

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO – *LATO SENSU*
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO INTERNACIONAL

THALYNE FABIOLA MAGENIS PEREIRA

**DENÚNCIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS E COMPETÊNCIA DO PODER
LEGISLATIVO BRASILEIRO**

São Paulo
2016

THALYNE FABIOLA MAGENIS PEREIRA

**DENÚNCIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS E COMPETÊNCIA DO PODER
LEGISLATIVO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Pós-graduação – *Lato Sensu* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito parcial para obtenção de título de Especialista em Direito Internacional, sob a orientação da Professora Mestra Sandra Regina Thomaz.

**São Paulo
2016**

THALYNE FABIOLA MAGENIS PEREIRA

**DENÚNCIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS E COMPETÊNCIA DO PODER
LEGISLATIVO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Pós-graduação – *Lato Sensu* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito parcial para obtenção de título de Especialista em Direito Internacional, sob a orientação da Professora Mestre Sandra Regina Thomaz.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ma. Sandra Regina Thomaz

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de toda sabedoria e conhecimento, pela inspiração, força e esclarecimento na realização da presente monografia.

Aos meus queridos pais e irmã, pelo constante e imenso amor, apoio e confiança nos momentos importantes de minha vida.

À Profa. Ma. Sandra Regina Thomaz, minha orientadora, meus agradecimentos especiais, pela imensa sapiência transmitida, atenção e incentivo à reflexão e análise crítica, predicados que contribuíram de maneira decisiva para a elaboração do presente trabalho.

RESUMO

O presente trabalho traz uma análise detalhada sobre a denúncia do tratado internacional – enquanto ato unilateral no qual o Estado expressa a sua vontade de se desvincular de um acordo por ele celebrado –, com a abordagem sistemática e constitucional do seu procedimento no ordenamento jurídico brasileiro. O enfoque do estudo é a verificação da necessidade ou não de participação do Poder Legislativo brasileiro neste procedimento. Para tanto, foram analisados alguns casos ilustrativos de denúncias a tratados internacionais feitas pelo Brasil ao longo do tempo, sob a vigência de mais de uma Constituição. O estudo também expõe e compara os posicionamentos doutrinários de internacionalistas e constitucionalistas favoráveis e contrários à participação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no procedimento de denúncia dos tratados internacionais no sistema pátrio, de maneira a destacar os seus principais pontos de divergência, bem como ressaltar os dispositivos e princípios constitucionais afetos ao tema. Igualmente, expõe os entendimentos jurisprudenciais existentes e atuais acerca do problema, com o apontamento das divergências e das normas constitucionais envolvidas.

Palavras-Chave: Direito Internacional. Direito Constitucional. Tratado Internacional. Denúncia. Procedimento. Poder Legislativo. Poder Executivo.

ABSTRACT

The present research studies in a detailed manner the international treaty denunciation - as a unilateral act in which the State expresses its desire to dissociate itself from an agreement entered into by it -, with the systematic and constitutional analysis of denunciation proceeding in Brazilian legal system. The study's focus is to examine the need or not of participation of Brazilian Legislative Power in that procedure. For this purpose, some illustrative cases of denunciations in international treaties expressed by Brazil were analyzed over time, under the duration of more than one Constitution. The research also presents and compares the favorable and contrary doctrinal positions of international and constitutional experts about the joint participation of Legislative Power and Executive Power in treaties denunciation in the Brazilian legal system, in order to highlight its main points of divergence and to underscore the constitutional articles and principles related to that topic. Furthermore, it exposes the current Brazilian jurisprudential understandings for the problem with the appointment of differences and constitutional standards involved.

Key-words: International law. Constitutional law. International treaty. Treaty denunciation. Procedure. Legislative power. Executive power.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| 1 CELEBRAÇÃO DO TRATADO INTERNACIONAL E INTERNALIZAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 9 |
| 1.1 Conceito, importância e modalidades de tratados | 9 |
| 1.2 Procedimento de celebração dos tratados | 13 |
| 1.2.1 Fases de elaboração dos tratados | 14 |
| 1.2.2 Efeitos sobre as partes e sobre terceiros | 21 |
| 1.3 Poder de celebrar tratados no Brasil..... | 24 |
| 1.3.1 A Constituição Federal de 1988 e o poder de celebrar tratados | 25 |
| 1.3.2 Papel do Poder Legislativo na celebração dos tratados | 29 |
| 1.3.3 Procedimento para internalização dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro e seus efeitos..... | 31 |
| 2 DENÚNCIA AOS TRATADOS INTERNACIONAIS | 37 |
| 2.1 Formas de extinção dos tratados..... | 37 |
| 2.2 Denúncia enquanto forma de extinção: definição e peculiaridades..... | 47 |
| 2.3 Denúncia na Convenção de Viena de 1969 | 49 |
| 2.4 Efeitos da denúncia..... | 54 |
| 3 COMPETÊNCIA PARA DENÚNCIA AOS TRATADOS NO BRASIL: ASPECTOS POLÊMICOS | 56 |
| 3.1 O Poder Legislativo no procedimento de denúncia aos tratados..... | 56 |
| 3.2 Denúncia ao Pacto das Sociedades das Nações (1926) | 58 |
| 3.2.1 Prática brasileira e posicionamentos doutrinários acerca do tema.... | 59 |
| 3.2.2 Denúncia aos tratados de proteção aos direitos humanos no Direito Brasileiro..... | 65 |
| 3.2.2.1 Convenções da OIT e tratados de direitos humanos | 70 |
| 3.3 Denúncia à Convenção n. 158 da OIT..... | 75 |
| CONCLUSÃO | 84 |
| BIBLIOGRAFIA | 93 |

INTRODUÇÃO

O tratado internacional, enquanto expressão da convergência de vontades entre Estados soberanos e/ou organismos internacionais, é dotado de fins jurídicos, sociais e políticos, com reflexos na ordem jurídica interna dos Estados. Dada a importância e o significado de que se reveste na seara internacional e interna dos Estados, o tratado observa, de modo geral, a um procedimento solene de celebração e ratificação com vistas a conferir-lhe legitimidade e caráter vinculativo ao signatário.

No Brasil, o procedimento interno que antecede a ratificação da convenção envolve a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, porquanto somente a aprovação do tratado por este último é que viabilizará a sua ratificação pelo Presidente da República, de modo a obrigar o Estado brasileiro internacionalmente e internamente. No entanto, a denúncia, enquanto forma unilateral de o Estado se desvincular de um tratado firmado quando não lhe assiste mais interesse no mesmo, é objeto de problemática relevante, haja vista a ausência de normas constitucionais e de leis procedimentais internas sobre o instituto, bem como em razão da existência de divergência doutrinária e jurisprudencial sobre aspectos que lhe comunicam.

Isso porque ganhou destaque na pauta de discussões de internacionalistas e constitucionalistas uma questão processualística de direito interno, consistente em saber se o Poder Legislativo deve participar do procedimento de denúncia do tratado internacional, da mesma forma que atua no *iter* procedimental de celebração e ratificação do mesmo.

Tal questionamento, que constitui o objeto do presente trabalho, possui grande importância na seara do Direito Internacional e do Direito Constitucional, uma vez que está afeto (i) à legitimidade dos atos praticados pelo Estado brasileiro no âmbito interno à luz do “sistema de freios e contrapesos” que rege o Estado Democrático de Direito brasileiro e às suas possíveis consequências no âmbito internacional, e também (ii) à valoração da necessidade de o procedimento de denúncia guardar coerência com a atuação dos Poderes do Estado para a internalização dos tratados.

Com vistas a dar supedâneo à elucidação da questão central do presente trabalho, será realizado um estudo técnico sobre a celebração do tratado internacional e seus efeitos, bem como será analisado o procedimento de internalização no ordenamento jurídico brasileiro e o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na consecução desse mister.

Por sua vez, analisar-se-ão os pressupostos informadores do instituto da denúncia dos tratados internacionais em suas peculiaridades à luz da Convenção de Viena sobre o Direitos dos Tratados de 1969 – que codificou o direito consuetudinário internacional em matéria de tratados – bem como serão apontadas as consequências internacionais dela decorrentes quando levada a efeito.

Finalmente, será abordada a competência para a denúncia dos tratados no Brasil, bem como os aspectos polêmicos afetos ao assunto à luz da Constituição Federal, notadamente dos artigos 49, incisos I e X e 84, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988. Será analisada a problemática acerca da possibilidade de participação do Poder Legislativo no procedimento da denúncia dos tratados, inclusive com relação aos tratados de direitos humanos, apresentando-se casos emblemáticos no Direito Brasileiro como, por exemplo, a denúncia do Pacto da Sociedade das Nações e da Convenção n. 158 da Organização Internacional do Trabalho. Serão explorados, ainda, os argumentos suscitados pelos internacionalistas e constitucionalistas favoráveis e contrários à participação do Congresso Nacional no procedimento da denúncia dos tratados, assim como aqueles trazidos à baila pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.625/DF.

O presente trabalho objetiva trazer elementos que viabilizem aos operadores do direito adotar uma postura mais analítica e crítica acerca do tema em um cenário em que o direito deve ser valorado como um sistema orgânico de regras e princípios, cuja inobservância pode afetar a própria segurança jurídica.

1 CELEBRAÇÃO DO TRATADO INTERNACIONAL E INTERNALIZAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.1 Conceito, importância e modalidades de tratados

Grande parte das normas internacionais existentes tiveram origem na conclusão de tratados e convenções entre os Estados. Os tratados são atos solenes entre os Estados, tão antigos quanto as relações amistosas ou litigiosas entre grupos políticos autônomos¹ e são considerados uma das principais fontes do Direito Internacional.

Desde a antiguidade, os tratados foram utilizados para os mais variados fins, como, por exemplo, para a constituição de alianças militares de caráter defensivo, delimitação de fronteiras entre países, celebração de paz, bem como intercâmbio de cunho econômico e cultural.

O internacionalista Celso D. de Albuquerque Mello destaca que a conclusão de tratados para a criação de normas jurídicas internacionais aumentou de modo intenso no decorrer das épocas, sendo que *“desde 1.500 a.C. até 1860 haviam sido concluídos cerca de 8.000 tratados de paz enquanto só desde 1947 até 1984 foram coletados entre 30.000 e 40.000 tratados e, se prolongarmos essa pesquisa até 1992, esse montante deverá ter subido para perto dos 50.000 tratados”*².

A princípio, os tratados eram exclusivamente bilaterais, ou seja, envolviam a participação de apenas dois Estados. A título ilustrativo, o Tratado de Vestfália consistiu no conjunto de tratados bilaterais firmados entre beligerantes. Por sua vez, os tratados multilaterais, que são aqueles que reúnem a participação de três ou mais Estados, somente se desenvolveram a partir da Convenção de Viena de 1815, consistindo, dessa forma, em um marco para o surgimento de nova técnica de elaboração de tratados³.

¹ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 58.

² MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 43.

³ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 47-48.

A matéria está regulada na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969⁴, que consiste no resultado do esforço para a codificação do direito internacional.

O artigo 2º, parágrafo 1º, “a”, da referida Convenção dispõe que tratado “*significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, que conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica*”.

A partir da leitura do dispositivo supramencionado, é possível afirmar que: a) os tratados são acordos firmados pelos Estados em conformidade com os parâmetros previstos no Direito Internacional Público, com o desiderato de produzir efeitos jurídicos no que tange a temas de interesse comum; b) os acordos devem ser escritos para serem regidos pelos acordos da Convenção; c) os tratados podem apresentar-se em um único documento ou em vários, envolvendo as mesmas partes signatárias e o mesmo assunto e d) para que sejam regulados pela referida Convenção, não importa a denominação que ostentem.

Na seara doutrinária, o tratado, consoante definição do internacionalista José Francisco Rezek, é todo acordo formal, concluído entre sujeitos de direito internacional público e com vistas a produzir efeitos jurídicos⁵.

Não obstante a Convenção de Viena de 1969 não tenha considerado de maneira expressa a possibilidade de as organizações internacionais celebrarem acordos, a definição de tratado deve também observar o disposto na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais de 1986⁶, que incorporou de forma explícita à ordem

⁴ A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 está em vigor desde 27/1/80 e foi ratificada pelo Brasil, tendo sido aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 496, de 17/7/09, e promulgada pelo Decreto n. 7.030, de 14/12/09, com reservas aos artigos 26 e 66.

⁵ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*, 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 13-14.

⁶ A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais de 1986 ainda não entrou em vigor e continua pendente de ratificação pelo Brasil. No entanto, as normas da Convenção de Viena de 1986 aplicam-se ao Estado Brasileiro, uma vez que constituem também normas costumeiras, cuja aplicação pelas autoridades pátrias não tem sido problemática.

jurídica internacional a capacidade de as organizações internacionais concluírem tratados.

Dessa forma, somente podem celebrar tratados as pessoas jurídicas de direito internacional público, ou seja, os Estados e as organizações internacionais. As empresas privadas não firmam tratados, ainda que contratem com os Estados⁷.

Os tratados são regidos pelo Direito Internacional Público e devem ser elaborados em consonância com os procedimentos formais estabelecidos pela prática internacional no que se refere à forma de celebração, vigência e condições de validade (capacidade das partes, habilitação dos agentes signatários, objeto lícito e possível e consentimento mútuo). Quadra registrar que os acordos não podem violar normas de *jus cogens*, tampouco os princípios gerais do Direito e do Direito Internacional.

Paulo Henrique Gonçalves Portela assevera ainda que os tratados, enquanto principais fontes do Direito Internacional, “*visam a gerar efeitos jurídicos, criando, modificando ou extinguindo direitos e obrigações e ensejando a possibilidade de sanções por seu descumprimento, revestindo-se portanto de caráter obrigatório para as partes que entraram em consenso acerca de seu conteúdo e para os destinatários de suas normas*”⁸.

No que tange à classificação dos tratados, a doutrina aponta diversos critérios para denominá-los.

Quanto à quantidade de signatários (classificação subjetiva⁹), os tratados podem ser bilaterais (quando celebrados por duas partes) ou multilaterais (quando firmados por três ou mais partes)¹⁰. Os tratados bilaterais também são denominados “particulares” e os tratados multilaterais são também chamados de “coletivos”, “gerais” ou “plurilaterais”¹¹. Dentro dos tratados multilaterais existe a classificação em gerais (para

⁷ AMARAL JÚNIOR, Alberto do, *op. cit.*, p. 49.

⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 6. ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014, p. 91.

⁹ GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 94.

¹⁰ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 95.

¹¹ MAZZUOLLI, Valerio de Oliveira. *Direito internacional público: parte geral*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 50.

uma apreciável quantidade de outorgantes) ou restritos (para um número reduzido de partes)¹².

No que tange ao critério de abrangência das matérias, os tratados podem ser gerais (estabelecem uma regulação aplicável a uma generalidade de matérias) ou especiais (regulam especificamente um aspecto material)¹³.

Quanto ao grau procedimental adotado para a sua conclusão, os tratados podem ser classificados em solenes (quando há várias etapas de verificação da vontade do Estado) ou de forma simplificada (quando se requer menos etapas de expressão do consentimento). Nos tratados solenes, a primeira etapa consiste na negociação entre os Estados e respectiva assinatura do texto do tratado, consideradas as primeiras manifestações de consentimento; por sua vez, a segunda fase encerra-se com a ratificação, que consiste na confirmação da aquiescência estatal em se obrigar a um ato internacional. Por sua vez, a forma simplificada, como o próprio nome indica, geralmente prescinde da segunda etapa de conclusão do tratado, bastando a participação do Poder Executivo em seu processo de conclusão¹⁴.

No que se refere à execução, os tratados podem ser classificados como transitórios (que criam situações que perduram no tempo, no entanto, sua realização é imediata) ou permanentes (cuja execução se consuma durante o período em que estão vigor como, por exemplo, os tratados dos direitos humanos)¹⁵. Os primeiros também são denominados tratados executados ou de efeitos limitados, enquanto os segundos também são denominados executórios ou de efeitos sucessivos, segundo Hildebrando Accioly¹⁶.

Quanto à natureza das normas ou ao aspecto material¹⁷, os tratados são classificados em tratados-contrato e tratados-lei. O primeiro tem como desiderato a conciliação de

¹² GUERRA, Sidney, *op. cit.*, p. 94.

¹³ GUERRA, Sidney, *ibidem*, p. 95.

¹⁴ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 95.

¹⁵ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 96.

¹⁶ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 30.

¹⁷ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*, v. 1. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 219.

interesses divergentes entre as partes, com vistas a regular questões por meio de contrapartidas. Por sua vez, o segundo fixa normas gerais de Direito Internacional por meio da convergência de vontades entre os signatários acerca de determinado assunto como, por exemplo, os tratados multilaterais¹⁸. Quadra acrescentar que não existem impedimentos para que os acordos reúnam elementos dos dois tipos, denominados tratados “mistos”¹⁹.

Sob o aspecto dos efeitos, os tratados distinguem-se em restritos às partes signatárias ou amplos. O primeiro vincula apenas os sujeitos que concordaram em se submeter a eles e o segundo aplica-se também a Estados que não o celebraram, como por exemplo a Carta das Nações Unidas²⁰.

Por fim, sob a perspectiva da possibilidade de adesão, o tratado pode ser classificado em aberto (permite a adesão posterior dos Estados que não participaram de sua conclusão) ou fechado (que não permitem adesão posterior, como por exemplo o Tratado de Cooperação Amazônica)²¹.

1.2 Procedimento de celebração dos tratados

O tratado é elaborado em observância a um processo contendo etapas internacionais e internas que condicionam a sua validade. Compete a cada ente estatal a definição do procedimento de incorporação dos tratados internacionais à ordem jurídica interna, no entanto, as etapas internacionais de elaboração dos mesmos são objeto de estudo do Direito das Gentes, embora seja atribuição da ordem nacional a determinação de quais órgãos e autoridades estarão envolvidos em cada uma delas. Dessa forma, serão descritas as fases internacionais e internas de elaboração dos tratados em seus principais aspectos.

¹⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 97.

¹⁹ Nesse sentido: MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*, v. 1. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 220; SEITENFUSS, Ricardo. *Introdução ao direito internacional público*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 40.

²⁰ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 97.

²¹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 98.

1.2.1 Fases de elaboração dos tratados

A **negociação** é a fase inicial de elaboração dos tratados e consiste em um processo no qual as partes discutem e estabelecem as minúcias dos termos do ato internacional. Em outras palavras, trata-se da fase onde os Estados discutem seus interesses e estabelecem o conteúdo do tratado. Conforme se extrai da doutrina de Paulo Henrique Gonçalves Portela,

A negociação é um processo que pode ter longa duração, de acordo com a complexidade da matéria e com a maior dificuldade de promover a convergência entre os interesses das partes, podendo levar vários anos, como as negociações da ALCA, que se iniciaram em 1994. A negociação tem lugar em reuniões ou em séries de reuniões que podem se chamar 'rodadas de negociação' ou, simplesmente, 'rodadas'.²²

O artigo 7º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 apresenta quais são as pessoas investidas de plenos poderes e que podem participar da fase de negociação de um tratado internacional: a) pessoas investidas de plenos poderes apropriados; b) Chefes de Estado, Chefes de Governo e Ministros das Relações Exteriores; c) chefes de missões diplomáticas, para adoção do texto de um tratado entre o Estado acreditante e o Estado junto ao qual estão acreditados; e d) representantes acreditados pelos Estados perante uma conferência ou organização internacional, para adoção de um texto ou de um tratado em tal conferência.

O doutrinador Alberto do Amaral Júnior pontua que a competência para a condução das negociações é das autoridades competentes para concluir tratados. Na prática, é mais comum que a negociação dos atos internacionais seja conduzida por funcionários que tenham plenos poderes para representar o Estado, ou seja, os denominados “plenipotenciários” e não só os membros do corpo diplomático, mas também agentes públicos e até privados²³. Como bem assevera Gonçalves Portela, a competência para a condução das negociações envolve a capacidade de coordenar

²² PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 107.

²³ AMARAL JÚNIOR, Alberto do, *op. cit.*, p. 51.

as conversações e a responsabilidade pelas decisões relativas a seus rumos e por seus resultados²⁴.

No entanto, é no direito interno que serão fixados os órgãos competentes para negociar o tratado, sendo que na seara constitucional brasileira, é da competência do Poder Executivo. A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 21, inciso I, que compete à União “*manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais*”. Por sua vez, o artigo 84, incisos VII e VIII, da Constituição prevê a competência privativa do Presidente da República para “*manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos*” e “*celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional*”. Como a competência do Presidente da República é de caráter privativo, é possível a sua delegação a outras autoridades, o que na prática acontece. Destaque-se que é incumbência do Ministério das Relações Exteriores acompanhar todas as negociações internacionais das quais o Brasil participe, com supedâneo no artigo 1º do Decreto n. 4.759/2003²⁵.

A **assinatura** é o ato pelo qual os participantes encerram as negociações após chegarem a um consenso, expressando a sua concordância com os termos do ato internacional com a adoção e autenticação de seu texto e, por fim, com o encaminhamento do acordo para etapas posteriores da formação do ato internacional²⁶. A matéria vem estampada no artigo 10 da Convenção de Viena e constitui um ato importante uma vez que garante às partes envolvidas a autenticidade e a definitividade do texto produzido, sendo defesa ulterior modificação, salvo se os participantes acordarem novamente a respeito do tema²⁷.

Gonçalves Portela destaca que nos tratados solenes a assinatura traduz somente uma anuência preliminar não vinculativa das partes e consiste apenas no encerramento das negociações, com a expressão de concordância dos negociadores com o teor avençado, na adoção e autenticação do texto e no encaminhamento do mesmo para

²⁴ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 108.

²⁵ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 234.

²⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *ibidem*, p. 241-244.

²⁷ GUERRA, Sidney, *op. cit.*, p. 100.

a ratificação. Dessa forma, a obrigação para as partes somente ocorrerá a partir da aceitação definitiva, ou seja, da ratificação e da entrada em vigor do tratado. O internacionalista pontua, ainda, que quando o acordo depender de ratificação, a assinatura obrigará os signatários a não atuarem com vistas a comprometer o objeto do mesmo, bem como impede que o texto do acordo seja alterado unilateralmente, só sendo possível com a reabertura das negociações, se o ato estiver em vigor, por meio de emenda. Destaque-se que a assinatura não impede a apresentação de reservas²⁸.

Em contrapartida, existem tratados que obrigam as partes apenas com a assinatura, como por exemplo os acordos executivos (ou acordos de forma simplificada) e atos internacionais que não impliquem novos compromissos externos, bem como tratados que sejam objeto de deliberação dos signatários nesse sentido²⁹.

As autoridades competentes para a assinatura de um tratado são as mesmas competentes para participar das negociações e indicadas no artigo 7º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Por sua vez, os agentes que podem assinar um tratado em nome de uma organização internacional são estabelecidos pelos respectivos atos constitutivos³⁰.

Nos tratados bilaterais, a adoção do texto do tratado depende da concordância dos dois sujeitos envolvidos. Nos tratados multilaterais, a regra é que o texto do acordo determine as condições para sua adoção ou, nas reuniões internacionais, que o acordo seja firmado pela maioria de dois terços dos signatários, como determina o artigo 9º, parágrafo 2º, da Convenção de Viena de 1969, salvo se essas partes, pela mesma maioria, decidirem aplicar uma regra diversa³¹.

