

EXMO. SR. PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB, partido político com representação no Congresso Nacional e devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 01.421.697/0001-37, com sede na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Brasília – DF, CEP 70736-510, *psb@psbnacional.org.br* (**docs. 01 a 04**), vem, por seus advogados abaixo assinados (procuração em anexo), com fundamento no disposto no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e nos preceitos da Lei nº 9.882/1999, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra o art. 1º, inciso CCIII, do Decreto nº 10.086 de 05 de novembro de 2019 (**doc. 05**), que revogou, por manifestação unilateral de vontade do Presidente da República, sem a necessária aprovação do Congresso Nacional, o Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012 (**doc. 06**), que internalizara o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – *Unasul*.

Mais até do que salvaguardar a vigência do referido Tratado, almeja-se que esta egrégia Corte assente a orientação de que, sob a égide da Constituição de 88, a denúncia de tratados internacionais, quando possível, pressupõe a aprovação do Congresso Nacional.

INTRODUÇÃO

1. No dia 15 de abril de 2019, o governo federal denunciou o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – Unasul, comunicando oficialmente ao Equador, país depositário do acordo, a sua intenção de deixar a referida organização. A denúncia, como se sabe, “*é um ato unilateral*” pelo qual “*manifesta o Estado sua vontade de deixar de ser parte no acordo internacional*”.¹

2. No âmbito interno, o governo federal buscou efetivar a saída da Unasul por meio da edição, pelo Presidente da República, do Decreto nº 10.086/2019, o qual revogou mais de duzentos e cinquenta atos normativos editados pelo Poder Executivo, entre os quais o Decreto nº 7.667/2012, que promulgara o referido tratado. A revogação foi operada pelo artigo 1º, CCIII, do Decreto nº 10.086/2019, que tem a seguinte redação:

Art. 1º Fica declarada a revogação do:

[...]

CCIII - Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012;”

3. É importante destacar que a internalização do Tratado da Unasul observou todos os trâmites constitucionais pertinentes, com a conjugação de manifestações provenientes do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Com efeito, o acordo foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro após a sua aprovação pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 159/2011 (**doc. 07**), seguida da sua promulgação, pela Presidência da República, através do Decreto nº 7.667/2012. A denúncia ao tratado e a sua formalização interna, entretanto, deram-se por meio de ato unilateral da Chefia do Poder Executivo.

¹ Francisco Rezek. *Direito Internacional Público*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 111.

4. A Unasul constitui organização intergovernamental regional, que tem como objetivo a construção de um espaço de integração e de união cultural, social, econômica e política dos povos sul-americanos. Ela visa à integração entre seus Estados-membros em áreas e desafios comuns às nações latino-americanas, notadamente a eliminação da desigualdade socioeconômica, a inclusão social, a participação cidadã, o fortalecimento da democracia e a redução de assimetrias no marco do reforço da soberania e independência dos Estados (art. 2º, do Tratado da Unasul). Em 2010, o Tratado Constitutivo da Unasul passou a ser integrado pelo Protocolo Adicional sobre o Compromisso com a Democracia, que criou a chamada “cláusula democrática”, por meio da qual os Estados-membros reforçam seu compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática na América do Sul.

5. É fora de dúvidas que a criação da Unasul se insere em um processo mais amplo de integração dos povos da América Latina, que é um dos objetivos das relações internacionais do Brasil (art. 4º, parágrafo único, CF). A denúncia a esse tratado, sem prévio assentimento do Poder Legislativo brasileiro, configura grave precedente, que pode ser empregado pela Chefia do Executivo em relação a compromissos internacionais de importância até maior.

6. Com efeito, o entendimento de que o Presidente da República detém a prerrogativa de, ao seu exclusivo arbítrio, retirar o Brasil de tratados e acordos internacionais, já se afigura problemático – e contrário à Constituição – em cenário de normalidade institucional. Tal entendimento viola, entre outros preceitos constitucionais, o disposto no art. 49, I, da Constituição, segundo o qual compete ao Congresso Nacional “*resolver definitivamente sobre tratados*”, o princípio democrático (art. 1º, CF) e o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF). Tanto assim que na **ADI 1.625**, em que é impugnada a denúncia presidencial à Convenção 158 da OIT – e que tramita nesta Corte desde 1997 – **cinco ministros, dentre os seis que já votaram, manifestaram-se no sentido da inconstitucionalidade do procedimento** (Maurício Correia, Carlos Ayres, Joaquim Barbosa, Rosa Weber e Teori Zavascki, contra o voto isolado de Nelson Jobim).

7. Porém, essa compreensão torna-se ainda mais perigosa no presente contexto, em que o governo federal adota postura reconhecidamente contrária a compromissos e à integração internacional, e professa ideologia de extrema-direita, refratária ao que chama de “globalismo”.

8. Com efeito, desde o início da presidência de Jair Bolsonaro, o país tem visto mudanças drásticas na condução de sua política externa, e caminha a passos largos para o isolamento internacional. As relações exteriores do Brasil são presentemente comandadas por Chanceler que afirma que “*justiça social e clima são pretextos para ditadura*”,² flertando abertamente com o abandono das iniciativas internacionais, notadamente as voltadas à garantia de direitos fundamentais e de proteção ambiental. A orientação mimetiza as posturas de Donald Trump, atual Presidente dos Estados Unidos, país em relação ao qual as autoridades brasileiras, sob o governo Bolsonaro, vêm mantendo atitude de constrangedora subserviência.

