



Valerio Mazzuoli: Executivo não pode denunciar tratados sozinho

O Supremo Tribunal Federal está em vias de decidir uma questão jurídica histórica, que em 2016 acabará por completar 90 anos. A questão diz respeito à possibilidade do Presidente da República *denunciar* tratados internacionais (isto é, desengajar o Brasil de um compromisso internacionalmente assumido) sem a anuência do Congresso Nacional.

Este problema veio à tona, pela primeira vez entre nós, em 1926, quando, nos últimos meses do governo Artur Bernardes, ficou decidido que o país se desligaria da Sociedade (ou Liga) das Nações. Clóvis Beviláqua, à época, consultor jurídico do Itamaraty, chamado a se pronunciar, em minucioso parecer de 5 de julho de 1926, entendeu ser possível ao Poder Executivo denunciar tratados sem o assentimento do Parlamento, ainda que da vontade deste último tenha aquele necessitado quando da ratificação do acordo.

Desde então, em decorrência desta tese altamente favorável ao Poder Executivo e lastimável à consagração da democracia, o poder de denunciar tratados passou a pertencer com exclusividade ao Presidente da República. O grande Pontes de Miranda, negando validade à lição de Beviláqua, lecionara então no sentido de ser “subversivo dos princípios constitucionais” a denúncia de tratados sem autorização do Congresso Nacional, de forma que o Presidente da República, do mesmo modo que faz na ratificação, deveria “apresentar projeto de denúncia, ou denunciar o tratado, convenção ou acordo *ad referendum* do Poder Legislativo”.

Essa questão, já quase centenária, volta à tona no Brasil em 16 de junho de 1997, quando a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) ingressam no Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) visando obter a declaração de inconstitucionalidade do Decreto presidencial 2.100, de 20 de dezembro de 1996, que denunciou a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 68/92) e promulgada pelo Poder Executivo (Decreto nº 1.855/96), e até então em pleno vigor no Brasil.

Na petição inicial, assinada pelos advogados Marthius Sávio Cavalcante Lobato, José Eymard Loguercio e Ericson Crivelli, defendeu-se a tese (que entendemos correta) da impossibilidade da denúncia de tratados internacionais sem o assentimento prévio do Congresso Nacional, tendo os peticionários argumentado que a Constituição de 1988 (artigo 49, inciso I) “obrigou o governo brasileiro a que toda e qualquer denúncia por ele intencionada, seja devidamente aprovada pelo Congresso Nacional, sem o que, estar-se-á violando o referido dispositivo constitucional”.

Referida ADI, de número 1.625/DF, de relatoria originária do ministro Maurício Corrêa, ainda pende de decisão definitiva do STF. Os ministros Maurício Corrêa e Carlos Ayres Britto julgaram a ação procedente, em parte, emprestando ao Decreto Federal 2.100 interpretação conforme o artigo 49, inciso I da Constituição, para determinar que a denúncia da Convenção 158 da OIT condiciona-se ao referendo congressual, somente a partir do que produz sua eficácia.

O então presidente do STF, ministro Nelson Jobim, em voto-vista, contudo, divergiu do voto do relator para julgar improcedente o pedido formulado, por entender que o chefe do Poder Executivo, por



representar a União na ordem internacional, pode denunciar tratados sem anuência do Congresso. O entendimento do ministro Jobim foi no sentido de a denúncia dos tratados se encontrar tacitamente autorizada no seu ato de aprovação. Ressaltou, ainda, que embora caiba ao Congresso Nacional a aprovação dos tratados, por meio de decreto legislativo, sua função, nessa matéria, é de natureza negativa, eis que não detém o poder para negociar termos e cláusulas ou assinar, mas apenas evitar a aplicação interna de tais normas. Entendeu, por fim, que o princípio da harmonia dos poderes “confere predominância” ao chefe do Poder Executivo, porquanto somente a ele compete o juízo político de conveniência e oportunidade na admissão do tratado internacional no âmbito interno (cf. *Informativo do STF* 421, de março de 2006).