A **ratificação** é considerada a fase mais importante do processo de conclusão dos tratados³². É o ato pelo qual o Estado, após reanalisar um tratado já assinado, confirma o seu interesse em concluí-lo e estabelece, no âmbito internacional, o seu

²⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 108-109.

²⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 109.

³⁰ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 109.

³¹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 109.

³² GUERRA, Sidney, *op. cit.*, p. 101.

consentimento em obrigar-se por suas normas³³. Em outras palavras, é a aceitação definitiva do acordo, uma vez que confirma a sua assinatura e dá validade ao mesmo e está prevista no artigo 14 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.

Nessa seara, destaca Paulo Henrique Gonçalves Portela que

*o fundamento desse instituto repousa em um pressuposto básico do Estado de Direito, qual seja, o de limitar as ações dos órgãos de poder. Com efeito, conferir a um pequeno grupo de negociadores a prerrogativa de firmar compromissos em nome de um Estado sem qualquer controle é conceder-lhes um diferencial de poder excessivo, que pode pôr em risco toda uma sociedade. Além disso, a ratificação permite resguardar um ente estatal contra mudanças na ordem internacional que possam tornar desinteressante um acordo para um Estado.*³⁴

A ratificação é um ato de relação internacional, no entanto, compete aos ordenamentos nacionais regular como os Estados praticarão esse ato, definindo as autoridades competentes para levá-lo a efeito e o procedimento a ser seguido. A maioria dos Estados confere o poder de ratificar o tratado ao respectivo Chefe de Estado, condicionando tal providência à autorização parlamentar³⁵.

Frise-se que a ratificação torna o tratado obrigatório internacionalmente e compete ao direito interno do Estado determinar a forma como deve ser feita e a competência para efetuar-la³⁶. Ademais, a ratificação é imprescindível para que um tratado possa ser aplicado internamente. Afirmo Valerio de Oliveira Mazzuoli que “a vigência interna de um compromisso exterior depende da anterior vigência internacional do ato, só alcançada por meio dela”³⁷.

³³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 251.

³⁴ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 110.

³⁵ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 110.

³⁶ AMARAL JÚNIOR, Alberto do, *op. cit.*, p. 53.

³⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 384.

No Brasil, a ratificação é ato privativo do Presidente da República, competente para “*manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos*” e para “*celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional*” (art. 84, incisos VII e VIII, da Constituição Federal de 1988 - CF/88).

Caso o tratado seja bilateral haverá troca de ratificações no Estado onde as negociações foram feitas, e se o tratado for multilateral haverá o depósito de ratificações onde foram realizadas as tratativas. A ratificação dada por uma organização internacional é denominada “ato de confirmação formal” e é feita de acordo com os procedimentos estabelecidos pelas suas próprias regras³⁸.

Impende acrescentar que a ratificação é ato discricionário, podendo ocorrer no momento mais oportuno ou conveniente para os interesses nacionais, não estando, em regra, vinculada a qualquer prazo posterior à assinatura³⁹. Lembra José Francisco Rezek que não comete ato ilícito internacional o Estado que se abstém de ratificar um acordo firmado em acordo bilateral ou coletivo, no entanto, por vezes tal atitude é considerada politicamente inoportuna ou inamistosa⁴⁰.

No Brasil, o Presidente da República somente poderá ratificar o tratado mediante autorização do Congresso Nacional, ao qual compete exclusivamente “*resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*”, nos termos da Constituição Federal de 1988 (art. 49, inciso I). Cotejando o mencionado dispositivo com o artigo 84, inciso VIII, da Carta de 1988, é possível afirmar que a ratificação é prerrogativa do Presidente da República, a qual depende, porém, da anuência do Congresso Nacional e que a manifestação do Parlamento no processo de elaboração do tratado é anterior à ratificação e posterior à assinatura do ato internacional, como bem explana o internacionalista Guido Fernando Silva Soares⁴¹. No entanto, a autorização congressual para ratificação não obriga a autoridade competente a

³⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 110-111.

³⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 110.

⁴⁰ REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 55-56.

⁴¹ SOARES, Guido Fernando Silva, *op. cit.*, p. 70.

praticar o ato, uma vez que, conforme já mencionado, o mesmo é discricionário⁴². No Brasil, a autorização ocorre por meio do decreto legislativo, firmado pelo Presidente do Senado.

Por sua vez, a **promulgação** é a fase de natureza interna que confere validade e executoriedade ao tratado internacional no ordenamento jurídico interno brasileiro. Segundo o internacionalista Hildebrando Accioly, é “*o ato jurídico, de natureza interna, pelo qual o governo de um Estado afirma ou atesta a existência de um tratado por ele celebrado e o preenchimento das formalidades exigidas para sua conclusão, e; além disto, ordena sua execução dentro dos limites aos quais se estende a competência estatal*”⁴³.

A promulgação justifica-se pelo fato de que o tratado não é considerado fonte de direito interno. Por essa razão, a promulgação não alcança o tratado no plano internacional, mas apenas a sua executoriedade na seara interna. Os efeitos da promulgação são os de tornar o tratado executório no plano interno e constatar a existência de uma norma obrigatória (tratado) para o Estado. Ocorre geralmente após a troca ou o depósito dos instrumentos de ratificação e estabelece a vigência do tratado no âmbito interno. No ordenamento jurídico brasileiro, uma vez publicado o decreto legislativo que aprovou o tratado, compete ao Presidente da República promulgá-lo, por meio de decreto assinado por este e referendado pelo Ministro das Relações Exteriores. O mencionado decreto é acompanhado de cópia do texto e publicado no Diário Oficial da União. Em outras palavras, o Presidente da República dá ciência a todos de que o tratado foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do decreto presidencial. Cumpre destacar que a promulgação, enquanto ato de direito interno, não se confunde com a entrada em vigor do tratado, que ocorre no plano do direito internacional⁴⁴.

⁴² PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 110-111.

⁴³ ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 32.

⁴⁴ GUERRA, Sidney, *op. cit.*, p. 104.

A **publicação** é uma fase interna que constitui condição essencial para que o tratado seja aplicado no âmbito interno do Estado. A publicação do texto do tratado e do decreto presidencial é realizada no Diário Oficial da União⁴⁵.

No que tange à **entrada em vigor no âmbito internacional**, prevê o artigo 24, parágrafos 1º e 2º da Convenção de Viena de 1969 que um tratado vigorará na forma e na data previstas no tratado ou conforme for acordado pelos Estados negociadores. A partir do momento em que o tratado entra em vigor no âmbito internacional, as partes já podem ser obrigadas quanto ao seu cumprimento e podem ser responsabilizadas internacionalmente em caso de descumprimento do acordado. É a chamada “vigência internacional” do tratado.

Nos tratados bilaterais, a entrada em vigor dependerá da ratificação do tratado por ambas as partes e a troca de informações entre si por meio de notificação da ratificação (ato pelo qual a parte informa à outra que ratificou o tratado) ou a troca dos instrumentos de ratificação (ato solene no qual os representantes dos signatários intercambiam os documentos que comprovam as respectivas ratificações)⁴⁶.

Em contrapartida, a entrada em vigor dos tratados multilaterais no âmbito internacional obedece a um procedimento diferente, no qual existe a figura do depositário (Estado ou organização internacional que não necessariamente faz parte do tratado) que receberá e guardará os instrumentos de ratificação e informará as partes que assinaram o tratado. Outrossim, a prática internacional determina que o acordo multilateral necessite de um número mínimo de ratificações para entrar em vigor, o qual é definido na própria negociação e determinado no próprio texto do tratado. Atingindo esse número, o tratado está apto a gerar efeitos jurídicos, mas apenas para os entes que já o ratificaram, passando a obrigar para os demais Estados apenas na medida em que estes o ratifiquem.⁴⁷

O **registro** é um requisito previsto na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) e segundo as palavras de Sidney Guerra, “*tem por escopo fazer com que o Estado*

⁴⁵ GUERRA, Sidney, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁶ AMARAL JÚNIOR, Alberto do, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁷ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 112-113.

que celebrou o tratado internacional possa invocar, para si, junto à organização, os benefícios do acordo celebrado⁴⁸. Nesse sentido, destaca Paulo Henrique Gonçalves Portela que

O principal objetivo do registro é contribuir para a consolidação das normas de Direito Internacional e dar publicidade ao ato para a sociedade internacional, evitando, ainda, a celebração de compromissos secretos, prática antes adotada e que não só gerou consequências deletérias na sociedade internacional como também não se coaduna com o espírito democrático, que preconiza, dentre outras coisas, a publicidade das normas⁴⁹.

Prevê o artigo 80, parágrafo 1º da Convenção de Viena de 1969 que “Após sua entrada em vigor, os tratados serão remetidos ao Secretariado das Nações Unidas para fins de registro ou de classificação e catalogação, conforme o caso, bem como para sua publicação”.

Por sua vez, o artigo 102 da Carta da ONU dispõe que todo tratado concluído por qualquer um de seus estados-membros deverá ser registrado e publicado pelo Secretariado-Geral da organização, a fim de que possa ser invocado perante os órgãos das Nações Unidas. Todavia, o mencionado artigo permite que os tratados internacionais gerem efeitos jurídicos independentemente de registro, uma vez define este ato como mera condição para que uma norma internacional seja invocada nos órgãos das Nações Unidas. Outrossim, o artigo 80 da Convenção de Viena de 1969 deixa claro que o registro é ato posterior à entrada em vigor do ato internacional e, portanto, à vigência do acordo independe do registro da ONU, tampouco da aprovação da mesma para entrar em vigor⁵⁰.

1.2.2 Efeitos sobre as partes e sobre terceiros

A entrada em vigor de um tratado traz diversas consequências jurídicas para seus signatários e para terceiros.

⁴⁸ GUERRA, Sidney, *op. cit.*, p. 104.

⁴⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 114.

⁵⁰ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 114.

No que tange à sua entrada em vigor, prevê o artigo 24, parágrafo 1º da Convenção de Viena que “*Um tratado entra em vigor na forma e na data previstas no tratado ou acordadas pelos Estados negociadores*”. Por sua vez, o parágrafo 2º do mencionado artigo dispõe que na ausência de uma disposição referente à entrada em vigor de um tratado, a vigência do mesmo começa “*tão logo o consentimento em obrigar-se pelo tratado seja manifestado por todos os Estados negociadores*”.

No que se refere ao início da aplicabilidade do tratado no âmbito jurídico, José Francisco Rezek divide a vigência em contemporânea ou diferida. A vigência contemporânea caracteriza-se quando o ato entra em vigor tão logo seja manifestado o consentimento definitivo entre as duas partes nos atos bilaterais ou de um mínimo de signatários, nos multilaterais. Em contrapartida, a vigência diferida ocorre quando os textos dos tratados estipulam um prazo para sua entrada em vigor após a expressão final da vontade dos signatários, como por exemplo, nas convenções da Organização Internacional do Trabalho⁵¹. É possível, ainda, que o tratado entre em vigor de forma escalonada, no todo ou em parte, ou seja, em momentos diferentes para alguns signatários, como por exemplo em tratados de comércio entre Estados pertencentes a um grupo regional⁵².

No que diz respeito à duração, os tratados podem existir por prazo determinado ou indeterminado. Outros tratados têm duração condicionada a uma cláusula resolutória (evento futuro que, ocorrendo, põe termo ao compromisso avençado, adquirindo, dessa forma vigência determinada). A duração do tratado pode, ainda, estar relacionada com a determinação ou indeterminação do objeto. Dessa forma, terá vigência determinada o ato internacional feito com um objetivo específico que uma vez alcançado, põe fim ao ato, como por exemplo no caso de um acordo que visa à construção de uma ponte na fronteira entre dois estados. Em contrapartida, se o objetivo do tratado for genérico, como no caso da proteção dos direitos humanos, a vigência será indeterminada⁵³.

⁵¹ REZEK, José Francisco. *Direito internacional público*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 73-74.

⁵² PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 115.

⁵³ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 116.

Cabe destacar que o artigo 26 da Convenção de Viena de 1969 determina que “*Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé*”. Tal dispositivo estabelece os princípios do *pacta sunt servanda* e da boa-fé como base do Direito dos Tratados.

Outrossim, observa-se que a execução do tratado obedece ao princípio da irretroatividade, ou seja, de que as suas normas não retroagem (efeitos *ex nunc*), exceto disposição em contrário previsto no próprio acordo ou de outra forma avençada entre as partes⁵⁴.

No que tange à aplicação dos tratados no espaço, verifica-se que o acordo em vigor, em princípio, obriga e confere direitos somente aos Estados e organizações internacionais que o celebraram (princípio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*)⁵⁵, podendo executar-se em todo o território dos Estados-partes, salvo disposição expressa em seu próprio texto que exclua certas áreas do território do ente estatal signatário de sua abrangência. Tal preceito decorre do princípio de Direito Internacional que assevera que os entes com capacidade para celebrar tratados somente devem observar os acordos com as quais tenham consentido.

Todavia, existem casos em que um tratado poderá ter efeitos sobre Estados e organismos internacionais que não sejam seus signatários, dependendo, geralmente, do consentimento destes⁵⁶. Prevê o artigo 34 da Convenção de Viena que “*um tratado não cria nem obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem seu consentimento*”.

⁵⁴ Um exemplo ilustrativo é a Convenção contra a Tortura, de 1984, que entrou em vigor no Brasil somente em 1989 e segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, não poderia ser aplicada aos entes estatais acusados da prática de tortura durante o período de exceção vivido pelo Brasil a partir de 1964, diante do que não afetaria, portanto, a Lei n. 6.683/79 (Lei de Anistia). Cf. PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 116-117.

⁵⁵ AMARAL JÚNIOR, Alberto do, *op. cit.*, p. 74.

⁵⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo 588, Brasília, DF, 24 a 28 de maio de 2010. O informativo transcreve o voto do Ministro Celso de Mello no julgamento da ADPF n. 153/DF, referente à recepção da Lei da Anistia brasileira pela atual ordem constitucional. Cumpre acrescentar que a mencionada lei não foi rejeitada pelo STF, que empregou, dentre outros, o argumento de que a anistia em apreço não pode ser afetada por normas que lhe são posteriores, como a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, de 1984.

Na hipótese de o tratado impor obrigações a terceiros, tais compromissos só poderão ser modificados ou revogados com a concordância das partes no tratado e do ente que não seja seu signatário, salvo disposição de outra forma⁵⁷. Assim dispõe o artigo 35 da Convenção de Viena de 1969: *“Uma obrigação surge para um terceiro Estado, de uma disposição de um tratado, se as partes no tratado têm a intenção de criar obrigação por meio dessa disposição, e o terceiro Estado aceita expressamente por escrito essa obrigação”*.

Caso um tratado crie direitos a entes não signatários, tais direitos somente não prevalecerão se o beneficiário não consentir a respeito, uma vez que, segundo a inteligência do artigo 36 da Convenção de Viena de 1969, a anuência do falecido é presumida até a indicação em contrário⁵⁸. Tal direito não poderá ser revogado ou modificado pelas partes do tratado se houve a intenção de que o mesmo não fosse revogável ou sujeito a modificação sem o consentimento desse terceiro⁵⁹.

É de se acrescentar que nada impede que um tratado se torne obrigatório para outros sujeitos de direito internacional como regra costumeira. Existem tratados que geram efeitos para terceiros independentemente do consentimento destes, como o acordo que fixa a fronteira entre dois Estados.

1.3 Poder de celebrar tratados no Brasil

Além de um procedimento internacional de celebração de tratados, regulado pelas Convenções de Viena de 1969 e 1986, existe ainda uma processualística interna de conclusão dos atos internacionais. Compete aos Estados manter dentro de seu direito interno um sistema de integração das normas internacionais por eles mesmo subscritas. Tal procedimento vem disciplinado em lei ou, como é o caso do Brasil, no próprio texto constitucional. Dessa forma, o presente tópico estudará a competência dos poderes constituídos para a celebração, também denominada *treaty making*

⁵⁷ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 117.

⁵⁸ AMARAL JÚNIOR, Alberto do, *op. cit.*, p. 75.

⁵⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 117.

power e o sistema de incorporação desses mesmos instrumentos na ordem jurídica brasileira.

1.3.1 A Constituição Federal de 1988 e o poder de celebrar tratados

Os documentos internacionais assinados pelo governo brasileiro são objeto de um procedimento complexo que se dá por atos dos Poderes Executivo e Legislativo. Desde a primeira República até os dias atuais, o sistema adotado pelo Brasil consagra a participação do Poder Legislativo no processo de conclusão dos tratados.

Na Assembleia Constituinte que atuou de 1987 a 1988, a competência para celebração de tratados foi amplamente discutida, no entanto, por um lapso do legislador, a Comissão de Redação provocou o surgimento de dois dispositivos aparentemente antagônicos: o artigo 49, inciso I, cujo teor dispõe que compete privativamente ao Presidente da República *“celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”* e o artigo 84, inciso VIII, que dispõe que é da competência exclusiva do Congresso Nacional *“resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”*⁶⁰.

A partir da leitura dos dispositivos supracitados, verifica-se que a vontade do Poder Executivo, manifestada pelo Presidente da República, não se aperfeiçoará enquanto a decisão do Congresso Nacional sobre a viabilidade de se aderir àquelas normas não for manifestada. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 consagra a colaboração entre o Executivo e o Legislativo na conclusão de tratados internacionais⁶¹.

Por sua vez, o artigo 21, inciso I, da Constituição Federal de 1988 assevera que *“compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”*. Esclareça-se que a União é pessoa jurídica de Direito

⁶⁰ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995, p. 397.

⁶¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 372-373.

interno, enquanto a República Federativa do Brasil é pessoa jurídica de Direito Internacional, sendo a União um de seus componentes.

Como leciona Valerio de Oliveira Mazzuoli,

*O certo é que, enquanto cabe ao Poder Executivo presidir a política externa do país, ao Legislativo cumpre exercer o controle dos atos executivos, uma vez que àquele incumbe a defesa da Nação no cenário internacional. Por importar no comprometimento da soberania nacional, não pode o tratado produzir efeitos se não for seguido de aprovação pelo Congresso, que representa a vontade nacional. O Presidente da República, com a competência privativa que lhe dá a Carta Magna, age por direito próprio e não por delegação do Congresso Nacional.*⁶²

Por sua vez, o internacionalista José Francisco Rezek leciona que *“o Presidente da República – que, como responsável pela dinâmica das relações exteriores, poderia não tê-la jamais iniciado, ou dela não ter feito parte, se coletiva, ou haver ainda, em qualquer caso, interrompido a participação negociada brasileira – está livre para dar curso, ou não, ao processo determinante do consentimento”*⁶³.

Dessa forma, o Chefe do Executivo poderá submeter ao crivo do Congresso Nacional o acordo celebrado para fins de referendo, determinar estudos mais pormenorizados na seara do próprio Executivo antes de submeter o texto convencional ao Poder Legislativo ou até mesmo mandar arquivar se não estiver satisfeito com o acordo, salvo nos casos das Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), cujo tratado constitutivo deverá estar sujeito à aprovação parlamentar (art. 19, n. 5, b)⁶⁴.

Por sua vez, o Congresso Nacional, instado a se manifestar, materializará o que foi resolvido acerca de tratados, acordos ou atos internacionais por meio do decreto legislativo (art. 59, inc. VI, CF/88), espécie normativa aprovada pelo Legislativo acerca

⁶² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 380.

⁶³ REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 325.

⁶⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 380.

de matérias de sua competência exclusiva (art. 49, inc. I, CF/88). Valerio de Oliveira Mazzuoli explica que o decreto legislativo é o instrumento por meio do qual o Poder Legislativo aprova o tratado no âmbito interno e, em ato contínuo, autoriza o Presidente da República a ratificá-lo. Havendo rejeição do tratado, a comunicação da decisão dar-se-á mediante mensagem ao Chefe do Poder Executivo⁶⁵. Quadra destacar que a competência *ad referendum* do Congresso Nacional limita-se à aprovação ou rejeição do tratado, não sendo admissível qualquer interferência no seu conteúdo e não comportando emendas. O que se admite somente é a apresentação de reservas⁶⁶.

José Francisco Rezek assevera que um único decreto pode aprovar mais de um tratado, no entanto, se um tratado aprovado e ratificado for denunciado posteriormente, será necessário um novo decreto legislativo para aprovação do mesmo tratado⁶⁷.

A prévia aprovação dos tratados, acordos e convenções internacionais pelo Congresso Nacional para que sejam incorporados ao ordenamento jurídico interno visam a atender o entendimento de que os tratados têm no mínimo *status* de lei interna, devendo dessa forma ser observadas as mesmas formalidades utilizadas na aprovação da legislação vigente no ordenamento doméstico. Outrossim, tal procedimento visa ao atendimento do disposto no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, que preleciona que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são harmônicos e independentes entre si. O Congresso Nacional aprova o texto do tratado e autoriza o Chefe do Executivo a ratificá-lo, o que irá ocorrer ou não, dependendo da vontade discricionária do Presidente, em momento posterior⁶⁸.

A Constituição Federal dispõe no artigo 49, inciso XI, que é da competência exclusiva do Congresso Nacional “*zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes*”, o que conota a ideia de que este

⁶⁵ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 380-381.

⁶⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *ibidem*, p. 383.

⁶⁷ REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 334.

⁶⁸ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 382.

também participa da política externa, ainda que passivamente, mas não menos importante, sem que isso venha a conflitar com a atuação do Poder Executivo no cenário internacional.

O internacionalista José Francisco Rezek pontua que a aprovação parlamentar poderá ser retratada por meio de decreto legislativo revogando o mesmo diploma que tenha aprovado anteriormente desde que o tratado ainda não tenha sido ratificado⁶⁹.

Quadra destacar que a maior parcela da doutrina é partidária do entendimento de que o decreto legislativo não tem o poder de transformar o acordo assinado pelo Executivo em norma a ser observada no âmbito interno e internacional. Isso somente irá ocorrer com a posterior ratificação e promulgação por meio de um decreto de execução do texto do tratado pelo Chefe do Executivo⁷⁰. Valerio de Oliveira Mazuoli assevera que

O que ocorre é que, dando a Carta Magna ao Presidente da República a competência privativa para celebrar tratados, e sendo ele (Presidente) o representante do Estado na órbita internacional, sua também deverá ser a última palavra em matéria de ratificação, quando somente então o Estado poderá ser considerado definitivamente engajado no compromisso em causa. A manifestação (referendum) do Congresso só ganha foros de definitividade quando desaprova o texto do tratado a ele submetido, caso em que o Presidente da República ficará impedido de prosseguir na conclusão do acordo, ratificando-o.⁷¹

Esse posicionamento é o atualmente acolhido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que assevera que a aprovação pelo Congresso e o depósito do instrumento de ratificação no exterior não bastam para assegurar a vigência do tratado no território brasileiro, sendo imprescindível a promulgação do decreto presidencial para introduzir o tratado na ordem interna⁷².

Em contrapartida, outra parcela da doutrina adota o entendimento de que o decreto legislativo é suficiente para promover o ingresso do tratado no direito pátrio,

⁶⁹ REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 334.

⁷⁰ Nesse sentido: PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 134.

⁷¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 384.

⁷² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Carta Rogatória n. 8.279. Plenário. Julgamento em 17.6.98, DJ 10.8.00.

dispensando a necessidade do decreto presidencial. Tal posicionamento é adotado por doutrinadores como Alberto do Amaral Júnior⁷³, José Carlos de Magalhães⁷⁴, Ives Gandra da Silva Martins⁷⁵ e Sacha Calmon Navarro Coêlho⁷⁶.