9. Lamentavelmente, o atual governo vem destruindo uma tradição de diplomacia de altíssimo nível, construída com profissionalismo e dedicação ao longo de muito tempo, durante governos das mais diversas colorações ideológicas. Nessa linha, em influente artigo publicado no jornal Folha de São Paulo³, figuras proeminentes que exerceram papéis relevantes na política externa do país – como Fernando Henrique Cardoso, Celso Amorim e Francisco Rezek – afirmaram a necessidade de “*reconstrução da política externa brasileira*”, registrando que, no governo de Jair Bolsonaro tem ocorrido a “*sistemática violação [...] dos princípios orientadores das relações internacionais do Brasil definidos no artigo 4º da Constituição de 88*”. Nas suas palavras, “*a diplomacia brasileira, reconhecida como força de moderação e equilíbrio a serviço da construção de consensos, converteu-se em coadjuvante subalterna do mais agressivo unilateralismo*”. No fim, conclamaram o Poder Judiciário e o Congresso Nacional a cumprir seu papel institucional no controle de constitucionalidade das ações diplomáticas.

10. Diante desse quadro preocupante, torna-se ainda mais grave o risco oferecido pela compreensão segundo a qual seria possível a denúncia de tratados internacionais por meio de ato isolado do Presidente da República, sem a participação do Congresso Nacional. Tal

² Denise Chrispim Marin. “Ernesto Araújo: ‘Justiça social e clima são pretextos para a ditadura’”. *Veja*. 11 de setembro de 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/ernesto-araujo-justica-social-e-clima-sao-pretextos-para-a-ditadura/>

³ Fernando Henrique Cardoso, Aloysio Nunes Ferreira, Celso Amorim, Celso Lafer, Francisco Rezek, José Serra, Rubens Ricupero e Hussein Kalout. “A reconstrução da política externa brasileira”. *Folha de São Paulo*. 08 de maio de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/a-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira.shtml>

entendimento pode ameaçar, inclusive, a proteção de direitos fundamentais, do meio ambiente e de compromissos democráticos dentro do território nacional. Afinal, tais objetivos se apoiam muitas vezes em normas e mecanismos de monitoramento e controle previstos em tratados internacionais, dos quais o Presidente pode querer eventualmente “se livrar”.

11. Há – é certo – tratados internacionais cuja própria possibilidade de denúncia suscita, do ponto de vista do direito interno, questões delicadíssimas, em vista do princípio da proibição do retrocesso social e do que dispõem o §§ 2º e 3º do art. 5º, combinado com §4º, IV, do art. 60 da Constituição Federal.⁴ De todo modo, *no mínimo*, a denúncia de tratados internacionais, quando possível, deve se submeter à aprovação do Congresso Nacional.

12. Dessa forma, o objetivo da presente ADI não é apenas sanar a lesão à Constituição, perpetrada por meio do ato normativo impugnado, mas também assentar a necessidade de aprovação do Congresso Nacional para denúncia de qualquer tratado internacional de que o Brasil seja parte. A ação é animada pela compreensão de que, também no campo das relações internacionais, *o poder deve frear o poder*, sendo a atuação parlamentar fundamental para aprimorar processos decisórios e reduzir os riscos à Nação, decorrentes do autoritarismo e do obscurantismo do Presidente da República.

– II –

A LEGITIMIDADE ATIVA

13. O Requerente é partido político com representação no Congresso Nacional, conforme demonstra a certidão em anexo (**doc. 03**). Trata-se, segundo a jurisprudência pacífica desta Corte, de legitimado universal na jurisdição constitucional abstrata.⁵ Desse modo, ele possui legitimidade ativa para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, conforme previsão contida no art. 103, VIII, da Constituição Federal.

⁴ Sobre o debate relativo à impossibilidade de denúncia de tratados internacionais sobre direitos humanos, veja-se, *e.g.*, Flávia Piovesan. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 139-142.

⁵ Como tem afirmado o STF, o “*reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes da pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso ordenamento jurídico, do Partidos Políticos*” (ADI 1.096 – MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/09/1995)

– III –

CABIMENTO DA ADI.

POSSIBILIDADE DE EVENTUAL RECEBIMENTO DA AÇÃO COMO ADPF

14. O dispositivo questionado revogou o Decreto nº 7.667/2012, que internalizara o Tratado da Unasul, e ele tem por efeito a exclusão da ordem jurídica das normas constantes do citado compromisso internacional. Como já afirmou esta Suprema Corte, “*também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo*” (STF, ADI MC nº 748, Plenário, Min. Celso de Mello, DJ 6/11/1992).

15. Portanto, o preceito legal questionado corresponde a ato normativo primário, já que não visa a regulamentar nenhuma outra norma jurídica infraconstitucional. O seu suposto fundamento de validade é a própria Constituição. Por isso, é plenamente cabível a presente ação direta de inconstitucionalidade para impugnação do citado ato normativo, nos termos do art. 102, I, “a” da Carta da República.

16. Porém, caso se entenda incabível a ADI, postula o Requerente, desde já, seja a presente petição inicial recebida como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), tendo em vista o *princípio da fungibilidade* das ações da jurisdição constitucional concentrada, bem como a subsidiariedade da ADPF (Lei nº 9.882/99, art. 4º §1º). Nessa hipótese, não há dúvida de que ao menos os princípios da democracia (art. 1º, CF) e da separação de poderes (art. 2º, CF) configuram preceitos fundamentais. A propósito da fungibilidade, convém recordar o seguinte precedente do STF:

“2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Improriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. É lícito conhecer de ação direta de

inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela.” (STF, ADI 4163, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 29/02/2012, DJe-040 01-03-2013).

