentam-se as seguintes possibilidades de deliberação do Congresso Nacional sobre a matéria: 1) concordar com as reservas indicadas pelo Executivo e conceder sua plena aprovação à firma ou adesão ao ato multilateral; 2) discordar das reservas apontadas pelo Poder Executivo, rejeitando-as (e, assim, conceder aprovação ao ato internacional sob a condição de que a oportuna ratificação seja procedida pelo Executivo sem a formulação de reservas); 3) resolver seja procedente a apresentação de determinadas reservas - desde que facultadas pelo ato multilateral – que não hajam sido sugeridas pelo Executivo na forma e por ocasião da sujeição do ato à apreciação do Legislativo.

Nestas duas últimas hipóteses (itens 2 e 3, acima) a manifestação do Congresso Nacional, revestida da forma de decreto legislativo, deve conter o estabelecimento das condições segundo as quais o País poderá assumir o compromisso internacional em questão. O decreto legislativo deverá explicitar quais reservas, segundo o entendimento obtido no Congresso, devam ser levantadas ou efetivadas, e estabelecer que esses procedimentos são condição da aprovação ao ato internacional.

Sendo assim, em vista dos argumentos apresentados, esperamos haver logrado ou, quanto menos contribuído para o esclarecimento das questões suscitadas. Esperamos, também, que a aceitação da interpretação, desenvolvida retro, dos dispositivos constitucionais e regimentais sobre a matéria, bem como das propostas de modalidades de emanação normativa - nos termos das redações de decretos legislativos constantes dos anexos que acompanham este trabalho - tenham o condão de servir, na medida do possível, de subsídio ao alcance do estabelecimento de uma postura transparente e definitiva, fundada em convicções doutrinárias, jurídicas e políticas, do Congresso Nacional e de suas Casas Legislativas, sobre sua participação no processo de celebração de atos internacionais.

Além dos casos de aprovação plena, que não oferecem dificuldade, apresentamos solução para os casos em que o Congresso resolva aprovar parcialmente determinado ato internacional, introduzindo a aprovação condicionada, segundo a qual o Legislativo definirá, no corpo do Decreto Legislativo, os termos e condições segundo os quais o Congresso Nacional exprime sua concordância com os compromissos internacionais. Trata-se de uma solução que compatibiliza a necessidade de garantir a livre e plena manifestação parlamentar sobre tais atos com os limites da competência constitucional conferidos ao Legislativo, que restringem sua atuação ao âmbito do ordenamento jurídico interno.

Sobre o emendamento efetuado diretamente ao texto dos atos internacionais, por ocasião da apreciação legislativa, reiteramos, pelas razões apontadas, nosso entendimento quanto a sua constitucionalidade, por víncio de iniciativa,. Essa forma de emendamento fere os princípios constitucionais que reservam a atuação e a representação externa do Estado ao Poder Executivo, sendo os atos internacionais uma forma de expressão dessa competência. Tais atos possuem validade, vigoram e produzem efeitos jurídicos exclusivamente no plano do Direito Internacional Público, por isso não penetram diretamente no direito interno e, portanto, são insuscetíveis de emendamento no curso de sua apreciação no plano do direito interno. Ou seja, os atos internacionais não detêm vigência direta no âmbito interno e as normas jurídicas deles constantes somente produzem efeitos no ordenamento jurídico do Estado em virtude da vigência, no âmbito do direito nacional, do decreto presidencial que, literalmente transcrevendo seu conteúdo, os promulga e publica, o que é imprescindível a sua aquisição de eficácia plena no direito pátrio.

Assim, apresentam-se três possibilidades de manifestação para o Congresso Nacional quanto aos atos internacionais que lhe são submetidos: 1) aprovação; 2) aprovação parcial (condicionada); e 3) rejeição. Nos dois primeiros casos há necessidade de edição de decreto legislativo que é o instrumento normativo constitucional e regimentalmente definido e hábil a produzir a referida manifestação do Parlamento, em face da qual haverá de proceder o Poder Executivo, dando a seqüência ao processo de adoção do respectivo compromisso internacional. Para a hipótese de aprovação parcial, apresentamos nos anexos ao final desta Consulta, algumas sugestões, modelos, de como podem ser redigidos decretos legislativos que visem a exprimir manifestação de aprovação parcial e condicionada de um ato internacional por parte do Congresso. Quanto à terceira hipótese, a da rejeição, não cabe a edição de decreto legislativo, conforme as razões oportunamente expostas *retro*.