A Lei Maior de 1988, quando disciplinou os artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, o fez com vistas apenas às duas primeiras etapas do processo de conclusão de tratados internacionais, quais sejam, a assinatura e a aprovação do Congresso Nacional, não tendo disciplinado as fases subsequentes (ratificação e troca ou depósito de instrumentos), porquanto o legislador constituinte não quis se imiscuir em assuntos afetos a interesse externo. O fato é que a participação dos Poderes Executivo e Legislativo no processo de conclusão dos tratados constitui um procedimento complexo⁷⁷ e na falta de participação de um deles o ato não se perfaz, motivo pelo qual é possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 adotou a *teoria dos atos complexos*, mais condizentes com os princípios de direito público e com o regime democrático⁷⁸.

1.3.2 Papel do Poder Legislativo na celebração dos tratados

Existe confusão por parte da doutrina com relação ao verdadeiro papel do Congresso Nacional no procedimento de celebração de tratados, justamente pela equivocada interpretação do texto constitucional.

O cotejo do artigo 49, inciso I com o artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988 conotam a ideia de que ratificar tratados internacionais é atribuição somente do

⁷³ AMARAL JÚNIOR, Alberto do, *op. cit.*, p. 71.

⁷⁴ MAGALHÃES, José Carlos de. *O STF e o processo de ratificação dos tratados. In O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional: uma análise crítica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 77.

⁷⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Temas de direito público*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000, p. 89.

⁷⁶ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 288.

⁷⁷ MARTINS, Estevão de Rezende. *A apreciação de tratados e acordos internacionais pelo Congresso Nacional. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (editor). A incorporação das normas internacionais de direitos humanos no direito brasileiro*. São José da Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996, p. 264.

⁷⁸ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 385.

Chefe do Executivo, uma vez que dele é a última palavra. Por sua vez, compete ao Parlamento aprovar ou rejeitar o tratado assinado pelo Executivo somente, não se devendo extrapolar o verdadeiro alcance da expressão “resolver definitivamente sobre tratados” (CF, art. 49, I). Como bem assevera Valerio de Oliveira Mazzuoli, “*deve-se entender que o Congresso Nacional só resolve definitivamente sobre um tratado quando rejeita o acordo, ficando o Executivo, nesse caso, impedido de ratificá-lo*”⁷⁹.

Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros assevera que a expressão “resolver definitivamente” é “*a mais inadequada, posto que a decisão efetivamente definitiva incumbe ao Presidente da República, que pode ou não ratificar os tratados internacionais, depois destes terem sido aprovados pelo Congresso*”⁸⁰.

Não obstante o seu referendo represente a vontade nacional, quadra esclarecer que o Congresso Nacional não ratifica nenhum tipo de ato internacional, porquanto não tem voz exterior tampouco o poder de se relacionar internacionalmente com outros Estados. É por meio do decreto legislativo que o Parlamento autoriza a ratificação do acordo, sendo que esta última constitui ato próprio e discricionário do Chefe do Poder Executivo⁸¹.

Segundo Celso D. de Albuquerque Mello, no que tange à interpretação do artigo 49, inciso I, em cotejo com o artigo 84, inciso VIII, ambos da Constituição Federal, verifica-se, ainda, que existe apenas uma antinomia aparente, devendo o primeiro dispositivo ser interpretado extensivamente. O desejo da Assembleia Constituinte foi o de submeter todos os tratados, acordos ou atos internacionais ao referendo do Poder Legislativo, e não somente aqueles que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional⁸². Tal posicionamento é acompanhado por Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros⁸³. Referida interpretação é sistemática e teleológica do sistema constitucional de celebração de tratados.

⁷⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 387-388.

⁸⁰ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de, *op. cit.*, p. 117.

⁸¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 388.

⁸² MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito constitucional internacional: uma introdução*. 2. ed., rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 293-294.

⁸³ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de, *op. cit.*, p. 397.

A interpretação do artigo 49, inciso I, da Constituição Federal, distingue os três institutos: a) os tratados internacionais, quaisquer que sejam; b) os acordos internacionais, quaisquer que sejam (aí inclusos os acordos em forma simplificada); e c) os atos internacionais capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. E, de acordo com a Constituição, todos eles demandam aprovação congressional⁸⁴, posição adotada no presente trabalho.

1.3.3 Procedimento para internalização dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro e seus efeitos

A execução das normas internacionais no âmbito interno é viabilizada a partir da sua incorporação ao ordenamento interno, também denominada “internalização” que, segundo a definição de Paulo Henrique Gonçalves Portela, “*é o processo pelo qual os tratados passam a também fazer parte do ordenamento jurídico nacional dos entes estatais, adquirindo status semelhante aos das demais espécies normativas da ordem estatal*”⁸⁵.

Com a incorporação, os tratados podem ser invocados por qualquer pessoa natural ou jurídica no âmbito interno do Estado e podem orientar e dar supedâneo a ações e decisões dos órgãos e autoridades nacionais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A incorporação é regulada pelo ordenamento nacional do Estado e o tratado somente produzirá efeitos jurídicos internos quando o Estado o ratificar e quando o mesmo entrar em vigor no âmbito internacional.

Para compreensão do tema, impende fazer uma breve exposição acerca de duas teorias primordiais estudadas pela doutrina acerca do assunto: o dualismo e o monismo.

⁸⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 392.

⁸⁵ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 130.

O dualismo, vinculado à “teoria da incorporação” ou da “transformação de mediatização” de Paul Laband⁸⁶, consiste na premissa de que o Direito Internacional (que regula a relação entre os Estados) e o Direito interno (que regula as relações entre indivíduos e entre estes e o Estado) são dois ordenamentos jurídicos distintos e independentes entre si, cujas normas não poderiam conflitar umas com as outras. Os tratados seriam apenas compromissos assumidos no âmbito externo, sem capacidade de gerar efeitos na seara interna dos Estados. Com efeito, a eficácia das normas internacionais não dependeria da sua compatibilidade com a norma interna, assim como o Direito interno não precisaria estar em consonância com o Direito Internacional⁸⁷. Dessa forma, um tratado poderá regular relações no âmbito interno dos Estados somente se for incorporado ao ordenamento jurídico interno, através de um procedimento que o transforme em norma nacional, sendo que eventual conflito de normas envolveria não mais Direito Internacional e Direito interno, mas somente normas nacionais⁸⁸. Existe uma parcela da doutrina que sustenta a existência do dualismo moderado, como por exemplo Yepes Pereira⁸⁹ e Hildebrando Accioly⁹⁰, vertente esta segundo a qual não é necessário que o teor das normas internacionais seja inserido em um projeto de lei interna. Bastaria a incorporação dos tratados no ordenamento jurídico interno através de procedimento específico, diverso do processo legislativo comum⁹¹.

Por sua vez, o monismo baseia-se na ideia de que existe apenas uma única ordem jurídica com normas internacionais e internas e interdependentes entre si. As normas internacionais podem ter sua eficácia sujeita à sua conformidade com o Direito interno, bem como a aplicação das normas nacionais pode exigir que estas não contrariem os preceitos de Direito das Gentes aos quais o ente estatal está vinculado. Tal teoria dispensa a elaboração de novo diploma normativo para transformar o Direito Internacional em interno⁹². Mencionada teoria possui duas vertentes: o monismo internacionalista e o monismo nacionalista. O monismo internacionalista, também

⁸⁶ LABAND, Paul. *Derecho Presupoustarío*. Trad. Jose Zamit. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

⁸⁷ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 56.

⁸⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 56.

⁸⁹ PEREIRA, Bruno Yepes. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 48.

⁹⁰ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e, ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 66.

⁹¹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 56-57.

⁹² PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 57.

denominado “monismo radical”, de Hans Kelsen⁹³, consiste na ideia de que o ordenamento jurídico é uno e que o Direito Internacional é hierarquicamente superior, tendo total supremacia sobre o Direito nacional e, havendo um conflito entre ambos, a norma de Direito interno deveria ser declarada inválida. Há ainda dentro do monismo internacionalista a vertente do “monismo moderado”, de Alfred von Verdross, que preleciona que a norma interna que contrariar uma norma de Direito Internacional não será declarada inválida, podendo a autoridade estatal aplicar qualquer uma das normas, segundo o que determina o ordenamento estatal. Todavia, o eventual descumprimento da norma internacional poderia ensejar a responsabilidade internacional do Estado que a violasse⁹⁴. Quadra ressaltar que essa teoria foi adotada pelo Direito Internacional, como determina o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969: “*Uma parte não pode invocar as disposições de seu Direito Interno para justificar o inadimplemento de um tratado*”.

Por sua vez, o monismo nacionalista preceitua a primazia do Direito interno do Estado e tem como supedâneo o valor superior da soberania estatal absoluta defendida pela teoria de Hegel. Os Estados só estariam vinculados às normas com as quais consentissem e nos termos determinados pelas ordens jurídicas internas. Por essa razão, o ordenamento jurídico interno é hierarquicamente superior ao internacional, prevalecendo sobre este⁹⁵.

Não obstante as divergências entre aqueles que defendem que o Brasil adota o dualismo, o monismo internacionalista moderado ou o monismo nacionalista, é de se destacar que o Brasil herdou características do dualismo e do monismo no que diz respeito aos conflitos entre normas internacionais e internas, sendo pertinente afirmar que recorre a elementos de ambas as teorias⁹⁶.

⁹³ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito*. Tradução: J.Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2. ed. rev. da tradução. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 144.

⁹⁴ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 57.

⁹⁵ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 58.

⁹⁶ Para corroborar tal entendimento, quadra mencionar entendimento do STF, no qual o Ministro Celso de Mello afirmou expressamente que “*É na Constituição da República – e não na controvérsia doutrinária que antagoniza monistas e dualistas – que se deve buscar a solução normativa para a questão da incorporação dos atos internacionais ao sistema de direito positivo interno*”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI-MC n. 1480/DF. Relator Ministro Celso de Mello, Brasília, DF, julgamento em 4.9.97, DJ de 18.5.01, p. 429.

Diante do exposto, concluindo-se que o procedimento de internalização do tratado no Brasil é complexo, será abordada a tramitação do tratado no Brasil.

A assinatura do tratado inicia um processo dentro do Brasil que levará à ratificação do acordo e à sua posterior incorporação ao direito interno.

Uma vez assinado o tratado, o Ministro das Relações Exteriores encaminhará ao Presidente da República uma Exposição de Motivos dando ciência da assinatura do acordo, discorrendo acerca de sua relevância e consequências jurídicas e requerendo o seu encaminhamento ao Congresso Nacional com vistas a providenciar a sua eventual ratificação⁹⁷.

Recebida a Exposição de Motivos com o tratado anexo, poderá o Presidente da República encaminhar mensagem ao Congresso Nacional, solicitando a análise do ato assinado para fins de ratificação. Ressalte-se que o envio da mensagem constitui ato discricionário à luz do interesse público⁹⁸.

No Congresso Nacional o tratado será analisado pela Câmara e, em seguida, pelo Senado. Dessa forma, a aprovação de um tratado para fins de ratificação é resultado da conjugação da vontade das duas Casas do Congresso Nacional. A discussão da matéria envolverá as comissões competentes das duas Casas e votação no plenário de cada uma delas, em turno único, sendo que a sua aprovação obedecerá ao disposto no artigo 47 da Constituição Federal de 1988, que disciplina que “*salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros*”.

É cabível salientar que a Emenda Constitucional n. 45/2004 inseriu o §3º no artigo 5º da Lei Maior, fixando regras específicas para os tratados de direitos humanos, que poderão ganhar *status* de emenda constitucional caso sejam aprovados, em cada

⁹⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 392-393.

⁹⁸ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *ibidem*, p. 392-393.

Casa do Congresso Nacional e em dois turnos de votação, por três quintos dos votos de seus respectivos membros.

Segundo explicação de Paulo Henrique Gonçalves Portela, uma vez aprovado o acordo, o Presidente do Senado emitirá um decreto legislativo, que não tem o efeito de ordenar o cumprimento do tratado ou de vincular qualquer conduta, mas consistente em mero instrumento de encaminhamento do tratado ao Presidente da República, a quem compete decidir com relação à ratificação. Caso o Congresso não aprove o tratado, o Chefe do Executivo ficará impossibilitado de ratificá-lo, sob pena de crime de responsabilidade (art. 85, inc. II, CF/88)⁹⁹.

Caso o Congresso aprove o tratado, o Presidente da República poderá ratificá-lo, o que constitui em ato discricionário, que será materializado através de instrumento de ratificação direcionado aos demais signatários do acordo ou a seu depositário¹⁰⁰.

Quando o tratado entra em vigor na ordem internacional, o Estado poderá exigir o seu cumprimento por parte dos demais signatários, bem como pode ser responsabilizado internacionalmente pela violação de suas normas. Todavia, o tratado ainda necessita ser incorporado ao ordenamento jurídico interno a fim de que possa ser invocado em território nacional. Nessa seara, compete ao Presidente da República concluir o processo de internalização à ordem jurídica nacional por intermédio da promulgação¹⁰¹, que consiste no ato que ordena a publicação do acordo e sua execução em território nacional e que é feito por meio de decreto publicado no Diário Oficial da União. A partir desse momento, o tratado passa a integrar o ordenamento jurídico interno brasileiro, revestindo-se de caráter vinculante, conferindo direitos e estabelecendo obrigações, podendo ser invocando pelo Estado e pelos particulares para fundamentar pretensões junto a órgãos jurisdicionais, não sendo necessário que o texto do acordo seja reproduzido no texto de uma nova lei. Caso haja o seu descumprimento, há a possibilidade de aplicação de sanções previstas no próprio direito brasileiro¹⁰².

⁹⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 134.

¹⁰⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 392-393.

¹⁰¹ GUERRA, Sidney, *op. cit.*, p. 104.

¹⁰² PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 135.

No Brasil, o tratado recebe o *status* de lei ordinária em princípio. Por sua vez, às normas internacionais de direitos humanos pode ser conferido caráter de emenda constitucional, nos termos do artigo 5º, §3º, da Constituição Federal de 1988, existindo entendimentos de que os tratados de direitos humanos têm *status* de norma supralegal ou mesmo constitucional.

A aplicação de um tratado no Brasil poderá ser apreciada por qualquer órgão do Poder Judiciário, em conformidade com as respectivas competências, competindo ao Supremo Tribunal Federal (STF) declarar a inconstitucionalidade de tratado (art. 102, III, “b”, CF/88).

No que tange aos conflitos que envolvam normas internacionais, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 consagrou a autoridade do tratado em face da lei nacional, ao dispor em seu artigo 27 que *“uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”*.

Não obstante a doutrina tenha formulado as teorias dualista e monista com vistas a dirimir eventuais conflitos entre normas internacionais e internas, na prática cada Estado define como regulará a matéria para solucionar o problema. No Brasil, não há uma hierarquia uniforme para os tratados, variando o *status* dos atos internacionais de acordo com a matéria de que tratem ou com o procedimento de sua elaboração¹⁰³.

Por derradeiro, é importante esclarecer que independentemente do posicionamento adotado pelo Estado brasileiro no que tange à aplicação da teoria monista ou dualista, ou ainda da teoria híbrida, o fato é que existe a obrigatoriedade de os tratados solenes serem submetidos à aprovação do Congresso Nacional, premissa esta que, uma vez estabelecida, permite que sejam explorados os temas que sucederão quanto ao objeto do trabalho vertente.

¹⁰³ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 136-140.

2 DENÚNCIA AOS TRATADOS INTERNACIONAIS

2.1 Formas de extinção dos tratados

A evolução das relações internacionais pode fazer com que um tratado perca a sua utilidade para disciplinar determinada situação. Por essa razão, o direito internacional demonstra uma preocupação com a regulação das possibilidades e consequências da suspensão ou da extinção dos tratados internacionais.

A extinção do tratado internacional, consoante definição do doutrinador Paulo Henrique Gonçalves Portela, *“refere-se ao desaparecimento do acordo do ordenamento jurídico, deixando seus preceitos de gerar efeitos jurídicos em caráter permanente”*¹⁰⁴.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 trata conjuntamente das causas que determinam a extinção do tratado e a suspensão da execução dos efeitos de um tratado, fenômenos jurídicos que conceitualmente não se confundem. No primeiro caso, trata-se do desaparecimento das obrigações internacionais em decorrência do desaparecimento de sua fonte, ao passo que no segundo caso existe a cessação temporária dos efeitos normativos do tratado, para todos os Estados-partes ou para alguns deles, sendo que, como fonte da norma, continua a existir no mundo jurídico¹⁰⁵.

A regra geral sobre a extinção dos tratados está prevista no artigo 54 da Convenção de Viena de 1969. Preceitua o referido dispositivo que a extinção de um acordo ou a retirada de uma das partes pode ocorrer: a) em conformidade com as disposições do tratado (quando o próprio texto do acordo dispõe sobre a possibilidade de extinção ou suspensão por meio do voto de determinado número de partes) ou; b) a qualquer

¹⁰⁴ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 6. ed. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014, p. 123.

¹⁰⁵ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 76.

momento, pelo consentimento de todas as partes, após consulta com os outros Estados (ou organizações internacionais) contratantes¹⁰⁶.

Nessa seara, afirma Paulo Henrique Gonçalves Portela que

(...) se a vontade do Estado é entendida como um dos elementos basilares da formação dos compromissos internacionais, seria inconcebível que a vontade fundamentasse apenas o estabelecimento de um compromisso internacional, mas não servisse para desvincular o ente, deixando-o submetido a uma norma que já não conta com sua anuência¹⁰⁷.

A **vontade comum das partes** é meio hábil para promover a dissolução do tratado, ainda que nada tenha sido avençado a respeito, sendo que a deliberação de finalizar o liame obrigacional pode ser tomada a qualquer momento, pouco importando o tempo restante para que o tratado vigente se expire¹⁰⁸, podendo ocorrer tanto nos tratados bilaterais como nos multilaterais¹⁰⁹. Na hipótese destes últimos, há um abrandamento do rigorismo da concordância unânime das partes, aplicando-se, no caso, o critério do assentimento majoritário se cláusula especial admitir¹¹⁰.

No caso de tratados multilaterais, pode ocorrer de o tratado extinguir-se por conta da vontade da maioria dos signatários ou até mesmo quando algum membro se desvincule do compromisso, de forma que não mais se mantenha um número mínimo de membros previsto no tratado para que o mesmo continue a existir¹¹¹.

Ademais, a doutrina aponta outros critérios para classificar as formas de extinção dos tratados internacionais.

José Francisco Rezek leciona que os tratados podem extinguir-se diante de três situações: a) pela vontade comum das partes; b) pela vontade de uma das partes e c) pela alteração das circunstâncias que motivaram a sua celebração. Geralmente, as

¹⁰⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 337.

¹⁰⁷ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 123.

¹⁰⁸ AMARAL JÚNIOR, Alberto. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 116.

¹⁰⁹ REZEK, José Francisco. *Direito internacional público*. 9. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 106.

¹¹⁰ REZEK, José Francisco, *ibidem*, p. 106.

¹¹¹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 124.

hipóteses de extinção estão previstas nos próprios tratados, no entanto, pode ocorrer ainda que não haja a sua previsão no texto do acordo¹¹².

A **vontade unilateral da parte**, manifestando o seu interesse em desligar-se do tratado internacional denomina-se denúncia.

Por sua vez, Celso D. de Albuquerque de Mello sistematiza as formas de extinção dos tratados internacionais da seguinte forma: a) execução integral do tratado; b) consentimento mútuo; c) termo; d) condição resolutória; e) renúncia do beneficiário (quando um tratado estabelece vantagens para uma das partes e obrigações para a outra, este terminará quando o beneficiário renunciar às suas vantagens); f) caducidade; g) guerra; h) fato de terceiro (quando os contratantes dão a terceiro o poder de encerrar um tratado); i) impossibilidade de execução; j) ruptura das relações diplomáticas e consulares se estas forem imprescindíveis para a execução do tratado; k) inexecução do tratado por um dos contratantes e l) denúncia unilateral¹¹³.

Já a doutrinadora Jete Jane Fiorati assevera que a extinção de um tratado pode ser classificada didaticamente em **predeterminada** ou **superveniente**. A primeira caracteriza-se pelo estabelecimento de: a) termo certo para o fim do tratado (quando o mesmo é concluído com prazo de vigor determinado), b) condição resolutiva de vigência ou c) execução integral do objeto do tratado. Em contrapartida, a segunda caracteriza-se pela ausência de previsão no tratado de qualquer meio predeterminado de extinção, ocorrendo posteriormente à elaboração de suas cláusulas, hipótese que dependerá de manifestação da vontade unânime dos outros signatários¹¹⁴.

No caso de extinção predeterminada, impende explanar os seus desdobramentos.

¹¹² REZEK, José Francisco. *Direito internacional público*. 9. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 106.

¹¹³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional público*, v. I. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 108.

¹¹⁴ FIORATI, Jete Jane. *Jus cogens: as normas imperativas de direito internacional público como modalidade extintiva dos tratados internacionais*. Franca: Ed. Unesp, 2002, p. 38.

A **extinção pela “expiração do termo pactuado”**, segundo ensinamentos de Valerio de Oliveira Mazzuoli, consiste na ideia de que *“existindo termo final estabelecido, será nesse momento que o tratado automaticamente terminará”*¹¹⁵.

Diversos acordos estabelecem regra própria, normalmente inserida entre as disposições finais, indicando o momento em que a relação obrigacional deixará de existir. É o que ocorre quando os pactuantes preveem que o acordo se estenderá por determinado período ou quando definem a data de extinção do tratado. Em ambas as hipóteses, decorrido o lapso temporal ou atingido o termo cronológico avençado, cessam os efeitos jurídicos do tratado¹¹⁶.

Por sua vez, a **extinção do tratado por condição resolutiva** consiste na possibilidade de o tratado prever a sua extinção ou o desaparecimento das obrigações dele decorrentes caso, no futuro, determinado ato ocorra (condição afirmativa) ou deixe de ocorrer (condição negativa), sempre concernentes a eventos futuros e incertos, ou, ainda, ao cumprimento de determinado objetivo, consoante lições de Hildebrando Accioly¹¹⁷. Um exemplo ilustrativo foi o Tratado de Varsóvia, que previa a sua extinção quando entrasse em vigor o Tratado Geral sobre Segurança Coletiva da Europa (art. 11)¹¹⁸. Outros exemplos são os tratados com condição resolutiva que possibilitam a extinção quando houver redução considerável do número de seus membros, como ocorre na Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, que prevê a sua extinção a partir da data em que surtir efeito a denúncia que reduza a menos de seis o número de partes¹¹⁹.

Cumprido destacar que a condição resolutiva deve vir expressa no tratado e a hipótese da redução do número de membros aquém do necessário somente será apta a extinguir o tratado se estiver expressa no acordo. Nesse sentido, prevê o artigo 55 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 que *“um tratado multilateral*

¹¹⁵ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 337.

¹¹⁶ AMARAL JÚNIOR, Alberto, *op. cit.*, p. 116.

¹¹⁷ ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de direito internacional público*, vol. I. 2. ed. Rio de Janeiro: MRE, 1956, p. 639.

¹¹⁸ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 339.

¹¹⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *ibidem*, p. 339.

não se extingue pelo simples fato de que o número de partes ficou aquém do número necessário para sua entrada em vigor”.