– IV –

A NECESSIDADE DA APROVAÇÃO DO CONGRESSO PARA DENÚNCIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS

17. A adesão do Brasil a tratados e compromissos internacionais é concebida pela Constituição de 1988 como ato complexo, que conjuga manifestações de vontade do Presidente da República e do Congresso Nacional. Embora as normas constitucionais que regem a matéria não disponham de forma minuciosa sobre as atribuições de cada um desses poderes, elas não deixam dúvida de que a incorporação dos tratados ao direito interno envolve a participação tanto do Executivo quanto do Legislativo. É ver-se:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional [...].”

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; [...].”

18. Assim a internalização de tratados internacionais depende de *iter* procedimental que envolve a conjugação de vontades dos poderes Executivo e Legislativo. Inicialmente, na fase de assinatura, o Presidente da República manifesta perante a comunidade internacional sua predisposição em celebrar determinado tratado; em seguida, ele encaminha o texto do tratado para referendo do Congresso Nacional, a quem cabe aprovar, por decreto legislativo, o conteúdo do compromisso a ser firmado pelo Estado brasileiro; finalmente, o Presidente poderá ratificar

o tratado, comprometendo-se a sujeitar o Estado aos seus termos, e, para que o acordo possa produzir efeitos internamente, deverá expedir o decreto de sua promulgação.

19. Desse modo, a colaboração entre Executivo e Legislativo para a incorporação dos tratados na esfera doméstica mostra-se imprescindível. Confira-se, a propósito, o voto proferido pelo Min. Celso de Mello no julgamento da ADI nº 1.480 - MC/DF:

“O exame da vigente Constituição Federal 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. O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais - superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado - conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno.” (STF, ADI 1480 MC, Tribunal Pleno, Min. Relator Celso de Mello, DJ 18/05/2001)

20. Contudo, ainda subsiste controvérsia sobre se a regra que atribui ao Congresso a competência para “*resolver definitivamente sobre tratados*” (art. 49, I, CF) versa apenas sobre a participação do Poder Legislativo na celebração de compromissos internacionais, ou se ela também se aplica quando o Estado brasileiro pretenda deixar acordos dessa natureza – tese ora sustentada pelo Requerente.

21. Ao editar a norma ora impugnada, o Presidente da República se baseou nessa primeira orientação, cujas origens remontam a parecer proferido pelo jurista Clóvis Bevilacqua em 1926, sob a vigência da Constituição de 1891, por ocasião da saída do país da Sociedade das Nações.

O argumento central do parecer foi o de que, ao aprovar o tratado que constituía a entidade, o Congresso teria também endossado a cláusula que prevê a sua denúncia – faculdade a ser exercida pelo Poder Executivo. Nas palavras de Bevilacqua:

*“Se há no tratado uma cláusula, prevendo e regulando a denúncia, quando o Congresso aprova o tratado, aprova o modo de ser o mesmo denunciado; portanto, pondo em prática essa cláusula, o Poder Executivo apenas exerce um direito que se acha declarado no texto aprovado pelo Congresso. O ato da denúncia é meramente administrativo. A denúncia do tratado é modo de executá-lo, porquanto numa de suas cláusulas se acha consignado o direito de o dar por extinto.”*⁶

22. O raciocínio, porém, incorre em diversos equívocos, especialmente por ignorar que cabe à Constituição – e não ao tratado internacional – a disciplina sobre os procedimentos internos necessários à denúncia de um tratado. Afinal, é a Constituição, e não o tratado, que define a competência dos poderes estatais nas múltiplas esferas em que atuam. Assim, se a Constituição proclama que cabe ao Congresso *resolver definitivamente sobre os tratados* – como diz a Constituição de 1988 (art. 49, I), e já o afirmava a Carta de 1891 (art. 34, nº 12) – parece inequívoco que a decisão final nessa matéria não pode dispensar a participação do Poder Legislativo.

23. Mais ainda, a denúncia de tratados importa, via de regra, na **revogação de normas jurídicas** incorporadas ao ordenamento interno, **dotadas, no mínimo, de hierarquia legal** (aquelas que versam sobre direitos humanos têm hierarquia superior – supralegal ou constitucional, segundo a orientação desta Corte).⁷ Não se compadece com os princípios da separação de poderes, da democracia e até mesmo da legalidade a permissão para revogação de normas legais ou supraleais por ato unilateral do Presidente da República.

⁶ Clovis Bevilacqua. “Denúncia de Tratado e Saída do Brasil da Sociedade das Nações”. In: Antonio Cachapuz de Medeiros (Org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*. Vol II (1913-1934). Brasília: Senado Federal, 2000, p. 354.

⁷ O STF vem adotando o entendimento de que os tratados internacionais têm hierarquia de lei ordinária (RE nº 80.004, Rel. Min. Cunha Peixoto, DJ 29/12/1977), salvo aqueles que versam sobre direitos humanos. Neste caso, eles podem ter hierarquia *supralegal*, caso incorporados à ordem interna pelo procedimento ordinário, ou hierarquia de *emenda constitucional*, se houver observância do procedimento de incorporação previsto no art. 5º, §3º, da Constituição (RE 466.353, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 05/06/2009). A matéria, contudo, ainda suscita relevante debate, seja na doutrina, seja na própria Corte.