Diante do exposto, reafirmamos nosso convencimento quanto à competência do Congresso Nacional para aprovar ou rejeitar e, sobretudo, para aprovar ou rejeitar parcialmente - segundo os termos e a forma *supra* descritos - os atos internacionais que lhe são submetidos, competência que, de resto, já vem sendo reconhecida tanto no âmbito do Poder Legislativo como na esfera do Poder Executivo. Nesse âmbito, é da maior importância a disseminação da consciência, no seio do Congresso, entre seus membros, quanto ao caráter irrenunciável e irrestringível do seu poder de apreciação dos atos internacionais. Há razões de sobra para que tal poder seja exercido com autonomia e independência em toda a sua plenitude e dentre elas, destaca-se a relevância da participação democrática, por intermédio da representação parlamentar, na definição do conjunto das obrigações internacionais contraídas pelo País.

III – CONCLUSÃO:

Assim, respondendo à primeira questão suscitada na presente consulta, quanto aos limites do poder do Congresso Nacional de emendar os atos internacionais, com base no exposto, concluímos que:

1º) não é admissível a apresentação de emendas formuladas diretamente ao texto dos atos internacionais;

2º) são admissíveis emendas aditivas, supressivas e modificativas ao projeto de decreto legislativo (PDL), cuja formulação visará à aprovação condicionada e, portanto, parcial, do ato internacional;

3º) não serão admissíveis emendas substitutiva ou substitutiva global, pois se o Legislativo discordar de todo ou quase todo o conteúdo do texto do ato internacional, cabe-lhe, então, rejeitá-lo, ao invés de emendá-lo.

Ainda, em atendimento à mesma questão, quanto à redação do PDL, observamos que este, de modo a conter a expressão das convicções do Parlamento sobre a matéria, poderá apresentar conteúdos distintos, verificando-se as seguintes hipóteses:

a) aprovação total: nesse caso, o PDL simplesmente conterá dispositivo estabelecendo a aprovação do ato;

b) aprovação parcial: nesse caso, a aprovação será condicionada. Conforme referido, são admissíveis somente emendas aditivas, supressivas e modificativas, desde que apresentadas ao texto do PDL, nunca diretamente aos

texto dos atos internacionais. Tais emendas evidentemente visam a produzir alterações ao texto do ato internacional, mas o fazem de forma indireta, porque são apostas ao texto do projeto de decreto legislativo, o qual as apresenta como condição para a aprovação do ato internacional. Por outro lado, conforme referido, não se admitirão emendas substitutiva ou substitutiva global.

Na hipótese de aprovação parcial, a redação do PDL deverá atentar aos seguintes pressupostos (vide os modelos constantes dos anexos):

- 1º) dispositivo estabelecendo a aprovação do ato internacional, sujeita ao cumprimento de condição;
- 2º) dispositivo contendo a condição em si;
- 3º) dispositivo estabelecendo que o ato internacional será considerado aprovado desde que satisfeita a condição estabelecida pelo próprio PDL.
- 4º) dispositivo estabelecendo que o não-cumprimento da condição definida no PDL importará na rejeição do ato internacional.

c) rejeição: nesse caso, não há edição de Decreto Legislativo. Ou seja, o PDL constitui-se e serve de instrumento processual legislativo sob o qual o ato internacional tramita no Congresso Nacional mas, afinal, em face da rejeição desse ato, o PDL não prospera e não é convertido em norma legal. Diante disso, cumpre ao Congresso Nacional, comunicar a rejeição ao Poder Executivo, por meio de ofício (reiterando entendimento expresso na Consulta nº 2/92, da CCJD).