Por derradeiro, a **extinção por execução integral do objeto do acordo** se traduz, consoante palavras de Valerio de Oliveira Mazzuoli, na ideia de que *“se as partes, em acordo mútuo, houveram por bem alcançar a determinado objetivo e tal objetivo foi plenamente realizado, o objeto do tratado se perdeu, e, em consequência, o tratado é naturalmente extinto”*¹²⁰. Paga a quantia avençada ou cumprida a obrigação respectiva, tem-se que o objeto do tratado foi integralmente executado, extinguindo-se, portanto, as obrigações nele estipuladas¹²¹.

Quadra analisar, em seguida, as formas de extinção supervenientes de um tratado internacional.

O **advento de tratado posterior** é uma forma de extinção superveniente que se caracteriza quando as partes de um determinado acordo decidem elaborar um novo instrumento, extinguindo o anterior¹²². Insta destacar que as partes devem ser as mesmas do tratado original (art. 54, alínea *b* da Convenção de Viena de 1969), bem como o novo acordo deve revogar o anterior de maneira explícita (art. 54, alínea *b* da Convenção de Viena de 1969) ou implícita (art. 59, §1º, da Convenção de Viena de 1969). Considera-se extinto um tratado, neste último caso, *“se todas as suas partes concluírem um tratado posterior sobre o mesmo assunto e: a) resultar do tratado posterior, ou ficar estabelecido, por outra forma, que a intenção das partes foi regular o assunto por este tratado; ou b) as disposições do tratado posterior forem de tal modo incompatíveis com as do anterior, que os dois tratados não possam ser aplicados ao mesmo tempo”* (art. 59, §1º, da Convenção de Viena de 1969).

Por sua vez, a **violação grave de um tratado** é outra forma superveniente de extinção do mesmo e se configura quando uma das partes deixa de cumprir o acordo por conta de uma violação substancial, injustificada e grave de seu texto. Ressalte-se que, a

¹²⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 339.

¹²¹ ACCIOLY, Hildebrando, *op. cit.*, p. 638.

¹²² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 340.

princípio, o descumprimento de um tratado não é causa para sua extinção, acarretando apenas a aplicação de sanções ao ente violador.

Valerio de Oliveira Mazzuoli destaca que, não obstante referida violação não acarrete imediatamente a extinção do tratado, tal ato confere às partes afetadas o direito de rescindir o compromisso vigente com a parte faltosa ou de extinguir o tratado entre todas as partes¹²³. Cumpre acrescentar que o artigo 60 da Convenção de Viena de 1969 versa sobre o assunto, notadamente acerca do princípio da reciprocidade dos acordos internacionais, ou seja, a aplicação da doutrina *exceptio non adimpleti contractus* à teoria dos tratados, que permite que uma parte no acordo invoque tal inadimplemento como causa de extinção ou suspensão de sua execução, no todo ou em parte. Os §§1º e 2º do mencionado dispositivo fazem distinção entre os tratados bilaterais e os multilaterais, definindo o que se entende por violação substancial ou grave, a única a ensejar a sua extinção ou suspensão. A violação substancial de um tratado, nos termos do artigo 60, §3º, da Convenção de Viena, consiste: a) em uma rejeição do tratado inadmitida pelo Código de Viena (alínea “a”) ou b) violação de uma disposição essencial para a consecução do objeto ou da finalidade do tratado (alínea “b”)¹²⁴.

A violação substancial de um tratado bilateral por uma das partes autoriza a outra a invocar o ato como causa de extinção ou suspensão da execução do tratado, no todo ou em parte (art. 60, §1º, da Convenção de Viena de 1969)¹²⁵.

Por sua vez, uma violação substancial a um tratado multilateral por uma das partes autoriza: a) as outras partes, por consentimento, a suspenderem a execução do tratado, no todo ou em parte, ou a extinguirem o tratado, seja nas relações entre elas e o Estado faltoso, seja entre todas as partes; b) um parte especialmente prejudicada pela violação pode invocá-la como causa para suspender a execução do tratado, no todo ou em parte, nas relações entre ela e o estado faltoso e; c) qualquer parte que não seja o Estado faltoso a invocar a violação como causa para suspender a execução do tratado, no todo ou em parte, no que lhe diga respeito, se o tratado for de tal

¹²³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 340.

¹²⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *ibidem*, p. 340.

¹²⁵ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *ibidem*, p. 341.

natureza que uma violação substancial de suas disposições por uma parte modifique radicalmente a situação de cada uma das partes quanto ao cumprimento posterior de suas obrigações decorrentes do tratado (art. 60, §2º, da Convenção de Viena de 1969)¹²⁶.

Maria de Assis Calsing destaca que nada impede que as partes prejudicadas pela violação do tratado pleiteiem o ressarcimento dos danos causados pela conduta do Estado violador ou ainda que este cumpra a devida obrigação¹²⁷.

Importante pontuar que uma exceção ao princípio da reciprocidade é a disposição contida no artigo 60, §5º, da Convenção de Viena de 1969, que prevê que as regras atinentes à extinção ou suspensão da execução dos tratados não se aplicam aos tratados de caráter humanitário e às disposições que vedam qualquer forma de represália contra pessoas protegidas pelos referidos tratados. Também constituem exceção ao princípio da reciprocidade os tratados referentes a demarcação de fronteiras ou cessão territorial¹²⁸.

Cumprido destacar que os tratados podem ser extintos **pela mudança das circunstâncias que lhe deram origem**, nos termos da cláusula *rebus sic stantibus*. Nesse sentido, Alberto do Amaral Júnior assevera que “*não seria razoável que a alteração profunda da situação que marcou o seu aparecimento impusesse às partes a necessidade de cumprir as obrigações assumidas, independentemente das dificuldades que este fato provocaria*”¹²⁹.

A aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*, segundo ensinamentos de Pedro Baptista Martins, consiste na ideia de que os termos de um negócio jurídico são estabelecidos de acordo com as circunstâncias em que foi celebrado e qualquer alteração substancial nesse contexto ensejaria a modificação ou o desfazimento do compromisso. No âmbito dos tratados, se as circunstâncias que determinaram a

¹²⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 341.

¹²⁷ CALSING, Maria de Assis. *O tratado internacional e sua aplicação no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Direito. Brasília: Universidade de Brasília/Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, 1984, p. 69.

¹²⁸ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 342.

¹²⁹ AMARAL JÚNIOR, Alberto do, *op. cit.*, p. 117.

conclusão do tratado sofreram uma modificação impeditiva dos fins colimados pelos pactuantes ou acarretaram de forma imprevisível o desaparecimento da confiança mútua, a solução é operar-se a extinção, a suspensão ou a retirada da parte prejudicada por força da mencionada cláusula¹³⁰.

Nesse sentido, Valerio de Oliveira Mazzuoli assevera que

O cuidado com que foi inserida a teoria rebus sic stantibus na Convenção de Viena de 1969 justifica-se, tendo em vista a facilidade com que se modificam as circunstâncias da vida internacional, o que poderia gerar certos abusos por parte de alguns Estados em verem-se desobrigados internacionalmente pelos compromissos assumidos, com base na alegação de mudanças fundamentais naquelas circunstâncias. Ademais, os Estados com maior força política e representação internacional poderiam se utilizar, discricionariamente, do conceito de 'mudança fundamental das circunstâncias' para absterem-se do cumprimento de obrigações internacionais contrárias à sua vontade etc.¹³¹

O artigo 61 da Convenção de Viena de 1969 prevê que o término de um tratado terá lugar caso uma parte fique impossibilitada de cumpri-lo, quando tal impossibilidade decorrer da destruição ou do desaparecimento definitivo de um objeto indispensável ao cumprimento do tratado¹³².

A alteração das circunstâncias foi acolhida pela Convenção de Viena como expressão de uma regra de direito internacional costumeiro, com vistas a evitar as conotações indesejáveis a que poderia levar a cláusula *rebus sic stantibus*. A adoção da referida causa extintiva apenas confere à parte que se julgar prejudicada o direito de pleitear o término do tratado, sendo que tal acordo não expira automaticamente, nem a parte pode deixar de cumprir as obrigações avençadas¹³³.

Consoante leciona Hildebrando Accioly, tal impossibilidade pode ser **física** (quando se verifica a inexistência corpórea tanto do objeto do tratado como de uma das partes contratantes) ou **jurídica**, a) quando advinda da incompatibilidade da execução de um

¹³⁰ MARTINS, Pedro Baptista. *Da unidade do direito e da supremacia do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 41-42.

¹³¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 344.

¹³² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *ibidem*, p. 342.

¹³³ AMARAL JÚNIOR, Alberto do, *op. cit.*, p. 118.

tratado em relação ao outro Estado ou b) em virtude de incompatibilidade das estipulações da norma convencional com outras normas internacionais vigentes¹³⁴.

Por sua vez, Valerio de Oliveira Mazzuoli destaca que a impossibilidade do cumprimento do tratado exige que a mesma seja definitiva, pois se for temporária ou provisória, o que se permitirá é apenas a suspensão da execução do tratado (art. 61, §1º, da Convenção de Viena de 1969). Destaca, ainda, que tal impossibilidade no cumprimento não pode ser invocada para ser causa de extinção de um tratado se tal impossibilidade for resultante de uma violação de uma obrigação decorrente do tratado ou de uma obrigação internacional pela parte (art. 61, §2º, da Convenção de Viena de 1969)¹³⁵.

Outrossim, segundo a doutrina, o artigo 62 da Convenção de Viena de 1969 permite que a mudança fundamental de circunstâncias seja invocada como causa para extinguir um tratado ou para que a parte dele se desvincule, desde que atenda às seguintes condições: a) a alteração não deve ter sido prevista pelos signatários quando da conclusão do acordo; b) a modificação deve ser fundamental, isto é, deve haver alteração significativa entre o contexto original e o atual; c) a existência dessas circunstâncias deve ter constituído uma condição essencial do consentimento das partes em obrigarem-se pelo tratado; d) a mudança não pode ser resultante de violação das disposições do acordo ou de qualquer outra norma internacional e e) a modificação deve alterar radicalmente o alcance das obrigações ainda a serem cumpridas. Nesse sentido, lecionam os internacionalistas Paulo Henrique Gonçalves Portela¹³⁶, Valerio de Oliveira Mazzuoli¹³⁷ e Maria de Assis Calsing¹³⁸.

A **guerra** é uma hipótese de alteração fundamental das circunstâncias que deram origem ao tratado, podendo, dessa forma, extinguir os compromissos existentes entre os Estados em conflito.

¹³⁴ ACCIOLY, Hildebrando, *op. cit.*, p. 642-343.

¹³⁵ ACCIOLY, Hildebrando, *ibidem*, p. 643.

¹³⁶ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 128.

¹³⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 343.

¹³⁸ CALSING, Maria de Assis, *op. cit.*, p. 69.

Nesse caso, os conflitos armados provocam a extinção dos tratados bilaterais que vinculem os beligerantes e suspende os compromissos entre ambos que constem de acordo multilaterais, continuando a operar normalmente para os Estados beligerantes nas suas relações com os Estados neutros ou para os Estados neutros nas suas relações entre si¹³⁹. Contudo, Francisco Rezek assevera que tal suspensão somente será possível se o tratado em questão foi “mutalizável”, ou seja, se constituir um acordo que não se invalida em decorrência de sua inexecução por parte de um ou mais Estados¹⁴⁰.

A impossibilidade temporária de cumprir o tratado enseja apenas sua suspensão.

Outro ponto de mereça destaque é o de que o **rompimento das relações diplomáticas e consulares entre as partes** de um tratado não acarreta a sua extinção, exceto se a existência dessas relações for indispensável à aplicação do tratado internacional (como por exemplo em tratados de cooperação em matéria militar¹⁴¹), uma vez que não existe relação entre a celebração dos tratados e a manutenção das relações diplomáticas e consulares. A Convenção de Viena de 1969 dispõe que “*A conclusão de um tratado, por si, não produz efeitos sobre as relações diplomáticas e consulares*” (art. 63) e que a ausência ou o rompimento das relações diplomáticas ou consulares não impede a celebração de atos internacionais entre os Estados (art. 74).

Ademais, dispõe o artigo 64 das Convenção de Viena de 1969 que qualquer tratado existente que estiver em conflito com norma superveniente de *jus cogens* torna-se nulo ou inexistente.

O internacionalista Florisbal de Souza Dell’Olmo elenca, ainda, a **perda de objeto** e a **caducidade** como meios de extinção dos tratados internacionais¹⁴².

¹³⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 345.

¹⁴⁰ REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 511-512.

¹⁴¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 345.

¹⁴² DELL’OMMO, Florisbal de Souza. *Curso de direito internacional público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 43.

Por derradeiro, quadra destacar que a suspensão da execução dos tratados internacionais está prevista no artigo 57 da Convenção de Viena de 1969 e pode ocorrer em razão de suas disposições ou do consentimento das partes, após consulta com outros estados contratantes ou de forma implícita. Nada impede, no entanto, que apenas algumas partes concluam um acordo específico para, entre si, suspender temporariamente a execução das disposições de um tratado multilateral (art. 58 da Convenção de Viena de 1969), sendo possível somente se: a) a permissão de tal suspensão estiver prevista no próprio tratado; b) referida suspensão não for proibida no próprio tratado; c) não prejudicar o gozo, pelas outras partes, dos seus direitos decorrentes do tratado, nem o cumprimento de suas obrigações; e d) não for incompatível com o objeto e a finalidade do tratado. Se o tratado não obstar a sua suspensão, as partes interessadas em levar a efeito a suspensão do tratado entre si, deverão notificar as demais partes de sua intenção em concluir o acordo, especificando as disposições do tratado cuja execução pretendem suspender (art. 58, §2º da Convenção de Viena de 1969)¹⁴³.

2.2 Denúncia enquanto forma de extinção: definição e peculiaridades

A vontade unilateral, como anteriormente explanado, é causa extintiva dos tratados. A denúncia, enquanto forma pela qual ela é exercida, demonstra o propósito manifestado pelo Estado em se desvincular do tratado celebrado previamente.

A doutrina cuida da denúncia dentre os meios de extinção dos tratados internacionais. No entanto, como assevera Valerio de Oliveira Mazzuoli, “*é mais próprio dizer que a denúncia é modo de terminação do tratado para o Estado em causa, por tratar-se de um ato unilateral seu (que é inofensivo às demais partes no acordo coletivo mutualizável)*”¹⁴⁴. Dessa forma, a denúncia só extingue os tratados bilaterais, enquanto nos tratados multilaterais a mesma somente acarreta o desligamento da parte denunciante.

A denúncia, segundo definição de Paulo Henrique Gonçalves Portela,

¹⁴³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 346.

¹⁴⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *ibidem*, p. 347.

*é o ato unilateral pelo qual uma parte em um tratado anuncia sua intenção de se desvincular de um compromisso internacional de que faça parte, desobrigando-se de cumprir as obrigações estabelecidas em seu bojo sem que isso enseje a possibilidade de responsabilização internacional*¹⁴⁵.

Dessa forma, a denúncia constitui o ato unilateral pelo qual uma parte de um tratado exprime a sua vontade de deixar de participar do mesmo.

A denúncia difere da ab-rogação pelo fato de aquela ser levada a efeito unilateralmente por uma determinada parte signatária do tratado, e não pela totalidade delas¹⁴⁶.

Outro ponto que merece destaque é o de que a denúncia não é obstada pela ausência de cláusula convencional expressa que a permita. Como bem assevera Alberto do Amaral Júnior, “a constatação de que os tratados não são perpétuos não se coaduna com a proibição de que as partes se retirem do compromisso firmado”¹⁴⁷. Outrossim, a inexistência de cláusula que permita a denúncia não a impede necessariamente, tendo em vista o princípio de que a vontade é um dos sustentáculos dos compromissos internacionais.

Todavia, o direito de denúncia, ainda que não esteja expressamente previsto no tratado, poderá ser exercido desde que seja compatível com a natureza do tratado, como por exemplo, os tratados comerciais e de cooperação técnica. Em contrapartida, alguns tratados não admitem a possibilidade de denúncia, como ocorre naqueles que dispõem sobre delimitações fronteiriças¹⁴⁸.

A denúncia do tratado será necessariamente feita por escrito por meio de carta ou notificação endereçada à outra parte signatária nos tratados bilaterais ou ao depositário nas hipóteses de tratados multilaterais, o qual terá a atribuição de transmitir o seu conteúdo às outras partes.

¹⁴⁵ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 125.

¹⁴⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 347.

¹⁴⁷ AMARAL JÚNIOR, Alberto, *op. cit.*, p. 117.

¹⁴⁸ AMARAL JÚNIOR, Alberto, *ibidem*, p. 117.

Segundo ensinamentos do internacionalista Carlos Roberto Husek, ao apresentar a denúncia, o país denunciante informa e torna público que a partir de uma determinada data, aquele acordo deixará de vigorar internamente, uma vez que houve o seu rompimento¹⁴⁹.

Cumprido destacar que, segundo a doutrina, a denúncia pode ser retratada. Nessa seara, Sidney Guerra¹⁵⁰ e Carlos Roberto Husek¹⁵¹ asseveram que a retratação da denúncia somente é possível se a mesma não tiver produzido os efeitos jurídicos que lhe são atinentes.

Primeiramente, importante explanar que nos tratados bilaterais, a denúncia acarreta a extinção dos mesmos por uma questão de fato¹⁵². Por sua vez, nos tratados multilaterais, a denúncia implica apenas a retirada da parte que denuncia o acordo, cujos efeitos cessam para o denunciante, mas permanecem para os demais entes signatários. Nessa seara, o internacionalista Ricardo Seitenfus denomina a denúncia dos tratados multilaterais como “retirada”¹⁵³.

2.3 Denúncia na Convenção de Viena de 1969

A possibilidade de realização da denúncia bem como o seu procedimento específico são, em regra, regulados no próprio tratado firmado entre as partes.

Ademais, a denúncia pode ser condicionada a aviso prévio, que deve ser de no mínimo doze meses (art. 56, parágrafo 2º, da Convenção de Viena de 1969).

A denúncia, em regra, é realizada em relação à totalidade do tratado. Nesse sentido, o artigo 44, §1º, da Convenção de Viena de 1969 disciplina que “*O direito de uma*

¹⁴⁹ HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2004.

¹⁵⁰ GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 107.

¹⁵¹ HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2004.

¹⁵² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 347.

¹⁵³ SEITENFUS, Ricardo. *Introdução ao direito internacional público*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 55.

*parte, previsto num tratado ou decorrente do artigo 56, de denunciar, retirar-se ou suspender a execução do tratado, só pode ser exercido em relação à totalidade do tratado, a menos que este disponha ou as partes acordem diversamente*¹⁵⁴. Por sua vez, Valerio de Oliveira Mazzuoli ressalta que não é possível a denúncia parcial do tratado, mas somente do seu texto por inteiro, em observância ao princípio da indivisibilidade ou da integridade convencional¹⁵⁵.

Por outro lado, Alberto do Amaral Júnior assevera que “*só será consentida a denúncia parcial se as cláusulas, que se pretende denunciar, forem separáveis do restante do acordo, não afetando a aplicação do tratado*”¹⁵⁶. Por sua vez, José Francisco Rezek leciona que, não obstante a Convenção de Viena tenha tratado do assunto, não a disciplinou de maneira satisfatória. Assevera o internacionalista que, primeiramente, é necessário verificar se os dispositivos que o Estado objetiva denunciar poderiam ter sido objeto de reserva e, em caso positivo, é necessário analisar se tal acordo é aberto à adesão, uma vez que somente nessa hipótese haverá embasamento na lógica jurídica para que a denúncia parcial seja aceita¹⁵⁷.

A denúncia se materializa nos tratados multilaterais na sua entrega às demais partes ou ao depositário para esse fim designado, que comunicará as demais partes da intenção do Estado denunciante em afastar-se do compromisso em questão. Já nos tratados bilaterais, basta uma das partes fazer chegar à outra o seu intento de não mais ser parte do acordo, para que desde já se caracterize a denúncia¹⁵⁸.

João Grandino Rodas afirma que os tratados que fixam situação jurídica permanente (também denominados reais ou dispositivos) são infensos à denúncia, no entanto, nem todos os tratados em que ela seria admissível preveem a possibilidade de denúncia unilateral¹⁵⁹.

¹⁵⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 347.

¹⁵⁵ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *ibidem*, p. 347.

¹⁵⁶ AMARAL JÚNIOR, Alberto, *op. cit.*, p. 117.

¹⁵⁷ REZEK, José Francisco. *Curso elementar de direito internacional público: curso elementar*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 109.

¹⁵⁸ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 347.

¹⁵⁹ RODAS, João Grandino. *Tratados internacionais*. São Paulo: RT, 1991, p. 22-23.

Na hipótese em que o tratado expressamente disciplina a possibilidade de denúncia em seu texto, a denúncia não apresenta grandes dificuldades. Maria de Assis Calsing assevera que é praxe alguns tratados preverem certo prazo a partir do seu início de vigência para que seja possibilitada a denúncia, enquanto outros permitem a denúncia desde já, mas determinam um prazo para que a mesma opere os seus efeitos e só ao seu final o Estado denunciante pode considerar o tratado extinto no que lhe diz respeito¹⁶⁰.

Em contrapartida, quando o tratado não prevê sobre a possibilidade de denúncia, surge a problemática de saber se, nesse caso, é possível efetuar-la ou não. O artigo 56, §1º da Convenção de Viena de 1969 estabeleceu regra com vistas a buscar na intenção das partes e na natureza dos tratados a possibilidade de se admitir a denúncia não motivada nos tratados omissos¹⁶¹. Assim dispõe o mencionado dispositivo:

Artigo 56. Denúncia ou retirada de um tratado que não contém disposições sobre extinção, denúncia ou retirada, não é suscetível de denúncia ou retirada, a não ser que:

1. Um tratado que não contém disposição relativa a sua extinção, e que não prevê denúncia ou retirada, não é suscetível de denúncia ou retirada, a não ser que:

- a) se estabeleça terem as partes tencionado a admitir a possibilidade da denúncia ou retirada; ou*
- b) um direito de denúncia ou retirada possa ser deduzido da natureza do tratado.*

No que tange à primeira hipótese (alínea “a”), José Francisco Rezek refere-se à possibilidade “*em que se logra encontrar, fora do texto convencional, ideia segura da intenção das partes*”¹⁶².

Explica ainda o referido internacionalista que

A segunda alínea chama à consideração a natureza do tratado silente, para que se alvitre se denunciável ou não. As dúvidas maiores propendem a surgir na área dos pactos coletivos: é certamente mais simples, entre os tratados bilaterais, distinguir pela natureza os imunes

¹⁶⁰ CALSING, Maria de Assis, *op. cit.*, p. 66.

¹⁶¹ SILVA, Roberto Luiz. *Direito Internacional Público*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 60.

¹⁶² REZEK, Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 487-488.

*à denúncia de todos os demais, compreendidos, por óbvio, na segunda classe os acordos de comércio e pagamentos; de cooperação cultural, científica e técnica; de extradição; as avenças sobre pesca, correios, tributos, navegação marítima e aérea, migrações, passaportes, malas diplomáticas, telecomunicações, turismo, e muitos outros temas. (...) Quando a força do contexto político faz com que se submeta certo Estado à aceitação perpétua de um compromisso que, por sua natureza, haveria de ser denunciável, o próprio jogo político tende a dar corretivo, um dia, a semelhante distorção.*¹⁶³

Dessa forma, nas hipóteses em que o tratado é omissivo acerca da possibilidade de denúncia, é necessário analisar, além da intenção das partes, a natureza do acordo com vistas a investigar a sua denunciabilidade, uma vez que determinados tratados não seriam denunciáveis em razão de sua natureza como, por exemplo, os tratados de paz, de desarmamento, de demarcação de fronteiras, dentre outros.