24. Esse ponto foi salientado pela Ministra Rosa Weber, no voto que proferiu na ADI nº 1.625, contrário à constitucionalidade da denúncia unilateral, pelo Presidente da República, de tratados internacionais. Embora o teor do voto não tenha sido disponibilizado ao público, esse seu argumento central foi divulgado pelo Informativo 807 do STF. De acordo com o Informativo 807, em seu voto, a Ministra Rosa Weber “*destacou que a derrogação de norma incorporadora de tratado pela vontade exclusiva do presidente da República seria incompatível com o equilíbrio necessário à preservação da independência e da harmonia entre os Poderes (CF, art. 2º), bem como com a exigência do devido processo legal, em sua dimensão substantiva (CF, art. 5º, LIV). Assim, dada a premissa maior de que leis ordinárias não poderiam ser revogadas pelo presidente da República, e a premissa menor de que o decreto promulgador de tratado, aprovado e ratificado, equivaleria à lei ordinária, concluiu que a norma incorporadora de tratado não poderia ser derrubada pela exclusiva vontade do Presidente da República, sob pena de afronta aos artigos 2º; 49, I e 84, VIII, da Constituição*”.⁸

25. Em outras palavras, há de se observar na matéria o **princípio do paralelismo de formas**. Como se sabe, esse princípio afirma a ideia de que os mesmos pressupostos necessários para a formação de um ato jurídico devem ser empregados, via de regra, para a sua modificação ou extinção.⁹ É dizer: se, para a integração do tratado no ordenamento jurídico interno é necessário um *ato subjetivamente complexo* – envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo –, o seu desfazimento também deve pressupor o acordo de vontades entre esses dois poderes.

26. Nada obstante, a tese da denúncia unilateral, apesar da sua incongruência e fragilidade, tem informado as práticas do país no tocante à denúncia de tratados. Ela, porém, nunca foi pacífica. Pontes de Miranda, por exemplo, comentando a Constituição de 1967/69 – que também aludia à competência do Congresso Nacional para “*resolver definitivamente sobre tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República*” (art. 44, I) – chegou a afirmar que “*aprovar tratado, convenção ou acordo, permitindo que o Poder*

⁸ Vide <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo807.htm>.

⁹ Paulo Bonavides. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2006, 19ª edição, p. 106.

*Executivo o denuncie, sem consulta, nem aprovação, é subversivo dos princípios constitucionais”.*¹⁰

27. Ora, se, mesmo em ordens jurídicas pretéritas, a necessidade de aprovação parlamentar da denúncia de tratados já parecia inequívoca, razões adicionais para essa conclusão advêm da Constituição de 88.

28. Afinal, *em primeiro lugar*, a Carta de 88 possui, nas palavras de Flávia Piovesan, “*uma orientação internacionalista jamais vista na história constitucional brasileira*”,¹¹ evidenciada pelo seu art. 4º, que enuncia os princípios que regem as relações internacionais do país. Nesse cenário, a Lei Maior impõe que *sejam levados à sério os tratados internacionais*, o que aponta para a exigência de requisitos procedimentais minimamente rigorosos para a denúncia. A mera vontade singular do Presidente da República não se afigura suficiente para tanto.

29. E a supressão do controle parlamentar sobre a denúncia de tratados debilita o art. 4º da Constituição, ao subtrair do Parlamento o poder-dever de participar da relevante decisão sobre a retirada do país de compromissos internacionais anteriormente assumidos. O ponto foi salientado no primoroso voto proferido pelo Ministro Joaquim Barbosa na ADI 1.625:

“A Constituição de 1988, de maneira original, estabelece uma pauta clara de princípios ou valores que devem ser buscados pela política externa. Ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário cumpre não só a faculdade, mas o dever de zelar por tais princípios. E impedir que o Congresso delibere sobre a denúncia de um tratado internacional, parece, obstrui enormemente a realização desse dever constitucional.”

30. *Em segundo lugar*, trata-se de Constituição que também buscou fortalecer o Legislativo, até em resposta à concentração excessiva de poderes no Executivo que caracterizara o regime

¹⁰ Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1969 com a emenda nº 1 de 1969*. Tomo III. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 109.

¹¹ Flávia Piovesan. “Art. 4º, II”. In: J. J. Gomes Canotilho et all. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 155.

militar. Essa preocupação com o robustecimento do Legislativo também se projeta, naturalmente, na arena das relações internacionais. Como bem disse o Ministro Joaquim Barbosa no já citado voto, “[e]m um regime constitucional que fortaleceu sobremaneira o papel do parlamento, parece inviável levar adiante um argumento de natureza constitucional que pretenda dele retirar uma função relevante na denúncia de tratados, ante a ausência total de normas a respeito. Ao contrário, a existência de um regime que conta com um parlamento forte milita contra as presunções de papel reduzido do Poder legislativo na processualística dos tratados internacionais”.