O julgamento foi suspenso, em 29 de março de 2006, com o pedido de vista do ministro Joaquim Barbosa. Em 3 de junho de 2009, o ministro Joaquim Barbosa julgou totalmente procedente a ação direta, quando, então, pediu vista dos autos a ministra Ellen Gracie (que se aposentou em 2011). No presente momento (janeiro de 2015) os autos encontram-se no gabinete da ministra Rosa Weber, ainda sem solução definitiva.

Portanto, o STF terá agora que decidir se é ou não possível o Presidente da República denunciar tratados sem autorização do Poder Legislativo. E, para tanto, terão os demais ministros que ainda não se manifestaram que concordar, basicamente, ou com a tese de Clóvis Beviláqua ou com a de Pontes de Miranda, e seus respectivos seguidores. Vejamos, brevemente, cada um desses posicionamentos.

Entendia Beviláqua que a regra jurídica constitucional (então em vigor) que exigia a manifestação do Congresso não havia se referido à *denúncia*, só tendo feito menção de que necessita aprovação congressual a ratificação. E, se a Constituição silenciou a respeito, é porque a intervenção do Congresso no processo de denúncia seria dispensável. Assim, não obstante os dispositivos constitucionais terem silenciado a respeito da denúncia dos tratados, só se referindo ao procedimento de *formação* dos atos jurídicos internacionais, a faculdade do Poder Executivo denunciar os tratados que ele próprio celebrou, dar-se-ia em virtude da combinação dos preceitos constitucionais que conferem as atribuições dos Poderes em que se divide a soberania nacional.

Já para Pontes de Miranda, que lecionava ao tempo da Constituição de 1967, com a Emenda 1 de 1969, a denúncia de tratados pelo Poder Executivo, sem autorização do Parlamento, viola o texto constitucional em seus princípios. Dessa forma, do mesmo modo que o Presidente da República necessita da aprovação do Congresso, dando a ele carta branca para ratificar o tratado, mais consentâneo com o espírito da Constituição seria que o mesmo procedimento fosse aplicado em relação à denúncia, donde não se poderia falar então em denúncia de tratado por ato próprio do chefe do Poder Executivo. Manifestamos esse entendimento, com vários outros argumentos técnicos, em nosso *Curso de Direito Internacional Público* (9ª ed., ed. Revista dos Tribunais, 2015, pp. 351-357).

Segundo entendemos, a participação do Parlamento no procedimento de denúncia faz com que se respeite o paralelismo que deve existir entre os atos jurídicos de assunção dos compromissos internacionais com aqueles relativos à sua extinção. É evidente, cremos, que um jurista de expressão como Clóvis Beviláqua não se manifestaria contrariamente a esta tese se tivesse emitido o seu parecer à égide da Constituição de 1988, que fixa claramente a regra da participação ativa do Parlamento no processo de conclusão dos atos internacionais. Trata-se, agora, de observar o comando constitucional



(art. 1º, parágrafo único) segundo o qual *todo o poder emana do povo*, incluindo-se nesta categoria também o poder de denunciar tratados. Com isto se modifica, para a consagração efetiva da democracia, uma prática internacional obscura, que até os dias atuais vem sendo freqüentemente seguida em diversos países, entre os quais figura o Brasil.

Espera-se que a referida ADI 1.625/DF seja definitivamente julgada de acordo com a tese de Pontes de Miranda, a qual também reputamos como correta à luz do texto constitucional de 1988. O que se espera é que o STF decida corretamente, impedindo que o Poder Executivo, a seu alvedrio e a seu talante, denuncie tratados internacionais sem o assentimento do Congresso Nacional, que, em última análise, representa a vontade de todo o povo brasileiro. Assim, é de se perguntar: será que o povo brasileiro quer ver o país desengajado de tratados internacionais importantes para a proteção de direitos no plano interno e, também, para o desenvolvimento nacional? Será que o povo aceita a denúncia de tratados por meio da vontade discricionária do Presidente da República? Para nós, enfim, deixar ao presidente da República a faculdade de denunciar tratados internacionais, principalmente os de proteção dos direitos humanos, como é o caso das convenções da OIT, é fazer tábula rasa da vontade popular e dos princípios democráticos do texto constitucional de 1988.

Date Created

23/02/2015