Nas demais hipóteses, destaca Valerio Mazzuoli que para que a denúncia se opere nos termos do artigo 56, §1º, da Convenção de Viena de 1969, deverá o Estado formalizar por escrito uma notificação ou carta manifestando a sua vontade de denunciar o tratado, transmitindo-a ao governo da parte copactante (se bilateral o acordo) ou a depositário do instrumento (se multilateral), com antecedência mínima de 12 (doze) meses à data em que pretenda efetivá-la, também denominado “prazo de acomodação”¹⁶⁴. Consoante inteligência do artigo 56, §2º da mencionada convenção *“Uma parte deverá notificar, com pelo menos doze meses de antecedência, a sua intenção de denunciar ou de se retirar de um tratado, nos termos do parágrafo 1”*.

No caso dos tratados multilaterais, o depositário fará saber às demais partes do acordo que o Estado denunciante manifestou formalmente a sua vontade em se retirar do respectivo tratado. É cabível salientar que o depositário, no caso das organizações internacionais, será a secretaria da organização. Pode ocorrer a situação atípica de o depositário de um tratado multilateral ser um Estado não parte, por não ter ratificado o acordo depois de aceito o encargo de depositário ao tempo das negociações¹⁶⁵.

¹⁶³ REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 487-488.

¹⁶⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 349-350.

¹⁶⁵ REZEK, Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 493.

Existe um questionamento na doutrina acerca da produção dos efeitos automáticos da denúncia após o “prazo de acomodação” de doze meses. A Seção 4 da Parte V da Convenção de Viena de 1969 estabelece um procedimento relativo à “nulidade, extinção, retirada ou suspensão da execução de um tratado” (arts. 65 a 68), sem o qual o tratado não termina pela vontade unilateral das partes. Ali se prevê que a parte notificante (e o prazo estabelecido para tal notificação é de três meses, e não de doze como na denúncia) somente poderá tomar a medida proposta (no caso, a denúncia do acordo) se não houver objeção de qualquer das partes, pois, havendo, deverá ser buscada uma solução pelos meios previstos no artigo 33 da Carta da ONU (art. 65, §2º). Por ter a Convenção estabelecido, para o caso da denúncia, um prazo de doze meses e não de três, poderia o intérprete entender que a Convenção de Viena excepcionou, para a denúncia, o procedimento extintivo constante nos artigos 65 a 68, dando à parte denunciante o poder de, sozinha, desvincular-se do tratado após o prazo de pré-aviso. Ocorre que, realizando-se uma interpretação sistemática e teleológica dos artigos 65, §2º, e 56, §2º, chega-se à conclusão, segundo Valerio Mazzuoli, de que no caso específico da denúncia, o prazo de três meses previsto no art. 65, §2º foi ampliado para o previsto no art. 56, §2º, que dispõe o prazo de doze meses de antecedência para que o Estado notifique os demais da sua vontade de denunciar o tratado. Após esses doze meses, se não houver objeções, o Estado poderá tomar a medida a que se propôs, ou seja, desvincular-se do tratado pela denúncia. Se houver objeções, seguir-se-á o procedimento previsto nos arts. 65 e seguintes da Convenção, buscando-se solução pelos meios previstos no art. 33 da Carta da ONU, etc¹⁶⁶.

A retratação da denúncia é permitida, desde que ainda não tenha gerado efeitos jurídicos.

Compete ao direito interno de cada Estado estabelecer os órgãos competentes para os atos de denúncia e o procedimento a ser seguido. A regra geral disciplina que os mesmos órgãos e autoridades competentes para celebrar tratados podem praticar a denúncia, uma vez que esta constitui um ato de relação internacional. No entanto, a

¹⁶⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 350.

prática mais comum é a de que a denúncia não está sujeita à autorização parlamentar¹⁶⁷.

No Brasil, a denúncia, em tese, é entendida como ato privativo e discricionário do Presidente da República (art. 84, inc. VIII, CF/88), materializado por meio do decreto e que, por enquanto, não se encontra sujeito à autorização prévia ou referendo posterior do Congresso Nacional. Entretanto, existe uma tendência a que passe a ser exigida a autorização congressual para que o Presidente da República possa proceder à denúncia de um tratado. É o que revela o julgamento da ADI n. 1625, no Supremo Tribunal Federal, ora ainda em curso, dentro do qual vem prevalecendo a orientação de que não é possível ao Presidente da República denunciar tratados sem o consentimento do Congresso Nacional¹⁶⁸.

2.4 Efeitos da denúncia

A consequência da extinção dos tratados está prevista no artigo 70 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, que arrola apenas aquelas que se aplicam a quaisquer tipos de tratados, observando, dessa forma, os dispositivos específicos que possa haver nos tratados violados ou em outras normas pactuadas entre os Estados¹⁶⁹.

O §1º do artigo 70 da referida Convenção dispõe que a extinção de um tratado: a) libera as partes de continuar a cumprir o tratado e b) não prejudica qualquer direito, obrigação ou extinção jurídica das partes, gerados pela execução do tratado, antes de sua extinção. Por sua vez, o §2º do mencionado artigo prevê que no caso de denúncia ou da retirada de um Estado de um tratado multilateral, tais normas aplicam-se nas relações entre esse Estado e cada uma das outras partes no acordo, a partir da data dessa denúncia ou retirada.

¹⁶⁷ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 126.

¹⁶⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo n. 549, Brasília/DF, 1 a 5 de junho de 2009.

¹⁶⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 78.

A denúncia isenta o ente signatário de cumprir as normas dos tratados, sendo ato que produz efeito *ex nunc*, não excluindo as obrigações estatais relativas a atos ou omissões ocorridas antes da data em que venha a produzir efeitos. Dessa forma, afirma Guido Fernando da Silva Soares que a extinção “*é um ato formal, com efeitos ex nunc, uma vez que seus efeitos operam a partir de sua declaração, respeitados os efeitos já constituídos até aquele momento*”¹⁷⁰.

Salvo disposição em contrário constante do tratado ou acordada pelas partes, a extinção de um tratado libera as partes de qualquer obrigação de continuar a cumprir suas normas, mas não atinge qualquer direito, obrigação ou situação jurídica das partes que decorram da execução do tratado antes de sua extinção.

Celso D. de Albuquerque Mello assevera, por sua vez, que para os Estados que não estão obrigados pelas normas atinentes à extinção dos tratados previstas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 se dá imediatamente ao momento da sua comunicação formal, isto é, não existe o prazo de dilação para os efeitos da denúncia¹⁷¹.

¹⁷⁰ SOARES, Guido Fernando Silva, *op. cit.*, p. 78.

¹⁷¹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 205.

3 COMPETÊNCIA PARA DENÚNCIA AOS TRATADOS NO BRASIL: ASPECTOS POLÊMICOS

3.1 O Poder Legislativo no procedimento de denúncia aos tratados

No estudo a respeito da denúncia dos tratados no Brasil, a ausência de normas constitucionais acerca do instituto, a divergência doutrinária, bem como a inexistência de normas procedimentais geram uma problemática no direito brasileiro ensejadora de inúmeros debates concernentes à processualística da denúncia dos tratados internacionais exercida pelo Presidente da República.

A citada problemática surgiu quando, na história brasileira, o Chefe do Poder Executivo denunciou tratados internacionais sem manifestação do Congresso Nacional, gerando debates por parte dos indivíduos que se sentiram lesados com aludido ato.

Dispõe o artigo 49, incisos I e X, da Constituição Federal de 1988, que preveem o controle parlamentar:

Art. 49. É da competência do Congresso Nacional:

I- resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

(...)

X- fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

Por sua vez, preceitua o artigo 84 da Lei Maior de 1988:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VIII- celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

A competência do Congresso Nacional para resolver e fiscalizar o Poder Executivo sobre tratados, acordos ou atos internacionais reflete a exteriorização da vontade popular da nação. Por essa razão, é justificável o fato de o tratado internacional ser submetido à apreciação do Poder Legislativo após a sua assinatura para referendo

parlamentar. Somente após a expedição do Decreto Legislativo o Chefe do Poder Executivo está autorizado a ratificar o acordo internacional.

Tais artigos supracitados estão intimamente relacionados com o “princípio da tripartição de poderes” e do “sistema de freios e contrapesos”. O princípio da tripartição de poderes consiste na ideia de promover a desconcentração do poder das mãos de um só indivíduo ou grupo, com vistas a garantir a liberdade por meio de um governo de caráter moderado, desempenhando papel de contenção de poder no Estado Democrático de Direito¹⁷². Por sua vez, o sistema de freios e contrapesos (*system of checks and balances*), oriundo do sistema norte americano, tem o desiderato de garantir o equilíbrio e a harmonia entre os poderes, mediante o estabelecimento de controles recíprocos e legítimos de um poder sobre o outro, nos limites previstos na Constituição Federal, com o objetivo de tornar o Estado mais eficiente¹⁷³.

Contudo, a questão central objeto do presente trabalho consiste em saber se o Chefe do Poder Executivo pode, por ato próprio, denunciar tratados internacionais cujas ratificações dependeram de aprovação do Congresso Nacional.

Como anteriormente afirmado, tal debate jurídico surgiu com a ocorrência de dois casos nos quais o Presidente da República denunciou tratados internacionais sem a participação do Poder Legislativo: a) a retirada unilateral do Brasil do Pacto das Nações e b) a denúncia da Convenção n. 158 da Organização Internacional do Trabalho.

¹⁷² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 78-80.

¹⁷³ BONAVIDES, Paulo, *ibidem*, p. 78-80.

3.2 Denúncia ao Pacto da Sociedade das Nações (1926)

A denúncia de tratados internacionais pelo Brasil foi levantada pela primeira vez em 1926, quando, nos últimos meses do governo Artur Bernardes, ficou decidido que o Brasil se desligaria da Sociedade das Nações (SdN)¹⁷⁴.

Quando da denúncia em 1926, Clóvis Bevilacqua, à época Consultor Jurídico do Itamaraty, chamado a se pronunciar, manifestou-se a favor da denúncia sem a participação do Congresso Nacional, em parecer datado de 5 de julho de 1926, sob o fundamento de que a participação do Poder Legislativo somente é necessária na ratificação dos tratados, sob o auspício da Constituição de 1891¹⁷⁵. Desde então, o poder de denunciar tratados passou a pertencer com exclusividade ao Poder Executivo, tendo permanecido a interpretação oficial do governo brasileiro¹⁷⁶.

Dessa forma, a prática brasileira em matéria de denúncia de tratados internacionais pauta-se, até os dias atuais, no entendimento sustentado por Clóvis Bevilacqua. O ato de noticiar a denúncia pela mera publicação do decreto executivo no Diário Oficial perdurou por todo o século XX, mesmo diante de mudanças constitucionais¹⁷⁷.

Nesse sentido, assevera André Lipp Pinto Basto Lupi:

(...) não se encontrou nas pesquisas feitas um único Decreto Legislativo que tivesse aprovado proposta de denúncia do Poder Executivo. Isso indica que se pode assumir como verdadeira a alegação formulada nos autos da ADI 1.625 referentes à prática

¹⁷⁴ GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGs, 2005, p. 117-135.

¹⁷⁵ Clóvis Bevilacqua fundamentou o seu parecer conforme a interpretação de dispositivos da Constituição de 1891. Previa o art. 48, inciso XVI da Constituição de 1891 que “*Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VIII – declarar imediatamente a guerra nos casos de invasão ou agressão estrangeira; (...) XIII – nomear os demais membros do Corpo Diplomático e os agentes consulares; (...) XIV – manter as relações com os Estados estrangeiros; (...) XVI – entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre ad referendum do Congresso, e aprovar os que os Estados celebrarem na conformidade do art. 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso*”. Por sua vez, previa o art. 34, inciso XII, da Constituição de 1891, que “*Compete privativamente ao Congresso Nacional: (...) XII- resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras*”.

¹⁷⁶ GARCIA, Eugênio Vargas, *op.cit.* p.117-135.

¹⁷⁷ LUPI, André Lipp Pinto Basto. *O papel do Congresso Nacional na denúncia dos tratados: o caso da vigência da convenção n. 158 da organização internacional do trabalho (ADIN 1.625)*. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manuel/arquivos/anais/fortaleza/4038.pdf>> Acesso em 15 nov. 2015, p. 3808.

*brasileira na matéria: No Brasil, o ato de denúncia sempre foi objeto de ação unilateral do Poder Executivo, dispensada a audiência do Congresso Nacional*¹⁷⁸.

Cumpra adiantar que tal prática motivou o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.625/DF, perante do Supremo Tribunal Federal (STF), tal como será explanado no decorrer do presente capítulo.

3.2.1 Prática brasileira e posicionamentos doutrinários acerca do tema

A denúncia do Estado brasileiro do Pacto da Sociedade das Nações ensejou diversas discussões jurídicas de cunho doutrinário.

Assim se pronunciou Clóvis Bevilacqua quando instado a se manifestar em 1926 a respeito da denúncia do Presidente da República ao Pacto da Sociedade das Nações:

*Se há no tratado uma cláusula, prevendo e regulando a renúncia 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 o modo de executá-lo, portanto, numa de suas cláusulas, se acha consignado o direito de o dar por extinto. (...) Se prevalecesse o princípio da necessidade de deliberação prévia do Congresso para ser declarada a retirada do Brasil da Sociedade das Nações, logicamente, deveria ser exigida a mesma formalidade para o cumprimento das outras cláusulas do Pacto, e então seria o Congresso o executor do tratado e não o Poder a quem a constituição confia essa função.*¹⁷⁹

Asseverou, ainda, que a norma constitucional vigente na Constituição de 1891 que exige a manifestação do Congresso Nacional não fez menção à denúncia. Ou seja, a regra constitucional somente dispôs expressamente que a aprovação do Congresso seria indispensável no caso da ratificação dos tratados (formação dos atos jurídicos internacionais), tendo silenciado na hipótese da denúncia, motivo pelo qual o

¹⁷⁸ LUPI, André Lipp Pinto Basto, *op. cit.*, p. 3809.

¹⁷⁹ BEVILAQUA, Clóvis. *Denúncia de tratado e saída do Brasil da Sociedade das Nações* (Parecer de 5 de julho de 1926). In *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty*, v. II (1913-1934), Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros (org.). Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000, p. 346-347.

doutrinador concluiu que a aprovação do Poder do Legislativo nesta última seria dispensável¹⁸⁰.

Clóvis Bevilacqua destacou, ainda, que embora a Constituição tenha sido silente a respeito da denúncia, a faculdade do Poder Executivo de denunciar tratados dar-se-ia em razão da junção de preceitos constitucionais que conferem as atribuições dos Poderes em que se divide a soberania nacional. Da combinação de tais preceitos, acrescidos ao espírito que os rege, é que resultaria a competência do Poder Executivo de denunciar o tratado que foi por ele celebrado com a aprovação do Congresso Nacional¹⁸¹. Quadra transcrever as palavras do aludido doutrinador, *in verbis*:

Cabe-lhe essa atribuição, porque o poder Executivo é o órgão a que a Constituição confere o direito de representar a nação em suas relações com as outras. E ele exerce essa função representativa, pondo-se em comunicação com os Estados estrangeiros; celebrando tratados, ajustes e convenções; nomeando os membros do corpo diplomático e consular, declarando a guerra diretamente, por si, nos casos de invasão ou agressão estrangeira; enfim, dirigindo a vida internacional do país, com a colaboração do Congresso, porém, é excepcional; somente se faz indispensável nos casos prescritos; quando a Constituição guarda silêncio, deve entender-se que a atribuição do Poder Executivo, no que se refere às relações internacionais, é privativa dele¹⁸².

Por sua vez, o internacionalista José Francisco Rezek, embora também entenda que o Poder Executivo pode denunciar tratados sem a anuência do Congresso Nacional, não concorda com os fundamentos jurídicos levantados por Clóvis Bevilacqua. O internacionalista leciona que

A tese de Clóvis Bevilacqua, sem embargo do engenho com que a desenvolveu o grande juriconsulto, é inconsistente. Repousa ela sobre a previsão convencional da denúncia, onde se vislumbra uma cláusula que “não difere das outras”. Isto vale dizer que denunciar um tratado, quedando ao largo de seu domínio jurídico, e transformando, pois, o compromisso em não compromisso, é algo que não difere de exercitar uma qualquer dentre as cláusulas de execução propriamente ditas. A quem tal proposição não pareça elementarmente inaceitável – pelo abismo que separa a cláusula de denúncia das cláusulas pertinentes à execução do avençado –, convirá lembrar que a tese em exame obriga a admitir, a fortiori, que o governo não depende do

¹⁸⁰ BEVILAQUA, Clóvis, *op. cit.*, p. 347-348.

¹⁸¹ BEVILAQUA, Clóvis, *ibidem*, p. 349-350.

¹⁸² BEVILAQUA, Clóvis, *ibidem*, p. 349-350.

*parlamento para levar a termo a emenda ou reforma de tratados vigentes, sempre que prevista no texto primitivo. E semelhante pretensão, ao que se saiba, não foi jamais exteriorizada pelo governo brasileiro, ou por outro que se encontre sujeito a uma disciplina constitucional parecida. Afinal, não costuma haver limite quantitativo ou qualitativo para o que a reforma pode, em tese, importar a um tratado: mediante emendas é possível converter-se um acordo de intercâmbio desportivo num pacto de aliança militar ou num compromisso de cessão gratuita de parte de parte do território nacional.*¹⁸³

Rezek, até os dias atuais, entende que o chefe do Poder Executivo pode utilizar de sua autoridade para denunciar tratados sem a necessidade de intervenção do Poder Legislativo. Contudo, analisa a convenção como “validamente denunciável” e, se não for este o caso, em razão da natureza do acordo ou por impedimento de cunho cronológico já avençado, não há que se cogitar de denúncia lícita e de quem seria competente consoante o direito interno de uma das partes para decidir a respeito¹⁸⁴.

Assevera, ainda, que onde a comunhão de vontades entre o Poder Executivo e o Parlamento seja necessária para obrigar o Estado em uma relação contratual internacional, reputa-se suficiente a vontade de um daqueles poderes para desobrigá-lo através da denúncia¹⁸⁵. Merece destaque a transcrição das palavras do internacionalista, *in verbis*:

*(...) cumpre entender que as vontades reunidas do governo e do parlamento presumem-se firmes e inalteradas, desde o instante da celebração do tratado, e ao longo de sua vigência pelo tempo afora, como dois pilares de sustentação da vontade nacional. Isso leva à conclusão de que nenhum tratado – dentre os que se mostrem rejeitáveis por meio de denúncia – deve continuar vigendo contra a vontade quer do governo, quer do Congresso. O ânimo negativo de um dos dois poderes políticos em relação ao tratado há de poder determinar sua denúncia, visto que significa o desaparecimento de uma das bases em que se apoiava o consentimento do Estado.*¹⁸⁶

¹⁸³ REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 500-501.

¹⁸⁴ REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 142.

¹⁸⁵ REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 501-502.

¹⁸⁶ REZEK, José Francisco, *ibidem*, p. 501-502.

Dessa forma, Rezek admite a tese de que a vontade do Poder Legislativo também é hábil para provocar a denúncia de um tratado internacional, mesmo quando não coincidente com as intenções do Poder Executivo:

Neste passo, é imperioso reconhecer o desequilíbrio reinante entre os instrumentos de ação do governo e os do Congresso. Se o intento de denunciar é o do primeiro, o ato internacional pertinente dará seqüência imediata à decisão do Presidente da República – a quem se subordinam todos os mecanismos do relacionamento exterior e todos os condutos da comunicação oficial com nações estrangeiras e demais pessoas jurídicas de Direito das Gentes. Tendo origem no Congresso o propósito da denúncia, não deixará de recair sobre o Executivo a responsabilidade por sua formulação no plano internacional. De par com isso, o meio com que o Congresso exteriorize a sua vontade ante o governo não pode ser um decreto legislativo de “rejeição” do acordo vigente – à falta de previsão de semelhante ato na faixa de competência exclusiva do parlamento. Por exclusão, cabe entender que a lei ordinária é o instrumento próprio a que o legislativo determine ao governo a denúncia de tratados, tal como fez em 1911, no domínio extradicional. (...) a lei ordinária, entretanto, não é produto exclusivo do parlamento, visto que depende de sanção do chefe do governo. Este vetará o projeto caso discorde da ideia da denúncia; e só o verá promulgado, contra sua vontade, caso para tanto convirjam dois terços do total de membros de cada uma das casas do Congresso. Aqui se encontra a evidência maior do desequilíbrio entre a manifestação de vontade do governo e a expressão da vontade do Congresso, no sentido de desvincular o país de um pacto internacional. A segunda não apenas percorre, na forma, caminhos oblíquos: ela deve, antes de tudo, encontrar-se escorada no mais amplo quórum que nossa ordem constitucional reclama, qual seja o necessário à rejeição do veto presidencial¹⁸⁷.

Em contrapartida, Pontes de Miranda, que também divergia da tese de Clóvis Bevilacqua, afirmou que “aprovar tratado, convenção ou acordo, permitindo que o Poder Executivo o denuncie, sem consulta, nem aprovação [do Parlamento], é subversivo dos princípios constitucionais”, de maneira que o Presidente da República, da mesma forma que faz na ratificação, deve apresentar projeto de denúncia ou denunciar o tratado, convenção ou acordo com referendo do Poder Legislativo¹⁸⁸.

Quadra acrescentar que, consoante lições de Marcelo Varella, para se denunciar um tratado, basta um ânimo negativo de um dos Poderes (seja o Executivo ou o Legislativo), de modo que a doutrina majoritária considera que o Congresso Nacional

¹⁸⁷ REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 502-504.

¹⁸⁸ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*, t. III. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 109 e ss.

somente poderá denunciá-lo se houver a anuência do Poder Executivo. Salienta, ainda, que nada impede que o Poder Legislativo *“promulgue outro decreto legislativo, revogando o anterior, o que tem como consequência a própria denúncia do tratado. Nada impede também que se proponha uma lei ordinária que revogue o tratado e derrube o eventual veto presidencial”*¹⁸⁹. Acrescenta que os tratados internacionais podem ser denunciados nas seguintes hipóteses: a) por uma lei posterior que faça remissão explícita ao tratado, com a participação de ambos os poderes, um para aprová-la e o outro para sancioná-la; b) por lei posterior que faça remissão explícita ao tratado, aprovada pelo Poder Legislativo, vetada pelo Poder Executivo mas com veto derrubado por aquele; c) por um decreto legislativo revogando o ato que autorizou a ratificação do tratado e d) por um decreto do Poder Executivo, revogando o tratado¹⁹⁰.

Em que pese o mencionado doutrinador ter afirmado que existe a possibilidade de um tratado internacional ser denunciado por meio de um decreto legislativo revogando o ato que autorizou a ratificação do tratado, cabe destacar que tal hipótese, na verdade, constitui um caso de revogação da lei que internalizou o tratado, e, portanto, não tem o condão de ensejar a denúncia do mesmo na seara internacional, de modo que o Estado pode ser internacionalmente responsabilizado por isso.