31. Nessa linha, diversos juristas advogam a tese segundo a qual a denúncia a tratados internacionais pressupõe a devida aprovação do Poder Legislativo. Veja-se, respectivamente, o magistério de Arnaldo Süssekind, Pedro Dallari e Valério Mazzuoli:

“O governo do país é, sem dúvida, quem pratica os atos administrativos que formalizam a ratificação e a denúncia dos tratados. E assim é no Brasil. Mas se o Governo não pode ratificar um tratado ou a ele aderir sem que o mesmo haja sido previamente aprovado pelo Congresso Nacional, segue-se a fortiori, que não poderá denunciá-lo, fazendo cessar sua vigência no ou para o país, independentemente de autorização do Legislativo.”¹²

“O Presidente da República dispõe de exclusividade na iniciativa de projetos de lei de diversas naturezas, como em matéria orçamentária por exemplo. Aprovado o projeto pelo Congresso Nacional, pode sancioná-lo ou vetá-lo. Mas, uma vez em vigor a lei, não pode o presidente revoga-la ou modifica-la unilateralmente, tendo, por isso, que provocar nova deliberação do Poder Legislativo. Aplicando-se essa sistemática à apreciação dos tratados internacionais, mais correto seria que o ato de denúncia fosse precedido de aprovação parlamentar”¹³

¹² Arnaldo Süssekind. *Direito Internacional do Trabalho*. São Paulo: LTr, p. 53

¹³ Pedro B. A. Dallari. *Constituição e Tratados Internacionais*. São Paulo: Saraiva, p. 117.

*“[...]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. [...] 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”.*¹⁴

32. Como já ressaltado, a tese da desnecessidade de aprovação parlamentar para denúncia do tratado ofende também o princípio democrático, cuja centralidade na ordem constitucional brasileira nem precisa ser realçada.

33. É verdade que, tal como os parlamentares, o Presidente da República também é eleito pelo povo. Nada obstante, a democracia não se confunde com imposição da vontade de quem, em dado momento, represente a maioria. Pelo contrário, a democracia exige a observância de procedimentos que envolvam a troca de razões e argumentos, nos quais as vozes das minorias também sejam ouvidas e tenham peso.¹⁵ Daí a exigência de que, no regime democrático, as decisões fundamentais sobre os destinos da coletividade passem pelo Congresso Nacional, não podendo ser ditadas unilateralmente pelo Chefe do Poder Executivo.¹⁶

¹⁴ Valério Mazzuoli. “Poder Executivo não pode denunciar tratados sem a participação do Congresso”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-fev-23/valerio-mazzuoli-executivo-nao-denunciar-tratados-congresso>. O autor reproduz o entendimento em seu curso: Valério de Oliveira Mazzuoli. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Forense, 12ª ed., p. 432.

¹⁵ Veja-se, a propósito, Jürgen Habermas. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 2 v.; e Carlos Santiago Nino. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.

¹⁶ Como ressaltou Camilla Borges Martins Gomes, “as eleições presidenciais conferem a um mesmo agente político – o Chefe do Poder Executivo – a totalidade do poder de controle sobre sua esfera institucional. A investidura do Presidente envolve a manifestação dos cidadãos quanto a quem deve exercer a liderança política do Estado, a partir da qual as demais forças políticas se articulam. Pressupõe, também, o prestígio da escolha a interesses e preferências de um contingente majoritário de eleitores, o que frequentemente se reflete na conquista de uma base de apoio parlamentar. Ocorre que, ao que se denomina “contingente majoritário” de eleitores – que não necessariamente corresponde à maioria quantitativa dos cidadãos – contrapõe-se um “contingente minoritário”, muitas vezes de grande expressão numérica e cujas preferências a adoção do princípio democrático impede que sejam desconsideradas. Esse último grupo de opiniões encontra espaço de representação nas Assembleias, de modo que a influência do Legislativo sobre o processo político é essencial para que as decisões dos governantes se mostrem atentas às reivindicações dos governados, consideradas em sua complexidade e completude.”. (Camilla Borges Martins Gomes. *Democracia e Dissenso: a oposição política no Congresso Nacional*. Dissertação de Mestrado apresentada a Faculdade de Direito da UERJ, 2016, p. 98).

34. Diante da importância das relações internacionais na sociedade contemporânea, não há dúvida de que a decisão sobre a submissão do país a um tratado constitui uma dessas escolhas relevantes, que deve necessariamente se submeter ao crivo parlamentar.¹⁷ Naturalmente, o que vale para celebração, aplica-se também à denúncia. Até porque, como visto, a denúncia de tratados, além de gerar relevantes efeitos no plano internacional, também interfere na ordem jurídica interna, por implicar a revogação de normas já incorporadas – e dotadas de estatura pelo menos equivalente à das leis ordinárias.

35. Por isso, toda a sociedade – inclusive os seus grupos minoritários – deve ter a possibilidade de se inteirar e de participar do processo decisório relativo à denúncia de um tratado. Evidentemente, essa possibilidade é assegurada muito melhor no âmbito do Parlamento, em que as mais diferentes correntes da sociedade estão representadas, do que na chefia do Poder Executivo. O ponto foi bem ressaltado no voto do Ministro Joaquim Barbosa na ADI nº 1.625:

“E não se pode esquecer que um parlamento forte significa, essencialmente, que as minorias possam se expressar sobre os mais diferentes assuntos. Os blocos de oposição ao partido majoritário precisam também ter uma voz relevante na processualística dos tratados internacionais (SABIS, Christopher C. Congress and the treaty power: na originalist argument against unilateral presidential termination of the ABM treaty. Denver Journal of International Law and Policy. Denver. Vol. 31, 2002, p. 256.). A Constituição de 1988 e a própria jurisprudência desta Corte buscaram ampliar ao máximo as possibilidades de as minorias atuarem. É contraditório que não se permita ouvir a voz das minorias também na denúncia de tratados internacionais”.