Vale lembrar que, nas hipóteses de aprovação total ou parcial, o PDL deve conter, ainda, além das mencionadas disposições, mandamento que garanta a sujeição à apreciação do Congresso Nacional dos atos que possam resultar em revisão ao ato internacional, bem como dos ajustes complementares que, nos termos do inciso I do Artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Os efeitos jurídicos do emendamento dos atos internacionais constituem o objeto da segunda questão formulada pela presente consulta. Em resposta, quanto aos efeitos jurídicos do emendamento, conforme sugerido na Consulta, eles realmente diferem dos produzidos pelas emendas apresentadas às demais proposições legislativas. Nos casos dos atos internacionais e dos decretos legislativos há que se considerar sua produção no âmbito da apreciação dos atos internacionais no seio do Congresso e, posteriormente, após a edição do Decreto Legislativo, no âmbito do relacionamento entre o Legislativo e o Executivo.

No primeiro caso, produzirão plenos efeitos as emendas apresentadas ao texto do PDL, de caráter aditivo, supressivo e modificativo, nos termos e condições supra desenvolvidos na resposta dada à primeira questão. Nestes mesmos termos, deverão ser rejeitadas e, portanto, não produzirão efeitos jurídicos as emendas que visem a alterar diretamente o texto do ato internacional bem como aquelas que, apostas ao PDL, detenham natureza substitutiva ou substitutiva global.

Por outro lado, os efeitos jurídicos das emendas aprovadas pelo Congresso Nacional, expressas no corpo do Decreto Legislativo como condição para a aprovação do ato internacional, serão plenos e constituem expressão da poder-dever do Congresso de resolver definitivamente sobre os atos internacionais. Tais efeitos repercutirão, naturalmente, sobre a ação do Poder Executivo, ao qual cumpre proceder diante de tal aprovação parcial. Neste caso, caberá ao Poder Executivo proceder segundo sua própria discricionariedade, podendo, por hipótese, promover novas negociações internacionais, visando a adequar o ato internacional às condições para a aprovação definidas pelo Congresso, ou abandoná-lo definitivamente.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2004.

Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA

Relator

ANEXO 1

Modelo 1

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2004.

(Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

Aprova o texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de Timor-Leste, celebrado em Díli, em 20 de maio de 2002.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de Timor-Leste, celebrado em Díli, em 20 de maio de 2002, observado o cumprimento da condição prevista no artigo 2º.

Art. 2º Fica suprimido o artigo 12 do acordo.

Art. 3º Satisfeita a condição estabelecida no artigo 2º deste decreto, por meio de ajuste complementar acordado entre as Partes Contratantes, considerar-se-á aprovado o texto do referido acordo.

Art. 4º O não cumprimento da condição prevista no artigo 2º importará a rejeição do acordo.

Art. 5º Ficam sujeitos à apreciação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido acordo, assim como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do Artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 6º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2004.

**Deputado
Relator**

ANEXO 2

Modelo 2

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2004. (Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

Aprova o texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de Timor-Leste, celebrado em Díli, em 20 de maio de 2002.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de Timor-Leste, celebrado em Díli, em 20 de maio de 2002, observado o cumprimento da condição prevista no artigo 2º.

Art. 2º As reuniões da Comissão de Cooperação instituída pelo acordo, nos termos do seu artigo 12, deverão ser realizadas, alternativamente, nos territórios da República Federativa do Brasil e da República Democrática de Timor-Leste.¹

Art. 3º Satisfeita a condição estabelecida no artigo 2º deste decreto, por meio de ajuste complementar acordado entre as Partes Contratantes, considerar-se-á aprovado o texto do referido acordo.

Art. 4º Ficam sujeitos à apreciação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido acordo, assim como

¹ Considerando hipoteticamente, a título de exemplo, que o artigo 12 do acordo haja estabelecido que as mencionadas reuniões seriam realizadas apenas em um dos países;

quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do Artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2004.

**Deputado
Relator**

2004-7452-051