Por sua vez, Valerio de Oliveira Mazzuoli leciona que o Congresso Nacional pode, por meio de lei, denunciar tratados internacionais, tendo eventualmente que derrubar o veto do Presidente da República, caso o Poder Executivo não aceite a denúncia proposta pelo Parlamento. Destaca que, ainda que a iniciativa da denúncia se origine no Congresso Nacional, sempre recairá sobre o Poder Executivo a responsabilidade por sua formulação no plano internacional. No entanto, explana que não parece razoável atribuir ao Presidente da República a faculdade de denunciar sozinho um tratado internacional cuja ratificação necessitou de autorização do Congresso Nacional. No caso da denúncia por ato do Poder Legislativo, por meio de lei ordinária,

¹⁸⁹ VARELLA, Marcelo D.. *Direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 45.

¹⁹⁰ VARELLA, Marcelo D., *op. cit.*, p. 45-46.

o Presidente da República participa da formação da vontade popular, sancionando ou vetando o projeto de lei em questão¹⁹¹.

No caso oposto, ou seja, em que a denúncia do tratado se dá por ato exclusivo do Presidente da República, verifica-se que o Congresso Nacional permanece em absoluto silêncio, sequer tendo ciência da vontade presidencial de denunciar o tratado, segundo a tese defendida por Rezek¹⁹².

É nesse ponto que reside a divergência de Valerio de Oliveira Mazzuoli com o citado internacionalista. Ocorre que, da mesma forma que o Presidente da República necessita da aprovação do Congresso Nacional para ratificar o tratado, o entendimento mais coerente com a Constituição Federal de 1988 seria que o mesmo procedimento fosse aplicado com relação à denúncia (princípio do ato contrário), o que observaria o paralelismo que deve existir entre os atos jurídicos de assunção dos compromissos internacionais com aqueles relativos à sua denúncia¹⁹³. Pontes de Miranda¹⁹⁴ segue a mesma linha de Mazzuoli, como anteriormente exposto.

Outrossim, assevera Mazzuoli que é necessário observar o teor do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, que preceitua que todo poder emana do povo, incluindo-se nessa categoria, conseqüentemente, o poder de denunciar tratados¹⁹⁵.

Cumprе acrescentar que Ingo Wolfgang Sarlet afirma que “*não faz sentido que para a incorporação do tratado seja indispensável a aprovação pelo Congresso e para uma posterior denúncia se possa dispensar a intervenção do Legislativo*”¹⁹⁶.

Pelo exposto, verifica-se que desde 1926, por ocasião da denúncia brasileira do Pacto da Sociedade das Nações, até os dias atuais, a doutrina internacionalista e

¹⁹¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 356.

¹⁹² REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 500-504.

¹⁹³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 356.

¹⁹⁴ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti, *op. cit.*, p. 109 e ss.

¹⁹⁵ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *op. cit.*, p. 356.

¹⁹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *Algumas notas sobre os direitos fundamentais e os tratados internacionais em matéria de direitos humanos*. In: ROCHA, J.C. de C.; HENRIQUES FILHO, T.H.P.; CAZETTA, U (coords). *Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 165.

constitucionalista não é pacífica na resolução da celeuma jurídica atinente à necessidade de participação do Poder Legislativo na denúncia dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

No que tange aos entendimentos jurisprudenciais brasileiros, não houve pronunciamento dos Tribunais Superiores a respeito da constitucionalidade ou legalidade da denúncia do Brasil do Pacto da Sociedade das Nações.

3.2.2 Denúncia aos tratados de proteção aos direitos humanos no Direito Brasileiro

Primeiramente, com ressalva da possibilidade de um quórum diferenciado para a aprovação parlamentar dos tratados de direitos humanos, qual seja, consagrado pelo artigo 5º, §3º, da Constituição Federal de 1988, o processo de incorporação dos mesmos ao ordenamento jurídico brasileiro não difere do utilizado para qualquer outro tratado¹⁹⁷.

A história do ordenamento jurídico brasileiro demonstra que os tratados de direitos humanos assumiram *status* supralegal até 1977, quando a partir de então passaram a ser entendidos como lei ordinária, como todos os demais tratados então em vigor no Brasil, submetidos, ademais, aos critérios cronológico (*lex posteriori derogat priori*) e da especialidade (*lex specialis derogat generalis*), segundo entendimento do Colendo Supremo Tribunal Federal¹⁹⁸.

Em 1988, ganhou relevância o artigo 5º, §2º, da Constituição Federal, a denominada “cláusula de abertura dos direitos fundamentais”¹⁹⁹, que preceitua que os direitos reconhecidos no texto constitucional não excluem outros “*decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*”. Para parcela da doutrina, tal dispositivo conferiu

¹⁹⁷ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 6. ed. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014, p. 986.

¹⁹⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. RE n. 80.004/SE. Rel. Min. Xavier de Albuquerque. Brasília, DF, 01. Jun.77, DJ 29.12.77, p. 9433.

¹⁹⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 991.

caráter constitucional material às normas internacionais de direitos humanos, consoante entendimento de Valerio de Oliveira Mazzuoli²⁰⁰ e Flávia Piovesan²⁰¹. Ocorre que a natureza constitucional das normas internacionais de direitos humanos não foi reconhecida de maneira ampla pelo Supremo Tribunal Federal.

Por sua vez, da promulgação da Constituição Federal de 1988 até 2007 foi o período em que a jurisprudência do STF manteve o entendimento tradicional e praticamente pacífico de que os tratados de direitos humanos (art. 5º, §2º, CF/88) eram equiparados à lei ordinária²⁰².

A reavaliação do *status* dos tratados de direitos humanos na ordem jurídica interna se deu no julgamento do processo pleiteando o reexame da legalidade da prisão civil do depositário infiel, vedada pela Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (art. 7º, parágrafo 7º) e permitida pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, LXVII) e pelo Código Civil de 2002 (art. 652). A prisão civil passou a ser inadmissível no contexto sobre o *status* dos tratados de direitos humanos (art. 5º, §2º, CF), que passaram a ser vistos como normas supralegais (aquelas que são hierarquicamente inferiores à Constituição, mas estão acima das demais espécies normativas nacionais), o que foi ilustrado por ocasião do julgamento do RHC n. 79.785/RJ, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence²⁰³. Tal posicionamento é atualmente o majoritário no STF.

Existe no Pretório Excelso o posicionamento minoritário de que os tratados de direitos humanos seriam materialmente constitucionais, independentemente de seu processo

²⁰⁰ MAZUOLLI, Valerio de Oliveira. *Direito internacional público: parte geral*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 104.

²⁰¹ PIOVESAN, Flávia. *Tratados internacionais de direitos humanos e a reforma do judiciário*. Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 94.

²⁰² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Tribunal Pleno. ADI-MC n. 1.480/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, j. 4.09.97. DJ 18.05.01, p. 429; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. RE n. 344.585/RS. Rel. Min. Moreira Alves, Brasília, DF, j. 25.06.02. DJ 13.09.2002, p. 85. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. HC 72.131/RJ. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, j. 23.11.95. DJ 01.08.03, p. 103.

²⁰³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. RHC n. 79.785/RJ. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, j. 29.03.00. DJ 22.11.02, p. 57.

de aprovação, entendimento defendido pelo voto do Ministro Celso de Mello por ocasião do julgamento do HC n. 87.585/TO²⁰⁴.

No que tange aos tratados de direitos humanos aprovados de acordo com o procedimento previsto no artigo 5º, §3º, da Constituição Federal de 1988, que adveio da Emenda Constitucional n. 45, de dezembro de 2004, a exegese do preceito dispõe que *“Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”*. O objetivo foi dirimir eventuais dúvidas acerca da hierarquia dos tratados de direitos humanos na ordem jurídica pátria²⁰⁵.

Existe um questionamento controverso na doutrina sobre a possibilidade de denúncia dos tratados de direitos humanos.

Sobre o assunto, Flávia Piovesan assevera que, em tese, a partir do momento em que é aberta a possibilidade de que as normas internacionais de direitos humanos adquiram hierarquia constitucional, tais preceitos passam a constar do rol de direitos fundamentais consagrados pelo ordenamento constitucional e passam a ser cláusulas pétreas, não sendo possível aboli-las através de emenda constitucional²⁰⁶.

Por sua vez, Valerio de Oliveira Mazzuoli pontua que a possibilidade de denúncia não ocorre no caso dos tratados de direitos humanos, uma vez que *“por ingressarem no ordenamento jurídico brasileiro com índole e nível constitucionais, petrificam-se como cláusulas eternas no nosso Direito interno, passando a ser, portanto, infensos à denúncia por parte do governo brasileiro (v. art. 5º, §§1º, 2º e 3º, da CF)”*²⁰⁷.

²⁰⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. HC n. 87.585/TO. Rel. Min. Marco Aurélio, Brasília, DF, j. 03.12.08. DJe-118.

²⁰⁵ Até agora, apenas a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova Iorque) e seu Protocolo Facultativo foram aprovados pelo Congresso nos termos desse procedimento (Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008), tendo sido posteriormente ratificados e incorporados ao ordenamento jurídico interno pelo Decreto n. 6.494, de 25/8/09.

²⁰⁶ PIOVESAN, Flávia, *op. cit.*, p. 423.

²⁰⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 356.

Já Paulo Henrique Gonçalves Portela leciona que a denúncia de qualquer tratado de direitos humanos efetivamente pode não só alterar cláusula pétrea como também pode configurar enfraquecimento do sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Por outro lado, a vedação da denúncia de tratados na matéria pode promover o engessamento da ordem jurídica, impedindo a incorporação ao Direito brasileiro de normas que melhor protejam a pessoa. Em ambos os casos, ocorre violação do princípio da primazia dos direitos humanos nas relações internacionais²⁰⁸.

Para solucionar a questão, afirma Portela que deve ser mantida a possibilidade de o Estado brasileiro denunciar a um tratado de direitos humanos, com vistas a garantir a integridade da ordem constitucional e do compromisso internacional do Brasil de proteger a dignidade humana, mas apenas para que este seja substituído por outro ato internacional que amplie a proteção da pessoa, atualizando, dessa forma, o universo jurídico haja vista o primado que constitui a dignidade humana²⁰⁹.

Ante o exposto, o entendimento favorável à possibilidade de denúncia de tratados internacionais de direitos humanos parece ser o mais coerente com a proteção da dignidade da pessoa humana, desde que seja substituído por outro tratado que tenha o desiderato de ampliar a citada proteção e não para restringi-la.

Superado tal questionamento, é cabível analisar a possibilidade de participação do Congresso Nacional na denúncia de tratados de direitos humanos.

Paulo Henrique Gonçalves Portela, considerando a importância dos bens jurídicos envolvidos, entende que não parece razoável que a denúncia seja exercida exclusivamente pelo Chefe do Poder Executivo, sem que haja o controle democrático afeto à atuação do Congresso Nacional, uma vez que a participação de ambos os poderes caracteriza um Estado Democrático de Direito e prestigia o princípio da tripartição dos poderes. Destaca, ademais, que a intervenção do Poder Legislativo é necessária para emendas que impliquem em novos compromissos para o patrimônio nacional (artigo 49, inciso I, da Constituição Federal)²¹⁰.

²⁰⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 1001.

²⁰⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 1001.

²¹⁰ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *ibidem*, p. 1001.

Nesse sentido, Flávia Piovesan afirma que “se para a ratificação é necessário um ato complexo, fruto da conjugação de vontades do Executivo e Legislativo, para o ato de denúncia também este deveria ser o procedimento”²¹¹.

Dessa forma, se a atuação do Congresso Nacional se faz indispensável na celebração do tratado, não parece haver justificativa razoável para que a denúncia dispense a sua participação.

Em sede de direito comparado, a Argentina e o Paraguai exigem a anuência do Poder Legislativo nas denúncias de tratados de direitos humanos pelo Poder Executivo, sendo que a Espanha a exige para a denúncia de qualquer tratado. No entanto, o Estado brasileiro continua silente a respeito do tema²¹². Na prática brasileira, a denúncia ainda é ato do Presidente da República, dispensando a aprovação parlamentar prévia ou posterior.

Seguindo esse raciocínio, os tratados de proteção aos direitos humanos aprovados pelo quórum qualificado previsto no artigo 5º, §3º, da Constituição Federal de 1988 passaria obrigatoriamente pelo referendo parlamentar, do mesmo modo que os tratados internacionais gerais.

Pedro Dallari afirma que

*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 revogá-la ou modificá-la unilateralmente, tendo, para 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.*²¹³

²¹¹ PIOVESAN, Flávia, *op. cit.*, p. 424.

²¹² PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, *op. cit.*, p. 1001.

²¹³ DALLARI, Pedro B. *A Constituição e tratados internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 117.

Os doutrinadores Júlio Cesar Rossi²¹⁴ e Márcio Pereira P. Garcia²¹⁵ entendem no mesmo sentido expresso por Pedro Dallari.

No entanto, Celso D. de Albuquerque de Mello²¹⁶ e Tarciso Dal Maso Jardim²¹⁷ destacam que é necessário impor limites a esta prerrogativa do Poder Legislativo. Ao Congresso Nacional não caberia a deliberação acerca da denúncia de todos os atos internacionais, o que encerraria a atribuição do Presidente da República, mas tão somente daqueles relativos à proteção dos direitos humanos e às associações e organismos multilaterais, porquanto constituem decisões que acarretariam excessivo impacto legislativo e possíveis violações a princípios constitucionais de violação de direitos humanos, a defesa da paz e do incentivo à integração regional. Por exemplo, se o Brasil quisesse se desvincular do Mercosul, teria de submeter tal decisão ao Congresso Nacional.

3.2.2.1 Convenções da OIT e tratados de direitos humanos

Ainda na seara de estudo dos direitos humanos, é importante fazer um breve estudo sobre a natureza das convenções da OIT enquanto tratados de direitos humanos, uma vez que tal assunto serve de base para o desenvolvimento do próximo tópico.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é a entidade internacional que mais se dedica aos direitos humanos dos trabalhadores, nas palavras de Arnaldo Sussekind²¹⁸. Foi criada após a Primeira Guerra Mundial em 1919, por meio do

²¹⁴ ROSSI, Julio Cesar. *Celebração e denúncia de tratados internacionais – o caso da convenção n. 158 da OIT*. In: Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário, v. 7, n. 39, nov./dez. 2010, p. 45-57.

²¹⁵ GARCIA, Márcio Pereira Pinto. *A terminação de tratado e o poder legislativo à vista do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional internacional brasileiro*. 2008. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

²¹⁶ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Constituição e relações internacionais*. In: *A nova Constituição e o Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 28.

²¹⁷ JARDIM, Tarciso Dal Maso. *Condicionantes impostas pelo Congresso Nacional ao executivo federal em matéria de celebração de tratados*. In: *Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional*, 2011. Disponível em < <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-13-condicionantes-impostas-pelo-congresso-nacional-ao-executivo-federal-em-materia-de-celebracao-de-tratados/view> > Acesso em 15 nov. 2015, p. 7.

²¹⁸ SUSSEKIND, Arnaldo. *Os direitos humanos do trabalhador*. In: Revista TST, v. 73, n. 3, jul/set. 2007, p. 8.

Tratado de Versalhes, com o desiderato de promover padrões internacionais mínimos de direitos trabalhistas e bem estar dos trabalhadores e possui uma importância relevante no processo de internacionalização dos direitos humanos. Dentre os principais instrumentos emitidos pela OIT, é possível elencar os seguintes: a) as **convenções** (tratados de cunho normativo, multilaterais e abertos à ratificação dos Estados membros); b) as **recomendações** (atos que tem caráter facultativo e geralmente complementam as disposições de uma convenção e não são abertas à ratificação por disciplinarem assuntos ainda não convenientes para serem objeto de convenção, não possuindo força normativa) e c) as **resoluções** (atos de funcionamento interno da OIT)²¹⁹.

Nesse sentido, assevera João Filipe Moreira Lacerda Sabino que *“somente as convenções possuem força normativa apta a ensejar efeitos no ordenamento jurídico interno dos Estados ratificantes, ao passo que os direitos previstos nas Convenções da OIT são direitos humanos conferidos aos trabalhadores”*²²⁰.

Os direitos humanos, consoante definição de Dalmo Dallari, constituem *“uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana”* e sem eles, *“a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida”*²²¹.

Após a Segunda Guerra Mundial, com o advento da Organização das Nações Unidas (ONU), fortaleceram-se os direitos humanos no plano internacional com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem (Paris, 1948), que consagrou princípios gerais caracterizados como o mínimo dos direitos fundamentais do ser humano com vistas a universalizá-los.

Consoante lições de Flávia Piovesan e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, na doutrina clássica, os direitos humanos podem ser classificados em três gerações: a) os **direitos de primeira geração** (que correspondem aos direitos civis e políticos, e

²¹⁹ MARTINS, Sergio Pinto. *Direito do Trabalho*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 83.

²²⁰ SABINO, João Filipe Moreira Lacerda. *A Convenção 158 da OIT à luz da teoria constitucional dos tratados internacionais sobre direitos humanos*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, p. 28.

²²¹ DALLARI, Dalmo. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998, p. 7.

revelam o valor da liberdade); b) os **direitos de segunda geração** (que correspondem aos direitos sociais, econômicos e culturais, e traduzem o valor da igualdade); e c) **os direitos de terceira geração** (que dizem respeito ao desenvolvimento, ao direito à paz, à livre determinação e traduzem o valor da solidariedade)²²². No que tange aos direitos sociais, Alexandre de Moraes assim os define como “*direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal*”²²³.

Dessa forma, a proteção dos direitos sociais constitui um imperativo da integração e do progresso, uma vez que tem como pressuposto cuidar do ser humano, propiciando-lhe condições de uma vida digna em todos os aspectos, de modo a estabelecer um equilíbrio justo entre os interesses do capital e os do trabalho (que não deve ser tratado como uma mercadoria), concorrendo, dessa forma, para o desenvolvimento econômico com justiça social²²⁴.

José Afonso da Silva elenca os direitos relativos ao trabalhador como uma das espécies de direitos sociais, seja nas suas relações individuais como também nos direitos coletivos dos trabalhadores²²⁵.

No cenário constitucional brasileiro, o direito ao trabalho e todas as demais garantias a ele inerentes são consideradas direitos fundamentais, tendo em vista a sua localização topográfica (arts. 6º e 7º da Constituição Federal de 1988, dentro do Título II, que versa sobre os direitos e garantias fundamentais) bem como pelo seu conteúdo material. Sob a perspectiva do direito internacional, é possível afirmar que tais direitos

²²² PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 36. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 28-67.

²²³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006, p. 181.

²²⁴ SOARES FILHO, José. *A proteção da relação de emprego: análise crítica em face de normas da OIT e da legislação nacional*. São Paulo: LTr, 2002, p. 17.

²²⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 286.

são assegurados por diversos diplomas normativos, constatação esta que corrobora o entendimento de que os mesmos são considerados direitos humanos²²⁶.

Considerando que a Constituição da República traz em seu bojo o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos valores a serem preservados, tem-se que no ordenamento jurídico pátrio a proteção aos direitos humanos é tratada de forma ampla, o que permite inserir em tal contexto o espectro de proteção que figura na atuação da OIT. Nesse sentido, é possível afirmar que medidas como a implementação de condições iguais entre homens e mulheres, o combate ao trabalho escravo e outras formas de proteção se inserem no contexto de uma vida digna.

João Moreira Filipe Lacerda Sabino destaca que a Declaração da OIT diz respeito aos direitos fundamentais do trabalho e que, por isso, poderia levar à conclusão de que somente os direitos nela elencados seriam considerados direitos humanos. No entanto, o mencionado rol é considerado meramente exemplificativo e teve o objetivo de indicar aos Estados membros da OIT a obrigação de respeitar tais direitos fundamentais, ainda que não tenham ratificado as convenções atinentes aos temas relacionados²²⁷. Afirma:

“Vale ressaltar que a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 prevê direitos de primeira e de segunda dimensão, inclusive diversos direitos do trabalhador. Dessa forma, o direito do trabalho encontra-se dentro do rol dos direitos sociais que buscam o bem-estar dos indivíduos. É parte essencial dos direitos humanos na medida em que protege o trabalhador, para que esse obtenha condições para o seu desenvolvimento social. A função do direito do trabalho é justamente de proteger a pessoa do trabalhador. Assim, esse ramo do

²²⁶ No âmbito do sistema global de proteção, é possível destacar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil é signatário, no qual os Estados partes reconhecem o direito de toda pessoa ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou mesmo aceito, bem como se comprometem a tomar medidas adequadas para salvaguardar tal direito (art. 6º). No sistema interamericano, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matérias de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como Protocolo de San Salvador, assevera que os Estados membros comprometem-se a adotar medidas garantidoras da plena efetividade do direito ao trabalho (art. 6º, 1) e a estabilidade dos trabalhadores em seus empregos e nos casos de demissão injustificada, o trabalhador terá direito a uma indenização ou readmissão no emprego ou qualquer outra prestação devida pela legislação interna (art. 7º, d). Ambos os tratados reforçam o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. Cf. LIMA JR., Jayme Benvenuto. O sistema global de proteção dos direitos humanos. In LIMA JR, Jayme Benvenuto (org.), GORENSTEIN, Fabiana, HIDAKA, Leonardo J. Ferreira. *Manual de Direitos Humanos Internacionais: acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 40.

²²⁷ SABINO, João Filipe Moreira Lacerda, *op. cit.*, p. 29.

direito tutela o trabalhador diante do poder econômico do empregador, por ser parte mais fraca da relação trabalhista. Logo, todos os instrumentos internacionais que preveem algum tipo de proteção ao trabalhador merecem o tratamento especial que é dado pela Constituição Federal aos tratados internacionais de direitos humanos. Esse é o caso da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e das Convenções da Organização Internacional do Trabalho”²²⁸.

Arnaldo Sussekind assevera que *“todas as convenções da OIT tratam, lato sensu, de direitos humanos. Entretanto, algumas delas foram classificadas como concernentes a direitos humanos fundamentais”²²⁹*. Destaca o doutrinador que a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social, realizada em 1995, considerou o conteúdo das seguintes convenções da OIT como direitos humanos fundamentais dos trabalhadores: a) Convenção n. 87 (que versa sobre a liberdade sindical e proteção aos direitos sindicais); b) Convenção n. 98 (sobre liberdade de sindicalização e de negociação coletiva); c) Convenções n. 29 e 105 (versando sobre abolição do trabalho forçado); d) Convenção n. 100 (que dispõe sobre igualdade de salário para trabalho igual entre o homem e a mulher); e) Convenção n. 111 (a respeito da não discriminação no emprego ou ocupação); f) Convenção n. 138 (sobre a idade mínima para o trabalho) e g) Convenção n. 182 (pertinente à proibição das piores formas de trabalho infantil e imediata ação para a sua eliminação, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho)²³⁰.

No que tange à Convenção n. 158 da OIT, que será objeto de um estudo mais detalhado no próximo tópico, é possível afirmar que a mesma veicula um direito humano social ao trabalho – ainda que sob a ótica da proteção do trabalhador quando do término da relação de trabalho por iniciativa do empregador –, de modo que, ao estabelecer proteção em face da despedida arbitrária, visa à estabilidade do emprego propriamente dita, mas busca salvaguardar um mínimo de segurança neste, para

²²⁸ SABINO, João Filipe Moreira Lacerda, *op. cit.*, p. 29.