¹⁷ Nas palavras de Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros: “Os tratados internacionais engajam toda a nação e não apenas seus eventuais governantes. O regime da soberania nacional, nascido da democratização dos sistemas políticos, inaugurado pelas revoluções francesa e norte-americana do século XVIII, impõe que quaisquer compromissos externos só possam ser assumidos mediante livre manifestação da vontade da nação. Por isso, contrariando o método secular que reduzia a política externa à condição de problema pessoal dos monarcas, surgiu a noção moderna de que o Executivo não pode assumir compromissos externos, salvo se autorizado pela vontade da Nação, expressa diretamente (hipótese teórica, de aplicação prática muito difícil), ou através do voto da representação nacional, isto é, por intermédio do Parlamento, eleito pelo povo”. (O Poder de Celebrar Tratados. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995, p. 476)

36. A orientação ora impugnada ofende também o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF), nos termos em que delineado pela ordem constitucional brasileira. Com efeito, tal princípio foi concebido historicamente para assegurar a moderação no exercício do poder estatal. A ideia essencial contida nesse princípio é a de que, ao se conferir funções estatais distintas a órgãos e pessoas diferentes, evita-se uma concentração exagerada de poderes nas mãos de qualquer autoridade, diminuindo-se o risco de despotismo.¹⁸

37. Nesse sentido, o referido princípio requer a estrita observância dos limites constitucionais definidos para a atuação de cada um dos poderes constituídos. O sistema constitucional de separação de poderes é vulnerado sempre que um dos poderes expandir indevidamente as atribuições que lhe foram outorgadas pela Constituição de 88, ou subtrair as competências conferidas a outrem. Conforme já destacou o Ministro Celso de Mello, em voto memorável a respeito da ampliação abusiva de competências constitucionais consagradas ao Poder Executivo:

“Torna-se necessário enfatizar que o coeficiente de liberdade dos povos expõe-se a sensível e perigosa redução, quando as instituições do Estado, ao usurparem atribuições que lhes não são próprias, transgridem o postulado da separação de poderes, dando indevida expansão às suas prerrogativas políticas e jurídicas, e, com esse comportamento revestido de ilicitude constitucional, culminam por desrespeitar a Constituição e por lesar, de maneira inaceitável, as liberdades civis, as franquias democráticas e os parâmetros cuja estrita observância deve condicionar o exercício do poder estatal.”¹⁹

38. É o que ocorre no caso presente. A denúncia de tratados pela vontade isolada do Presidente da República representa concentração de atribuições incompatível com o modelo de separação de poderes definido pela Constituição de 1988. Trata-se de ameaça de arbítrio, por deixar a Nação à mercê das escolhas unilaterais do Chefe de Estado – por vezes idiossincráticas e obscurantistas – na seara das relações internacionais. Como visto, a manifestação do Poder

¹⁸ Cf. Nuno Piçarra. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1989.

¹⁹ STF, ADI n° 2.213-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/04/2004.

Legislativo nessa matéria constitui parte essencial do procedimento de saída unilateral do Brasil de compromissos internacionais anteriormente assumidos.

39. Essa violação é especialmente saliente pelo fato de a denúncia de tratado importar em mudança na ordem jurídica que, na esfera interna, jamais poderia ser promovida senão com a participação do Poder Legislativo. Afinal – repita-se –, a denúncia implica revogação de normas revestidas de hierarquia legal (ou até superior), incorporadas pelo tratado. Obviamente, não está ao alcance do Poder Executivo revogar ou alterar, sozinho, normas dessa estatura. Em nosso sistema constitucional de separação de poderes, a hegemonia no processo de produção normativa cabe ao Poder Legislativo. O ponto foi salientado no voto proferido pela Ministra Rosa Weber na ADI nº 1.625, como registrou o já mencionado Informativo 807 do STF: *“dada a premissa maior de que leis ordinárias não poderiam ser revogadas pelo presidente da República, e a premissa menor de que o decreto promulgador de tratado, aprovado e ratificado, equivaleria à lei ordinária, concluiu que a norma incorporadora de tratado não poderia ser derrubada pela exclusiva vontade do Presidente da República, sob pena de afronta aos artigos 2º; 49, I e 84, VIII, da Constituição”*.

40. O voto do Ministro Joaquim Barbosa, lavrado no mesmo julgamento, seguiu igual direção:

“Se os tratados possuem força de lei, isso significa que, do ponto de vista do direito interno brasileiro, eles somente podem ser revogados por um ato posterior de idêntica ou de superior hierarquia. Na prática, reconhecer que o Presidente da República pode, sozinho, denunciar um tratado, é reconhecer que seu decreto que torna pública a denúncia tem força de lei. A grande contradição é que a Constituição de 1988 não reconhece a existência de nenhum ato com força de lei em que o Parlamento não tenha algum tipo de intervenção. O caso da medida provisória parece exemplar. Segundo a sistemática do art. 62 da CF/1988, as medidas provisórias possuem força de lei somente na medida em que se prevê que serão apreciadas, em seu devido tempo, pelo Congresso Nacional. Levar adiante uma interpretação de que os tratados podem ser denunciados unilateralmente produz uma anomalia jurídica não encontrável em nenhuma parte da Constituição, mas apenas em constituições autoritárias que permitiam a existência, por exemplo, do

decreto-lei, um ato normativo que já indica em seu próprio nome uma contradição em termos.”