²²⁹ SUSSEKIND, Arnaldo, *op. cit.*, p. 9.

²³⁰ SUSSEKIND, Arnaldo, *op. cit.*, p. 9. O Brasil ratificou todas essas convenções, exceto a Convenção n. 87, sobre liberdade sindical, cujas disposições se conflitam com o art. 8º da Constituição Federal de 1988.

constituir um direito inerente ao cidadão²³¹. Tal entendimento é consentâneo com o voto proferido pelo Ministro Carlos Velloso no julgamento da ADI n. 1.480/DF, do Supremo Tribunal Federal, ao afirmar que a referida Convenção contém direitos e garantias que integram a doutrina dos direitos fundamentais de segunda geração.

Antonio Augusto Cançado Trindade afirma “*ser alentador que as conquistas do direito internacional em favor da proteção do ser humano venham a projetar-se no direito constitucional, enriquecendo-o, e demonstrando que a busca de proteção cada vez mais eficaz da pessoa humana encontra guarida no pensamento internacionalista*”²³². Dessa forma, é possível afirmar que as convenções internacionais do trabalho são tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, uma vez que constituem notadamente direitos sociais.

3.3 Denúncia à Convenção n. 158 da OIT

A Convenção n. 158 da OIT, de 1982, que versa sobre o término da relação de trabalho por iniciativa do empregador, preceitua a ampliação dos direitos trabalhistas, ao impedir que o empregador demita o empregado sem justa causa e sem que este se defenda. Mencionada convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo n. 68, de 16 de setembro de 1992, do Congresso Nacional, posteriormente ratificada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 5 de janeiro de 1995 e, por fim, promulgada pelo Decreto n. 1.855, de 10 de abril de 1996.

No que se refere ao assunto, assevera Júlio Cesar Rossi:

A Convenção n. 158 da Organização Internacional do Trabalho, em apertada síntese, ampliava os direitos dos trabalhadores no que toca ao fim da relação de trabalho por iniciativa dos empregadores, impedindo o que chamados de demissão sem justa causa em se tratando de contratos firmados por prazo indeterminado, salvo se a demissão se fundar em causa relacionada à capacidade do

²³¹ TRINDADE, Adriano Drummond Cançado. *A Convenção 158 da OIT e o Brasil*. Revista dos Estudantes de Direito da UNB, 3. ed. Disponível em < <http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-dos-estudantes-de-direito-da-unb/3a-edicao/a-convencao-158-da-oit-e-o-brasil> > Acesso em 14 jan. 2016.

²³² TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo, Saraiva, 1991, p. 631.

*trabalhador ou em razão das necessidades de funcionamento da empresa*²³³.

Os artigos 2º e 7º da aludida convenção explicitam as pretensões de tornar a demissão imotivada uma situação excepcional, procurando, dessa forma, impor empecilhos às demissões fundamentadas em questões meramente subjetivas ou banais, tendo por principal desiderato a busca do pleno emprego.

A Convenção n. 158 da OIT, considerada um tratado de direitos humanos pela maioria da doutrina, vigorou no Brasil por alguns meses, até que foi denunciada pelo Presidente da República, ato aprovado pelo Decreto Legislativo n. 2.100, de 20 de dezembro de 1996 e promulgado pelo Decreto n. 1.855/96.

A primeira questão que merece explanação diz respeito à regularidade do prazo para a denúncia da convenção. Cabe registrar que nos termos do artigo 17, §1º da referida Convenção, qualquer Estado que a tenha ratificado somente poderá denunciar o tratado após dez anos de sua entrada em vigor. É nesse ponto que reside divergência na doutrina. Ocorre que, o tratado não deixa expresso se o referido prazo é contado da entrada em vigor da convenção no âmbito internacional ou da entrada em vigor do Estado signatário²³⁴.

Para alguns autores como Cássio de Mesquita Barros Júnior²³⁵ e Arnaldo Sussekind²³⁶, como o Estado brasileiro não poderia ter denunciado a Convenção n. 158 da OIT, uma vez que ela entrou em vigor no país em 5 de janeiro de 1996 e somente poderia ter sido denunciada a partir de 5 de janeiro de 2006, conforme exegese do artigo 17, §1º, da mencionada Convenção. Contudo, foi denunciada em 20 de dezembro de 1996, o que tornaria ilegal a denúncia da Convenção²³⁷.

²³³ ROSSI, Julio Cesar. *Celebração e denúncia de tratados internacionais – o caso da convenção n. 158 da OIT*. In: Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário, v. 7, n. 39, nov./dez. 2010, p. 46.

²³⁴ ROMITA, Arion Sayão. *A tentativa de ressuscitar a Convenção n. 158 da OIT*. In: GANDRA FILHO, Ives *et alli* (coords). *A efetividade do direito e do processo do trabalho*. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

²³⁵ BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *A convenção n. 158 – proteção contra a despedida injustificada*. Trabalho e doutrina, dez. 1996, p. 12.

²³⁶ SUSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. São Paulo: LTr, 1997, p. 128-129.

²³⁷ ROMITA, Arion Sayão, *op. cit.*

Em contrapartida, segundo entendimento da OIT, a Convenção poderia ser denunciada 10 anos após a sua entrada em vigor no plano internacional, que se deu em 23 de novembro de 1985. Dessa forma, a partir de 23 de novembro de 1995, as denúncias já poderiam ser formuladas, permitindo-se concluir que a denúncia da Convenção feita pelo Brasil não foi ilegal²³⁸. Tal posicionamento é o que está sendo adotado no presente trabalho.

Superado o primeiro ponto, cumpre mencionar que a discussão sobre quem é competente para denunciar tratados chegou ao Supremo Tribunal Federal em 16 de junho de 1997, quando a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) ajuizaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 1.625/DF) questionando a validade do Decreto n. 2.100/96, que denunciou a Convenção n. 158 da OIT. A questão central diz respeito à necessidade (ou não) de aprovação do Congresso Nacional para a denúncia dos tratados²³⁹.

A petição inicial da mencionada ADI requer o reconhecimento da inconstitucionalidade do Decreto n. 2.100/96, alegando que os artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, da Constituição Federal devem ser interpretados de forma conjunta no caso da denúncia dos tratados, combinando as funções executiva e legislativa, bem como ocorre na aprovação e ratificação dos tratados internacionais. Defendeu-se a impossibilidade de denúncia dos tratados internacionais sem o assentimento prévio do Congresso Nacional, argumentando que o artigo 49, inc. I, da Constituição, *“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”*²⁴⁰.

²³⁸ PORTO, Lorena Vasconcelos. *A Convenção 158 da organização internacional do trabalho*. In: *Direito Internacional Contemporâneo*. Juruá Editora: Curitiba, 2011, p. 22.

²³⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 356-357.

²⁴⁰ Petição inicial, p. 14, *in fine*, assinada pelos advogados Marthius Sávio Cavalcante Lobato, José Eymard Loguercio e Ericson Crivelli. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1675413>>. Acesso em 12 nov. 2015.

Dentre os documentos que instruíram a mencionada ação, destaca-se o parecer de Arnaldo Sussekind, que elencou dois fundamentos: a) a distinção entre os tratados normativos e os tratados contratuais, pontuando que no segundo caso, o Poder Executivo pode denunciá-lo e no primeiro, por se tratar de acordo que altera a legislação interna, somente pode ser denunciado com a anuência do Poder Legislativo; e b) quando o tratado exigir que haja “consultas efetivas” sobre eventuais propostas de denúncia de acordos ratificados, as quais deveriam ser feitas a órgãos de representantes eleitos por associações de âmbito nacional, como por exemplo, representantes dos trabalhadores, a convenção somente poderia ser denunciada com a concordância destes²⁴¹.

A ADI n. 1.625/DF, de relatoria originária do Ministro Maurício Corrêa, está pendente de decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, tendo já recebido os votos dos Ministros Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Carlos Ayres Britto, Joaquim Barbosa e Rosa Weber.

Preliminarmente, o Pretório Excelso assentou a ilegitimidade *ad causam* da Central Única dos Trabalhadores para a ação em questão, por não se qualificar como entidade de classe nos termos previstos no inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal²⁴².

No dia 2 de outubro de 2003, no plenário, os Ministros Maurício Corrêa e Carlos Britto votaram. O ministro Maurício Corrêa, então relator do caso, considerou que as denúncias de tratados internacionais apresentadas pelo Presidente da República devem estar sujeitas à aprovação do Congresso Nacional, da mesma forma como ocorre na celebração de tratados, tendo, dessa forma, julgado parcialmente procedente a ação, a fim de emprestar ao decreto impugnado interpretação consoante o artigo 49, inciso I, da Constituição Federal, segundo o qual a denúncia formalizada

²⁴¹ SUSSEKIND, Arnaldo. *Parecer sobre consulta formulada pela Central Única dos Trabalhadores*. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1675413> >. Acesso em 12 nov. 2015.

²⁴² STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Maurício Corrêa, Informativo n. 323. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo323.htm> >. Acesso em 13 nov. 2015.

pelo Chefe do Poder Executivo condiciona-se ao referendo do Congresso Nacional, a partir do qual produzirá eficácia plena.²⁴³.

Por sua vez, o Ministro Carlos Ayres Britto acompanhou o voto do relator, acrescentando que a validade do Decreto n. 2.100/96 deve depender da manifestação do Congresso Nacional em aceitar ou não²⁴⁴. Dessa forma, ambos os julgadores decidiram que o Decreto Presidencial em questão deve ser interpretado e conformidade com o artigo 49, inciso I, da Constituição Federal de 1988, de maneira a condicionar a denúncia da Convenção n. 158 da OIT ao referendo do Poder Legislativo.

Em 29 de março de 2006, novamente em Plenário, o ministro Nelson Jobim proferiu o seu voto, divergindo do relator para julgar improcedente o pedido. Segundo ele, deve prevalecer o princípio da harmonia entre as funções. Cada função exerce uma atividade sem interferir nas outras esferas, de forma que a denúncia de tratados seria de competência exclusiva do Poder Executivo, diante do silêncio da Constituição Federal, não cabendo ao Poder Legislativo imiscuir-se. Entendeu que o Chefe do Poder Executivo, por representar a União na ordem internacional, pode, por ato isolado e sem anuência do Congresso Nacional, denunciar tratados, convenções e atos internacionais. Ressaltou estar englobada, no ato de aprovação do tratado, pelo Congresso Nacional, a aceitação tácita da possibilidade de o Poder Executivo denunciar, salientando que na espécie, a denúncia se fez com supedâneo na expressa previsão do artigo 17 da Convenção n. 158 da OIT. Esclareceu que compete privativamente ao Presidente da República, nos termos do artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal, celebrar os tratados, convenções e atos internacionais, ou seja, assumir obrigações internacionais e que, embora caiba ao Congresso Nacional a aprovação dos mesmos (art. 84, *in fine*, e art. 49, I, CF/88), por meio de decreto, sua função nessa matéria é de natureza negativa, haja vista que não detém o poder para negociar termos e cláusulas ou assinar, mas apenas evitar a aplicação interna de tais normas. Outrossim, o decreto legislativo não tem o condão de, por si só, incorporar o

²⁴³ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Maurício Corrêa, Informativo n. 323. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo323.htm> >. Acesso em 13 nov. 2015.

²⁴⁴ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Maurício Corrêa, Informativo n. 323. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo323.htm> >. Acesso em 13 nov. 2015.

tratado internacional no direito interno, o qual depende da ratificação posterior do Presidente da República. Ante o exposto, afirmou que o princípio da harmonia entre os poderes Executivo e Legislativo, *in casu*, 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 interno²⁴⁵.

Em 6 de março de 2009, o Ministro Joaquim Barbosa proferiu o seu voto, julgando integralmente procedente o pedido, alegando que é inconstitucional a denúncia do tratado feita exclusivamente pelo Presidente da República e sem participação do Congresso Nacional. Relatou, inicialmente, que nenhuma das Constituições brasileiras tratou especificamente do tema relativo à denúncia de tratados internacionais e que os artigos 49, inciso I e 84, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, embora não admitam a participação do Congresso Nacional na denúncia dos tratados, também não foram expressos ao vedar essa atuação. Por razões históricas, reputou necessário analisar o papel que o Congresso Nacional possui historicamente na processualística dos tratados internacionais. Ressaltou que o papel do Poder Legislativo na história constitucional brasileira não se limitaria a uma postura meramente passiva de aprovação ou reprovação de tratados e citou decisões em que o Congresso Nacional aprovou tratado com ressalvas, ou até mesmo o emendou²⁴⁶.

O Ministro Joaquim Barbosa afirmou, ainda, que a Constituição Federal fortaleceu extremamente o papel do Poder Legislativo em diversos setores, e que, por isso, seria inviável prosseguir com um argumento de natureza constitucional com a pretensão de dele retirar uma função relevante da denúncia dos tratados, haja vista a ausência total de normas a respeito. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer sistematicamente, pela primeira vez na história constitucional, princípios que regem as relações exteriores (art. 4º), reforçou o papel do Congresso Nacional em matéria de política exterior. Compete a todos os poderes, e não só ao Executivo, zelar por tais princípios, bem como fiscalizar a atuação da política externa. Explanou o Ministro que o fortalecimento do papel do Parlamento não é fenômeno isolado no Estado brasileiro,

²⁴⁵ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Nelson Jobim, Informativo n. 421. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo421.htm> >. Acesso em 13 nov. 2015.

²⁴⁶ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Joaquim Barbosa, Informativo n. 549. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo549.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

e que Constituições de vários países já estabeleceram a possibilidade da participação do Poder Legislativo na denúncia de tratados internacionais, por meio do princípio da “coparticipação parlamento-governo em matéria de tratado”, segundo o qual é da própria essência do tratado que ele, *“para comprometer um Estado interna e externamente, precise da deliberação do órgão parlamentar e do órgão executivo, e que, sendo essa característica da essência do tratado, qualquer ato que vise à desvinculação voluntária deste por um Estado também precisa passar pelo crivo parlamentar”*²⁴⁷.

O Ministro Joaquim Barbosa ressaltou que a processualística dos tratados internacionais no Brasil e a função que o tratado exerce no direito interno brasileiro militam a favor da tese de que a denúncia não poderia ser unilateral por parte do Poder Executivo. Reconhecer a possibilidade de um tratado ser denunciado unilateralmente pelo Presidente da República seria reconhecer que seu decreto que torna pública a denúncia teria força de lei, o que, no entanto, seria contraditório, haja vista a Constituição de 1988 não reconhecer a existência de nenhum ato com força de lei em que o Congresso Nacional não tivesse algum tipo de intervenção²⁴⁸.

Citou, também, o que foi decidido pela Corte na ADI n. 1480 MC/DF (DJU de 18.5.2001), no sentido de 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, pois resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional (art. 49, I, CF/88) e a do Presidente da República (art. 84, VIII, CF/88). Com base nisso, frisou que a intervenção do Parlamento no processo de aprovação dos tratados não decorre apenas da previsão da existência de um controle a ser exercido sobre a atividade do Executivo, ou seja, a aprovação, ou reprovação, seria ato de vontade concordante ao conteúdo disposto no tratado²⁴⁹.

²⁴⁷ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Joaquim Barbosa, Informativo n. 549. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo549.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

²⁴⁸ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Joaquim Barbosa, Informativo n. 549. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo549.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

²⁴⁹ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Joaquim Barbosa, Informativo n. 549. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo549.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

Do exposto o Ministro extrai que

seria preciso reconhecer que o tratado internacional a que um Estado se vincula seria expressão da vontade atual e efetiva dos órgãos envolvidos. Sendo autônomas as vontades do Executivo e do Legislativo, na formação, elas assim deveriam permanecer até que os dois Poderes, de maneira conjunta e ordenada, decidissem alterar tal vontade, cada um dentro de suas próprias atribuições²⁵⁰.

Considerou o Ministro Joaquim Barbosa que a intervenção do Parlamento não significa o esvaziamento completo da atuação do Poder Executivo nessa seara, o qual continua com a prerrogativa de decidir quais tratados devem ser denunciados e o momento de fazê-lo. Por sua vez, ao Congresso Nacional, compete autorizar a denúncia do tratado que seria, ou não, feita pelo Chefe do Poder Executivo. Essa divisão de competências tem o condão de democratizar a processualística dos tratados internacionais²⁵¹.

Mencionou a forma com que o Congresso Nacional teria aprovado o texto da Convenção n. 158 da OIT, bem como o fato de esta versar sobre direitos humanos, possuindo natureza supralegal, ou seja, de grau hierárquico bastante privilegiado, fatos esses que tornam indispensável a participação do Congresso Nacional na denúncia da mesma, sob pena de redução arbitrária do grau de direitos humanos protegidos pelo ordenamento jurídico brasileiro²⁵².

Por derradeiro, o Ministro Joaquim Barbosa reputou equivocado, tecnicamente, falar que a denúncia está condicionada à aprovação do Parlamento, visto que o decreto impugnado não denuncia o tratado internacional (por ser a denúncia um ato tipicamente internacional e, dessa forma, não passível de controle jurisdicional pelo Supremo Tribunal Federal), mas sim torna pública a denúncia realizada, com vistas a a produzir seus efeitos em um determinado período. Tendo em vista que a publicação de qualquer ato normativo, inclusive de tratados, é pressuposto necessário para a sua obrigatoriedade, asseverou que a declaração de inconstitucionalidade do Decreto n.

²⁵⁰ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Joaquim Barbosa, Informativo n. 549. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo549.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

²⁵¹ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Joaquim Barbosa, Informativo n. 549. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo549.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

²⁵² STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Joaquim Barbosa, Informativo n. 549. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo549.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

2.100/96 tem como consequência a retirada da publicidade do ato da denúncia, o que leva à não-obrigatoriedade da denúncia no Brasil, não obstante operativa no plano internacional, e à manutenção da vigência do Decreto que incorporou a Convenção 158 da OIT ao direito interno brasileiro²⁵³.

Em 11 de novembro de 2015, em sessão plenária, a Ministra Rosa Weber votou no sentido de julgar integralmente procedente o pedido formulado, para declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 2.100/96. A Ministra não discutiu a denúncia em si, uma vez que no plano internacional a mesma já produziu os seus efeitos, mas apenas o decreto que publicou a denúncia para fins de produção de efeitos no âmbito interno. Enfatizou 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 (art. 2º, CF/88) e com a exigência do devido processo legal (art. 5º, inc. LIV, CF/88). Dessa forma, considerando a premissa maior de que as leis ordinárias não poderiam ser revogadas pelo Chefe do Poder Executivo 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 vontade exclusiva do Presidente da República, sob pena de violação aos artigos 2º, 49, inciso I e 84, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988²⁵⁴. Após, o Ministro Teori Zavascki solicitou vista dos autos²⁵⁵, diante do que se aguarda uma tomada de decisão final pela Corte, a fim de que parte da controvérsia instaurada será resolvida.

Ante o exposto, restou demonstrado o embate jurídico em torno da questão da possibilidade de participação do Poder Legislativo no procedimento da denúncia dos tratados, o que revela a forte controvérsia doutrinária e jurisprudencial que o tema exsurge.

²⁵³ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministro Joaquim Barbosa, Informativo n. 549. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo549.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

²⁵⁴ STF, Pleno, ADI 1.625, voto-vista, Ministra Rosa Weber, Informativo n. 807. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%281625%29&base=baseInformativo&url=http://tinyurl.com/zxstdgd> > Acesso em 16 jan. 2016.

²⁵⁵ STF, ADI n. 1.625/DF. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1625&classe=ADI&codigoClasse=0&ORIGEM=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=> > Acesso em 16 jan. 2016.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente trabalho teve o desiderato de analisar a necessidade de participação do Congresso Nacional no procedimento da denúncia dos tratados internacionais no Direito Brasileiro, assunto que tem sido objeto de inúmeros debates, de cunho doutrinário e jurisprudencial, e cuja problemática ainda não foi solucionada até os dias atuais.

Para tanto, foi realizada uma análise do instituto jurídico do tratado enquanto fonte reconhecida do Direito Internacional. Os tratados – que configuram atos solenes e escritos cujo conteúdo expressa a convergência de vontades das pessoas jurídicas de Direito Público, quais sejam, os Estados soberanos e/ou organizações internacionais –, se prestam a produzir efeitos jurídicos concernentes a interesses em comum e são elaborados em conformidade com os procedimentos formais estabelecidos pela prática internacional no que diz respeito à forma de celebração, à vigência e às condições de validade, sob a égide do Direito Internacional Público.

Os tratados revestem-se de caráter obrigatório em relação aos signatários e aos destinatários das normas e visam a gerar direitos e obrigações, bem como a atribuir responsabilidade pelo seu descumprimento, segundo exegese da Convenção de Viena de 1969 (ato normativo internacional que disciplina os tratados) e de posicionamentos doutrinários acerca do tema aludidos no presente trabalho.

Em seguida a tais considerações, explanou-se que os tratados comportam diversas formas de classificação, segundo os seguintes critérios: a) quantidade de signatários (tratados bilaterais ou multilaterais); b) abrangência das matérias veiculadas (tratados gerais ou especiais); c) grau de complexidade procedimental (tratados solenes ou de forma simplificada); d) execução (tratados transitórios ou permanentes); e) natureza das normas (tratados-contrato ou tratados-lei); f) efeitos (tratados restritos ou amplos); e g) perspectiva de adesão (tratados abertos ou fechados).

Verificou-se também que o tratado é elaborado com observância a um processo contendo etapas internacionais (reguladas pelas Convenções de Viena de 1969 e 1986) e internas que condicionam a sua validade. Dentre as fases de celebração dos tratados, destacam-se: a) **negociação** (na qual os Estados discutem seus interesses e estabelecem o conteúdo do tratado, proceder este cuja atribuição é das autoridades competentes para concluir tratados e “plenipotenciários”); b) **assinatura** (na qual os participantes encerram as negociações após a chegada de um consenso, explicitando a sua concordância com o teor do ato internacional, garantindo a definitividade e autenticidade do texto produzido); c) **ratificação** (na qual o Estado, após reapreciar um tratado já assinado, confirma o seu interesse em concluí-lo, tornando-o obrigatório internacionalmente, sendo tal ato de competência dos ordenamentos nacionais regular tal procedimento e imprescindível para que o mesmo possa ser aplicado internamente no âmbito dos Estados); d) **promulgação** (fase de natureza interna na qual o governo de um Estado afirma a existência de um tratado por ele celebrado e o preenchimento das formalidades para sua conclusão, bem como determinada a respectiva execução nos limites da sua competência estatal); e) **publicação** (fase interna que constitui condição essencial para que o tratado seja aplicado no âmbito interno do Estado); f) **entrada em vigor no âmbito internacional** e g) **registro** (ato que dá publicidade à sociedade internacional).

No que tange ao poder de celebrar tratados no Brasil, fase esta de âmbito interno, verificou-se que a Constituição Federal de 1988 consagrou um procedimento complexo composto pela participação dos Poderes Executivo e Legislativo no processo de conclusão dos tratados internacionais, nos termos do artigo 49, inciso I e artigo 84, incisos VII e VIII da Constituição Federal de 1988. Em que pese o fato de a ratificação do tratado ser de competência privativa do Presidente da República – que, em tal proceder, executa um ato discricionário –, fato é que a mesma depende de prévia aprovação do Congresso Nacional, a quem cabe exclusivamente resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, que se dá por meio de decreto legislativo (art. 59, inc. VI, CF/88).