41. Saliente-se, por fim, que o reconhecimento da necessária participação do Poder Legislativo na denúncia de tratados internacionais – especialmente nos países em que a incorporação de tratados afete a legislação doméstica – constitui tendência global.²⁰ Essa participação está expressamente consagrada em algumas constituições, como as da Dinamarca,²¹ Holanda,²² Espanha,²³ Rússia²⁴ e Bolívia.²⁵

42. O tema, inclusive, foi objeto de recente e importantíssima decisão da Suprema Corte do Reino Unido a propósito do *Brexit* – a polêmica saída do país da União Europeia. Após aprovação do *Brexit* em plebiscito, o governo britânico pretendia retirar-se da União Europeia sem autorização do Parlamento, denunciando os respectivos tratados internacionais, o que foi proibido pela Corte. O Reino Unido adota o regime dualista, em que os tratados internacionais não modificam, em geral, a legislação interna, o que depende da aprovação de lei parlamentar. Nesse cenário, entende-se que o Poder Executivo pode celebrar e denunciar tratados

²⁰ Cf. Giuliana Ziccardi Capaldo. *La competenza a denunciare i trattati internazionali: contributo allo studio del treaty power*. Napoli: Edizioni Schientifiche Italiane, 1985.

²¹ Constituição da Dinamarca de 1953. Artigo 19 (1). “ *O Rei deve agir em nome do Reino em assuntos internacionais. Sem o consentimento do Parlamento (Folketing) o Rei não deve adotar qualquer ato pelo qual o território do Reino seja aumentando ou diminuído, nem pode se comprometer a qualquer obrigação cujo cumprimento requeira a concordância do Parlamento (Folketing), ou que seja de especial importância; nem pode o Rei, exceto com o consentimento do Parlamento (Folketing), denunciar qualquer tratado celebrado com o consentimento do Parlamento (Folketing)*”. Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953.pdf?lang=en.

²² Constituição do Reino da Holanda de 2018. Art. 91: “*O Reino não deve ser obrigado por tratados nem tais tratados devem ser denunciados sem a aprovação prévia do Parlamento. Os casos nos quais a aprovação não é necessária devem ser especificados pelo Ato do Parlamento*” Disponível em: <https://www.government.nl/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>

²³ Constituição da Espanha de 1978. Artigo 96: “*Para a denúncia dos tratados e convênios internacionais se utilizará o mesmo procedimento previsto para a sua aprovação no artigo 94*”. Disponível em: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html?lang=en>

²⁴ Constituição da Federação Russa de 1993. Artigo 106: “*Leis federais adotadas pelo Estado Duma nos seguintes assuntos devem compulsoriamente ser examinadas pelo Conselho da Federação: d) ratificação e denúncia de tratados internacionais da Federação Russa*” Disponível em: <http://archive.government.ru/eng/gov/base/54.html>.

²⁵ Constituição Política do Estado da Bolívia de 2009. Artigo 260, inciso II: “*A denúncia dos tratados ratificados deverá ser aprovada pela Assembleia Legislativa Plurinacional antes de ser executada pela Presidenta ou Presidente do Estado*”. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

unilateralmente – o que é concebido, por razões de tradição, como uma *Royal Prerogative*. Mas – disse a Suprema Corte britânica –, **isso não se aplica à celebração e denúncia de tratados que alterem a legislação interna**. Como a denúncia dos tratados da União Europeia gera esse feito de modificação do direito interno, entendeu a Suprema Corte do Reino Unido que ela teria de ser precedida de prévia aprovação parlamentar. Consta na decisão:

“De todo modo, como explicado acima, os Tratados da União Europeia, não dizem respeito apenas às relações internacionais do Reino Unido, eles são também uma fonte de direitos internos, muitos dos quais indissociavelmente ligados com o direito interno criado por outras fontes. Dessa forma, a prerrogativa real de fazer e desfazer tratados, que opera apenas no plano internacional, não pode ser exercitada em relação aos Tratados da União Europeia, pelo menos na ausência de autorização doméstica na forma legal apropriada”.²⁶

43. Ao comentar essa histórica decisão, o professor de Direito Internacional de Yale Harold Hongju Koh salientou um princípio básico: *“O mesmo nível de participação legislativa é legalmente exigido tanto para entrada quanto para saída de qualquer compromisso internacional”*.²⁷ Tal ideia se aplica perfeitamente ao Brasil. Como, no país, depende da aprovação do Congresso a celebração de tratados – que, quando incorporados, modificam a legislação interna –, carece da mesma aprovação a denúncia, a qual também altera a ordem jurídica nacional, quando internamente formalizada.

44. Por todas essas razões, conclui-se que, na ordem constitucional brasileira, a denúncia a tratados internacionais depende de aprovação congressual. Por isso, é inconstitucional o art. 1º,

²⁶ Suprema Corte do Reino Unido. [2017] UKSC 5. R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant). Tradução livre. No original: *“However, as explained above, the EU Treaties not only concern the international relations of the United Kingdom, they are a source of domestic law, and they are a source of domestic legal rights many of which are inextricably linked with domestic law from other sources. Accordingly, the Royal prerogative to make and unmake treaties, which operates wholly on the international plane, cannot be exercised in relation to the EU Treaties, at least in the absence of domestic sanction in appropriate statutory form.”*

²⁷ Harold Hongju Koh. “Presidential Power to Terminate International Agreements”. *The Yale Law Journal*. 12 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.yalelawjournal.org/forum/presidential-power-to-terminate-international-agreements#_ftnref102

inciso CCIII, do Decreto nº 10.086/2019, que revogou, sem a necessária aprovação do Congresso Nacional, o Decreto nº 7.667/2012, o qual internalizara o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – *Unasul*.

– V –

DA MEDIDA CAUTELAR

44. Estão presentes os requisitos para a concessão da Medida Cautelar, com a suspensão do ato normativo impugnado. O *fumus boni iuris* está demonstrado pelas razões anteriormente aduzidas, que evidenciam a inconstitucionalidade da denúncia de tratados no Brasil, realizada sem a necessária aprovação do Poder Legislativo. Ele é corroborado pelo fato de que, no julgamento em curso da ADI nº 1.625, 5 dos 6 ministros que já votaram manifestaram-se nessa mesma linha.

45. O *periculum in mora* também está presente, já que, se a medida ora postulada não for concedida, até o julgamento do mérito dessa ADI o país não poderá participar da Unasul, por força de ato normativo flagrantemente inconstitucional. Não haverá, no futuro, como reverter os danos causados pela eficácia, nesse ínterim, do preceito impugnado.

46. Mais ainda, o *periculum in mora* se evidencia também pelo risco de que, até o julgamento definitivo desta ação, o Presidente da República possa, com fundamento na tese jurídica ora questionada, retirar unilateralmente o Brasil de outros compromissos internacionais assumidos por meio de tratados devidamente aprovados pelo Congresso Nacional, sem submeter à decisão ao próprio Parlamento brasileiro. No atual contexto, diante da postura isolacionista e “anti-globalista” do Chefe de Estado, esse é um risco real, e está ao alcance desta Corte preveni-lo, por meio do simples *reconhecimento de competências e prerrogativas institucionais do Poder Legislativo - tão centrais para a defesa da democracia e do Estado de Direito, especialmente em tempo de crise democrática*.

47. Nem se diga, quanto ao ponto, que o término do julgamento da ADI nº 1.625 – que pode ocorrer a qualquer momento – bastaria para evitar o risco acima. É que, naquela ADI, já

votaram diversos eminentes ministros que não compõem mais esta egrégia Corte – Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Joaquim Barbosa, Carlos Ayres Britto e Teori Zavascki. Portanto, não necessariamente a tese a ser firmada na ADI nº 1.625 refletirá o atual entendimento do STF sobre a matéria de fundo – necessidade ou não de autorização congressual para denúncia de tratado internacional. E é fundamental que este Tribunal firme posição sobre tema tão relevante, até pelo cenário que o país atravessa, de modo a proteger não apenas a integridade da nossa ordem constitucional, como também os direitos fundamentais, o meio ambiente, a democracia, e até a própria reputação internacional do país.

48. Diante do exposto, espera o Requerente seja concedida Medida Cautelar para, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/99, suspender a eficácia do art. 1º, inciso CCIII, do Decreto nº 10.086/2019, até o julgamento definitivo desta ação.

- VI -

DO PEDIDO DEFINITIVO

49. Em face das razões expostas, postula a Requerente:

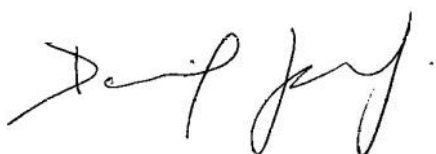
- (i) o conhecimento e processamento da presente ADI ou, subsidiariamente, seu recebimento e processamento como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;
- (ii) a requisição de informações sobre o ato normativo impugnado ao Exmo. Sr. Presidente de República, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868/99;
- (iii) a notificação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, para se manifestarem sobre a presente ação, no prazo de quinze dias, nos termos do art. 8º da Lei no 9.868/99;

DANIEL SARMENTO ADVOGADOS

- (iv) seja, no mérito, julgado procedente o pedido, para que haja confirmação da Medida Cautelar concedida e **declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, inciso CCIII, do Decreto nº 10.086 de 05 de novembro de 2019, que revogou o Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012, o qual promulgara o Tratado da Unasul;**
- (v) seja ainda fixada por esta Corte a tese de que **a denúncia de tratados internacionais pelo Presidente da República, quando possível, depende de autorização do Congresso Nacional.**

P. deferimento.

Rio de Janeiro e Brasília, 26 de agosto de 2020.



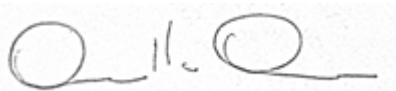
DANIEL SARMENTO

OAB/RJ nº 73.032



ADEMAR BORGES

OAB/DF nº 29.178



CAMILLA GOMES

OAB/RJ nº 179.620



JOÃO GABRIEL PONTES

OAB/RJ nº 211.354



PEDRO HENRIQUE REZENDE

OAB/DF nº 59.372

DANIEL SARMENTO ADVOGADOS

ACADÊMICOS DE DIREITO

Anna Luiza K. Rubiano

ANNA LUIZA RUBIANO

Eduardo Ramos Adami

EDUARDO RAMOS ADAMI

ROL DE DOCUMENTOS

Procuração do PSB

Documento 01	Estatuto do PSB
Documento 02	Certidão de composição da Comissão Executiva do PSB
Documento 03	Certidão atestando a representatividade do PSB na Câmara dos Deputados
Documento 04	Ata da eleição da Comissão Executiva do PSB
Documento 05	Decreto nº 10.086/2019
Documento 06	Decreto nº 7.667/ 2012
Documento 07	Decreto Legislativo nº 159/2011