Quando o tratado entra em vigor na ordem internacional, o Estado pode exigir o seu cumprimento por parte dos demais signatários e ser responsabilizado

internacionalmente em caso de violação de suas normas. Todavia, o tratado ainda necessita ser incorporado ao ordenamento jurídico interno a fim de poder ser invocado em território nacional. Para tanto, compete ao Presidente da República concluir o processo de internalização à ordem jurídica nacional por meio da promulgação (por meio de decreto publicado no Diário Oficial da União), momento este no qual o tratado integrará o ordenamento jurídico interno brasileiro, de forma a conferir direitos e estabelecer obrigações, podendo ser invocando pelo Estado e pelos particulares para fundamentar pretensões junto a órgãos jurisdicionais.

Ademais, verificou-se que a extinção dos tratados internacionais se dá pelas seguintes hipóteses: a) vontade comum das partes; b) vontade de uma das partes; e c) alteração das circunstâncias que motivaram a sua celebração. Foi possível identificar, ainda, que alguns doutrinadores classificam as formas de extinção dos tratados em predeterminadas (expiração do termo pactuado, extinção por condição resolutiva e execução integral do objeto do acordo) ou supervenientes (advento de tratado posterior, violação grave de um tratado, mudança das circunstâncias que lhe deram origem e rompimento das relações diplomáticas e consulares).

Nessa seara, a denúncia (estatuída no artigo 56 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969), enquanto uma das formas de extinção do tratado internacional, consiste em ato unilateral no qual o Estado manifesta a sua intenção em se desvincular de um acordo por ele celebrado previamente e sua possibilidade está, em regra, prevista no próprio texto do tratado firmado entre as partes, bem como está condicionada a um aviso prévio de modo geral. Como consequência, a denúncia levada a efeito libera as partes de qualquer obrigação de continuar a cumprir suas normas, no entanto, não atinge direito, obrigação ou situação jurídica das partes que decorram da execução do tratado antes de sua extinção.

Em relação ao Brasil, a prática do país milita no sentido de tratar a denúncia como ato privativo e discricionário do Presidente da República, materializado por meio do decreto, sem a necessidade de autorização prévia ou referendo posterior do Congresso Nacional.

Constatou-se, nesse cenário, que a ausência de normas constitucionais expressas acerca do instituto da denúncia no sistema jurídico brasileiro, a divergência doutrinária no tange ao seu processamento, bem como a inexistência de normas procedimentais geram uma problemática ensejadora de debates concernentes à processualística da denúncia dos tratados internacionais exercida pelo Presidente da República. No que se refere à conclusão dos tratados, consoante análise dos artigos 49, incisos I e X e 84, inciso VIII da Constituição Federal de 1988, verificou-se que a competência reconhecida ao Congresso Nacional para resolver e fiscalizar o Poder Executivo sobre tratados, acordos ou atos internacionais reflete a exteriorização da vontade popular da nação. Por esse motivo, o tratado internacional deve ser submetido à apreciação do Poder Legislativo após a sua assinatura para referendo parlamentar e, somente depois da expedição do decreto legislativo o Chefe do Poder Executivo, está autorizado a levar a efeito a ratificação do acordo internacional. A razão para a adoção de tal procedimento na conclusão dos tratados internacionais é justificada pelo princípio da tripartição de poderes e pelo sistema de freios e contrapesos.

O debate jurídico concernente à possibilidade de participação do Poder Legislativo no procedimento da denúncia dos tratados no direito brasileiro foi levantado pela primeira vez em 1926 quando o Presidente da República denunciou o Pacto da Sociedade das Nações, com supedâneo no parecer de Clóvis Bevilacqua, que foi favorável ao ato. O fundamento empregado foi no sentido de que, embora a Constituição tenha sido silente a respeito da denúncia, a faculdade do Poder Executivo de denunciar tratados se justificaria pela combinação de preceitos constitucionais que conferem as atribuições dos Poderes em que se divide a soberania nacional, acrescida ao espírito que os rege, o que resultaria na respectiva competência, sem a participação do Congresso Nacional, de denunciar o tratado (art. 48, inc. XVI e art. 34, inc. XII, da Constituição de 1891). Asseverou que se a Constituição foi silente a respeito, é porque a participação do Poder Legislativo no procedimento da denúncia seria dispensável, bem como a mesma conferiu ao Presidente da República a competência privativa de manter relações com Estados estrangeiros e outras atribuições afetas à esfera internacional (art. 48, incs. VIII, XIII e XIV da Constituição de 1891).

Em contrapartida, a posição defendida por Pontes de Miranda já asseverava àquela época que não parecia razoável a denúncia de tratados internacionais sem consulta

ou aprovação do Poder Legislativo, uma vez que se na ratificação do tratado internacional houve participação do Congresso Nacional, da mesma forma deveria sê-lo na denúncia (denominado princípio do ato contrário), sob pena de violação a princípios constitucionais. Outros doutrinadores contemporâneos como Valério de Oliveira Mazzuoli²⁵⁶, Júlio Cesar Rossi²⁵⁷, Flávia Piovesan²⁵⁸, Ingo Wolfgang Sarlet²⁵⁹, Paulo Henrique Gonçalves Portela²⁶⁰, Márcio Pereira P. Garcia²⁶¹, Celso D. de Albuquerque Mello²⁶² e Pedro Dallari²⁶³ são defensores desse entendimento.

Verificou-se ainda no presente trabalho que uma parcela da doutrina compartilha o entendimento de que o Poder Legislativo pode tomar a iniciativa no processo de denúncia dos tratados quando entender não assistir mais interesse ao governo brasileiro, mediante o consentimento do Chefe do Poder Executivo, uma vez que este representa o Estado e formaliza o ato da denúncia na esfera internacional. A doutrina cogitou, ainda, da possibilidade de um tratado internacional ser denunciado por meio de um decreto legislativo revogando o ato que autorizou a ratificação do tratado, hipótese essa que, na verdade, constitui apenas um caso de revogação de lei que internalizou o acordo no sistema pátrio e que, dessa forma, não tem o condão de acarretar a denúncia do tratado na esfera internacional, de maneira que o Estado pode estar sujeito à responsabilização no âmbito internacional.

²⁵⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 356.

²⁵⁷ ROSSI, Julio Cesar. *Celebração e denúncia de tratados internacionais – o caso da convenção n. 158 da OIT*. In: Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário, v. 7, n. 39, nov./dez. 2010, p. 45-57.

²⁵⁸ PIOVESAN, Flávia. *Tratados internacionais de direitos humanos e a reforma do judiciário*. Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 94.

²⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. *Algumas notas sobre os direitos fundamentais e os tratados internacionais em matéria de direitos humanos*. In: ROCHA, J.C. de C.; HENRIQUES FILHO, T.H.P.; CAZETTA, U (coords). *Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 165.

²⁶⁰ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 6 ed. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014., p. 1001.

²⁶¹ GARCIA, Márcio Pereira Pinto. *A terminação de tratado e o poder legislativo à vista do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional internacional brasileiro*. 2008. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

²⁶² MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Constituição e relações internacionais*. In: A nova Constituição e o Direito Internacional. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 28.

²⁶³ DALLARI, Pedro B. A. *A Constituição e tratados internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 117.

No que tange à denúncia de tratados de direitos humanos especificamente, verificou-se primeiramente que os tratados versando sobre tal matéria têm natureza de norma supralegal, consoante entendimento expresso em caráter majoritário pelo Supremo Tribunal Federal, ressalvados os tratados aprovados segundo o procedimento previsto no artigo 5º, §3º, da Constituição Federal de 1988, que disciplina que terão natureza de emendas constitucionais.

Apesar do embate doutrinário acerca da possibilidade da denúncia nos tratados de direitos humanos, observou-se que a vedação à denúncia dos mesmos poderia promover o engessamento da ordem jurídica. Tal situação, por sua vez, impediria a incorporação de normas mais protetivas à pessoa no direito brasileiro e, conseqüentemente, violaria o princípio da primazia dos direitos humanos nas relações internacionais. Verificou-se também que apesar de não ser um assunto assente, boa parte da doutrina admite a possibilidade de participação do Congresso Nacional na denúncia dos mencionados tratados, uma vez que constituem decisões que acarretariam excessivo impacto legislativo e possíveis violações a princípios constitucionais de proteção aos direitos humanos, à defesa da paz e inclusive à integração regional.

Analizou-se também outro caso emblemático de denúncia no ordenamento jurídico brasileiro, qual seja, a denúncia da Convenção n. 158 da Organização Internacional do Trabalho – tratado de direitos humanos segundo a maioria da doutrina por assegurar direitos de segunda geração notadamente sociais – que disciplina o encerramento da relação de trabalho por iniciativa do empregador, denunciada pelo Presidente da República em 20 de dezembro de 1996. A denúncia da referida convenção acarretou o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.625/DF, de relatoria originária do Ministro Mauricio Corrêa, e está pendente de decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, tendo já recebido os votos dos Ministros Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Carlos Ayres Britto, Joaquim Barbosa e Rosa Weber.

No entanto, os votos até então exarados não expressam entendimentos pacíficos. O Ministro Nelson Jobim interpretou que: a) o silêncio da Constituição Federal denota o entendimento de que a competência para denunciar tratados é exclusiva do Poder

Executivo, que representa a União na ordem jurídica internacional, não devendo o Poder Legislativo imiscuir-se em tal atribuição; b) está englobada, no ato de aprovação do tratado, pelo Congresso Nacional, a aceitação tácita da possibilidade de o Poder Executivo denunciar; c) a função do Congresso Nacional no ato de aprovação do tratado anterior à ratificação pelo Poder Executivo é de natureza negativa, uma vez que não detém o poder para negociar termos e cláusulas ou assinar, mas apenas o de evitar a aplicação interna de tais normas; d) o decreto legislativo não tem o condão de, por si só, incorporar o tratado internacional ao direito interno, o qual depende da ratificação posterior pelo Chefe do Poder Executivo; e) o princípio da harmonia entre os poderes Executivo e Legislativo, no caso, 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.

Em contrapartida, os Ministros Mauricio Corrêa, Carlos Ayres Britto, Joaquim Barbosa e Rosa Weber votaram pela inconstitucionalidade do ato da lavra do Poder Executivo que denuncia tratado internacional sem a anuência do Congresso Nacional. Nessa linha de interpretação, mereceu destaque o voto do Ministro Joaquim Barbosa, que fundamentou o seu voto nas seguintes premissas: a) a Constituição Federal de 1988 fortaleceu extremamente o papel do Poder Legislativo em diversos setores; b) a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer sistematicamente princípios que regem as relações exteriores (art. 4º), fortaleceu o papel do Congresso Nacional em matéria de política exterior, de modo que compete a todos os poderes zelar por tais princípios, bem como fiscalizar a atuação da política externa; c) o prestígio ao princípio da “coparticipação parlamento-governo em matéria de tratado” (consistente na ideia de que é da essência do tratado que o comprometimento de um Estado interna e externamente necessite da deliberação do órgão parlamentar e do órgão executivo e, da mesma forma, qualquer ato que vise à desvinculação voluntária do Estado ao tratado); d) a participação do Parlamento no processo de aprovação do tratado não se limitaria a um controle dos atos do Poder Executivo, mas também representa a concordância do Poder Legislativo ao conteúdo do tratado internacional, o que não esvaziaria a atuação do Poder Executivo, que continuaria com a prerrogativa de decidir quais tratados seriam denunciados e o momento de fazê-lo, em típico ato discricionário.

Em que pese a divergência existente entre os Ministros no âmbito do Pretório Excelso, o posicionamento defendido no presente trabalho é aquele contido no voto exarado pelo Ministro Joaquim Barbosa, qual seja, o da necessidade de prévia participação do Congresso Nacional no processo de denúncia dos tratados, por seus próprios fundamentos, uma vez que consiste no posicionamento mais alinhado com os anseios do constituinte postos na Constituição Federal de 1988. E a tendência prevista é a de que, com a conclusão do julgamento da ADI n. 1.625/DF, o entendimento de que a denúncia dos atos internacionais seja precedida de aprovação do Poder Legislativo passe a ser aplicada no ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, a maioria da doutrina internacionalista é partidária do entendimento da necessidade de participação do Poder Legislativo no procedimento da denúncia dos tratados, como anteriormente exposto.

Assim como a aprovação do Congresso Nacional é imprescindível no processo de conclusão dos tratados internacionais, à luz do artigo 49, inciso I da Carta Maior de 1988, o entendimento que, ao que parece, conta com elementares mais firmes de embasamento milita no sentido de que deveria ser adotado o mesmo procedimento com relação à denúncia, em alinhamento ao princípio do ato contrário. Referida posição prestigia a observância ao paralelismo que deve existir entre os atos jurídicos de assunção dos compromissos internacionais com aqueles relativos à sua desvinculação, interpretação esta inclusive adotada por diversos doutrinadores internacionalistas e constitucionalistas como exposto no presente trabalho. Outrossim, a teor da exegese do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, todo poder emana do povo, incluindo-se nesta categoria o poder de denunciar tratados.

Partindo da análise conjunta dos artigos 1º, 4º, 49, incisos I e X e 84, incisos VII e VIII, da Constituição Federal de 1988, dos princípios da tripartição dos poderes e do ato contrário, do sistema de freios e contrapesos, bem como da análise dos fundamentos suscitados pela doutrina e pela jurisprudência, conclui-se que a interpretação mais consentânea com a Constituição, ontologia e com a natureza dos próprios tratados internacionais é aquela no sentido de ser imprescindível a participação do Poder Executivo e do Poder Legislativo no processo de conclusão dos tratados internacionais assim como no procedimento de denúncia dos mesmos. Sustenta tal

adução o fato de que o Brasil é um Estado Democrático de Direito e de que o Poder Legislativo, enquanto representante da soberania popular, tem o direito de analisar e se pronunciar sobre se a adesão ou a denúncia a determinado tratado é vantajosa ou não para o Estado, sob pena de violação de princípios constitucionais.

Por derradeiro, embora o julgamento da ADI n. 1.625/DF esteja em curso com manifestações de votos, até o momento, majoritariamente reconhecendo a necessidade de participação do Congresso Nacional no procedimento de denúncia dos tratados, é de se aguardar uma definição conclusiva do Pretório Excelso sobre a matéria - que ainda conta com condições de assumir outra direção, a depender das posições dos demais Ministros -, o que, então, influenciará a diretriz a ser adotada no ordenamento jurídico brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de direito internacional público*, vol. I. 2. ed. Rio de Janeiro: MRE, 1956.

_____ ; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Manual de direito internacional público*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *A convenção n. 158 – proteção contra a despedida injustificada*. Trabalho e doutrina, dez. 1996.

BEVILAQUA, Clóvis. *Denúncia de tratado e saída do Brasil da Sociedade das Nações* (Parecer de 5 de julho de 1926). In *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty*, v. II (1913-1934), Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros (org.). Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

CALSING, Maria de Assis. *O tratado internacional e sua aplicação no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Direito. Brasília: Universidade de Brasília/Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, 1984.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DALLARI, Dalmo. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DALLARI, Pedro B. *A Constituição e tratados internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.

DELL'OMMO, Florisbal de Souza. *Curso de direito internacional público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIORATI, Jete Jane. *Jus cogens: as normas imperativas de direito internacional público como modalidade extintiva dos tratados internacionais*. Franca: Ed. Unesp, 2002.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGs, 2005.

GARCIA, Márcio Pereira Pinto. *A terminação de tratado e o poder legislativo à vista do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional internacional brasileiro*. 2008. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2004.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. *Condicionantes impostas pelo Congresso Nacional ao executivo federal em matéria de celebração de tratados*. In: Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional, 2011. Disponível em <
<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-13-condicionantes-impostas-pelo-congresso-nacional-ao-executivo-federal-em-materia-de-celebracao-de-tratados/view>>. Acesso em 15 nov. 2015, p. 7.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito*. Tradução: J.Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2. ed. rev. da tradução. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

LABAND, Paul. *Derecho Presupuestario*. Trad. Jose Zamit. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. *O sistema global de proteção dos direitos humanos*. In LIMA JR, Jayme Benvenuto (org.), GORENSTEIN, Fabiana, HIDAKA, Leonardo J. Ferreira. *Manual de Direitos Humanos Internacionais: acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. *O papel do Congresso Nacional na denúncia dos tratados: o caso da vigência da convenção n. 158 da organização internacional do trabalho (ADIN 1.625)*. Disponível em <
<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4038.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2015.

MAGALHÃES, José Carlos de. *O STF e o processo de ratificação dos tratados. In O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional: uma análise crítica.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

MARTINS, Estevão de Rezende. *A apreciação de tratados e acordos internacionais pelo Congresso Nacional. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (editor). A incorporação das normas internacionais de direitos humanos no direito brasileiro.* São José da Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Temas de direito público.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

MARTINS, Pedro Baptista. *Da unidade do direito e da supremacia do direito internacional.* Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito do Trabalho.* 11. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MAZZUOLLI, Valerio de Oliveira. *Direito internacional público: parte geral.* 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Curso de Direito Internacional Público.* 9. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Constituição e relações internacionais. In: A nova Constituição e o Direito Internacional.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987.

_____. *Curso de direito internacional público.* 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

_____. *Direito constitucional internacional: uma introdução.* 2. ed., rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

_____. *Curso de direito internacional público.* 15. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional.* 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

PEREIRA, Bruno Yepes. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. *Tratados internacionais de direitos humanos e a reforma do judiciário*. Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*, t. III. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 6 ed. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014.

PORTO, Lorena Vasconcelos. *A Convenção 158 da organização internacional do trabalho*. In: *Direito Internacional Contemporâneo*. Juruá Editora: Curitiba, 2011.

REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. *Direito Internacional Público*, 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. *Direito internacional público: curso elementar*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. *Direito internacional público*. 9. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Direito internacional público*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Curso elementar de direito internacional público: curso elementar*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2011.

RODAS, João Grandino. *Tratados internacionais*. São Paulo: RT, 1991.

ROMITA, Arion Sayão. *A tentativa de ressuscitar a Convenção n. 158 da OIT*. In: GANDRA FILHO, Ives *et alli* (coords). *A efetividade do direito e do processo do trabalho*. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

ROSSI, Julio Cesar. *Celebração e denúncia de tratados internacionais – o caso da convenção n. 158 da OIT*. In: *Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário*, v. 7, n. 39, nov./dez. 2010.

SABINO, João Filipe Moreira Lacerda. *A Convenção 158 da OIT à luz da teoria constitucional dos tratados internacionais sobre direitos humanos*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Algumas notas sobre os direitos fundamentais e os tratados internacionais em matéria de direitos humanos*. In: ROCHA, J.C. de C.; HENRIQUES FILHO, T.H.P.; CAZETTA, U (coords). *Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SEITENFUSS, Ricardo. *Introdução ao direito internacional público*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito Internacional Público*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SOARES FILHO, José. *A proteção da relação de emprego: análise crítica em face de normas da OIT e da legislação nacional*. São Paulo: LTr, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo n. 588, Brasília, DF, 24 a 28 de maio de 2010. Disponível em <
<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo588.htm>>. Acesso em 15 set. 2015.

_____. Tribunal Pleno. Carta Rogatória n. 8.279. Relator Ministro Celso de Mello. Votação unânime. Julgamento em 17.6.98. DJ em 10.8.00. Disponível em <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28CR%24%2ESCLA%2E+E+8279%2ENUME%2E%29+OU+%28CR%2EACMS%2E+ADJ2+8279%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bcopsof>>. Acesso em 15 set. 2015.

_____. Tribunal Pleno. ADI-MC n. 1.480/DF. Relator Ministro Celso de Mello. Votação por maioria. Julgamento em 4.9.97. DJ em 18.5.01, p. 429. Acesso em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1480%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1480%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/d9po6jb> >. Acesso em 15 set. 2015.

_____. Informativo n. 549, Brasília, DF, 1 a 5 de junho de 2009. Disponível em < <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo549.htm> >. Acesso em 10 out. 2015.

_____. Tribunal Pleno. RE n. 80.004/SE. Rel. Ministro Xavier de Albuquerque. Brasília, DF. Julgamento em 1º.6.77. DJ em 29.12.77, p. 9433.

_____. Primeira Turma. RE n. 344.585/RS. Rel. Min. Moreira Alves. Votação unânime. Julgamento em 25.6.02. DJ em 13.09.2002, p. 85. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+344585%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+344585%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a225myt> >. Acesso em 13 nov. 2015.

_____. Tribunal Pleno. HC n. 72.131/RJ. Rel. Ministro Marco Aurélio. Votação por maioria. Julgamento em 23.11.95. DJ em 01.08.03, p. 103. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC%24%2ESCLA%2E+E+72131%2ENUME%2E%29+OU+%28HC%2EACMS%2E+ADJ2+72131%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/axuyjp6> >. Acesso em 13 nov. 2015.

_____. Tribunal Pleno. RHC n. 79.785/RJ. Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. Votação por maioria. Julgamento em 29.3.00. DJ em 22.11.02, p. 57. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RHC%24%2ESCLA%2E+E+79785%2ENUME%2E%29+OU+%28RHC%2EACMS%2E+ADJ2+79785%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ac5wj4p> >. Acesso em 13 nov. 2015.

_____. Tribunal Pleno. HC n. 87.585/TO. Rel. Min. Marco Aurélio, Brasília, DF, 03.dez.08. DJe-118. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC%24%2ESCLA%2E+E+87585%2ENUME%2E%29+OU+%28HC%2EACMS%2E+ADJ2+87585%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=Error> >. Acesso em 13 nov. 2015.

_____. Petição inicial, p. 14, *in fine*, assinada pelos advogados Marthius Sávio Cavalcante Lobato, José Eymard Loguercio e Ericson Crivelli. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1675413> > Acesso em 12 nov. 2015.

_____. Tribunal Pleno, ADI n. 1.625/DF, voto-vista, Ministro Maurício Corrêa, Informativo n. 323. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo323.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

_____. Tribunal Pleno, ADI n. 1.625/DF, voto-vista, Ministro Nelson Jobim, Informativo n. 421. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo421.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

_____. Tribunal Pleno, ADI n. 1.625/DF, voto-vista, Ministro Joaquim Barbosa, Informativo n. 549. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo549.htm> > Acesso em 13 nov. 2015.

_____. Tribunal Pleno, ADI n. 1.625/DF, voto-vista, Ministra Rosa Weber, Informativo n. 807. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%281625%29&base=baseInformativo&url=http://tinyurl.com/zxstdgd> > Acesso em 16 jan. 2016.

_____. Tribunal Pleno. ADI n. 1625/DF. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1625&classe=ADI&codigoClasse=0&ORIGEM=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=> > Acesso em 16 jan. 2015.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. São Paulo: LTr, 1997.

_____. *Os direitos humanos do trabalhador*. In Revista TST, v. 73, n. 3, jul/set 2007.

_____. *Parecer sobre consulta formulada pela Central Única dos Trabalhadores*. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1675413> >. Acesso em 12 nov. 2015.

TRINDADE, Adriano Drummond Cançado. *A Convenção 158 da OIT e o Brasil*. Revista dos Estudantes de Direito da UNB, 3. ed. Disponível em < <http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-dos-estudantes-de-direito-da-unb/3a-edicao/a-convencao-158-da-oit-e-o-brasil> > Acesso em 14 jan. 2016.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo, Saraiva, 1991.

VARELLA, Marcelo D.. *Direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.