

### 3 O Poder Legislativo na política externa

Neste capítulo, será apresentado um breve panorama das origens da participação do Legislativo em temas de política externa no sistema político norte-americano (seção 3.1), bem como um pequeno apanhado histórico do contexto brasileiro em tal matéria (seção 3.2). Neste último caso, buscou-se traçar a evolução das atribuições constitucionais conferidas ao Congresso ao longo dos regimes políticos brasileiros, e, ao mesmo tempo, apresentar, de forma muito sucinta, o exercício de tais competências pelos congressistas.

A grande dificuldade em apresentar a prática parlamentar em matéria de política externa ao longo da história brasileira deriva da carência de estudos desenvolvidos a tal respeito. Como se destacou no capítulo anterior, são poucos os autores que se dedicaram ao tema. Ressalta-se ainda que, por mais que um breve contexto da política externa em geral seja, por vezes, necessário, não será objeto dessa seção um panorama geral sobre a política externa brasileira desde 1822.

Feita essa apresentação histórica do Congresso brasileiro em temas de política externa, passa-se ao período iniciado com a redemocratização do regime político, em 1985 (seção 3.3). Nesse ponto, serão apresentados os novos fundamentos institucionais para a participação do Congresso em política externa, não só aqueles com sede constitucional, mas também os regimentais (seção 3.3.1), com especial atenção ao processo de aprovação legislativa de tratados (seção 3.3.2) Em seguida será então possível trazer o resultado da análise da prática congressual naquela que representa a sua mais importante atribuição em matéria de política externa, qual seja, a aprovação de tratados internacionais (seção 3.3.3).

### 3.1.

#### **Breve Panorama Histórico da Participação do Poder Legislativo norte-americano na Política Externa**

Ao se tentar traçar um panorama histórico das atribuições e da atuação do Congresso brasileiro em matéria de política externa, é interessante retornar ao sistema político norte-americano, onde teve origem a previsão constitucional da co-participação do Executivo e do Legislativo em tal esfera. Com efeito, os debates a respeito da competência em matéria de relações exteriores surgiram naquele país logo após a independência das treze colônias britânicas, em 1776. A ampla repercussão do tema tinha relação direta com a importância das negociações de tratados para o reconhecimento dos novos Estados independentes frente a nações estrangeiras. A questão ficou então inicialmente subordinada ao Congresso Continental, que, entre 1776 e 1780, enviou diversas missões ao exterior para negociar acordos (Cachapuz, 1995, p. 41).

Em 1781, com a entrada em vigor dos Artigos de Confederação entre os treze Estados, ficou assegurada ao Congresso dos Estados Unidos da América a competência exclusiva para decidir sobre a guerra e a paz e para celebrar alianças e tratados, com algumas restrições em temas comerciais<sup>16</sup>. O sistema de confederação, entretanto, gerou uma série de insatisfações, as quais seriam tratadas na Convenção de Filadélfia, onde representantes dos Estados reuniram-se para revisar os Artigos de Confederação e acabaram por promulgar uma Constituição dos EUA.

A discussão a respeito das atribuições institucionais em matéria de relações exteriores teve início com uma proposta que atribuía ao Senado a competência exclusiva para assinar acordos internacionais. Assim, o anteprojeto apresentado na

---

<sup>16</sup> Art. 9, §1º, dos Artigos da Confederação: “The United States in Congress assembled, shall have the sole and exclusive right and power of determining on peace and war, except in the cases mentioned in the sixth article -- of sending and receiving ambassadors -- entering into treaties and alliances, provided that no treaty of commerce shall be made whereby the legislative power of the respective States shall be restrained from imposing such imposts and duties on foreigners, as their own people are subjected to, or from prohibiting the exportation or importation of any species of goods or commodities whatsoever -- of establishing rules for deciding in all cases, what captures on land or water shall be legal, and in what manner prizes taken by land or naval forces in the service of the United States shall be divided or appropriated -- of granting letters of marque and reprisal in times of peace -- appointing courts for the trial of piracies and felonies committed on the high seas and establishing courts for receiving and determining finally appeals in all cases of

Convenção previa que “o Senado dos Estados Unidos terá o poder de celebrar tratados, de nomear Embaixadores e Juizes da Suprema Corte” (Ketcham, 1972, p. 140, *apud* Medeiros, 1995, p. 45).

Após intensos debates, entretanto, acabou prevalecendo a visão defendida por um dos “pais fundadores”, Alexander Hamilton, no sentido de compartilhar a competência para celebrar tratados entre o chefe do Executivo e o Senado. Por duas vezes, ainda durante a Convenção, buscou-se, sem sucesso, estender à Câmara dos Representantes a participação no processo de aprovação de acordos internacionais.

Essa divisão de competências diferenciava-se, portanto, em grande medida da equação formulada para o processo legislativo. Neste último caso, os projetos de lei são apresentados por congressistas e, uma vez aprovados pela Câmara dos Representantes e pelo Senado, cabe ao presidente da República sancioná-los ou vetá-los (Johnson, 2003). Já na esfera da celebração de tratados, as negociações com os outros Estados são conduzidas pelo presidente, cabendo ao Senado a decisão de aprovar ou não o documento assinado externamente. No entanto, para garantir a participação dos senadores ao longo do processo de negociação, a Carta norte-americana conferiu também uma função opinativa aos senadores, ao dispor que o presidente “terá o poder de, pelo e com o **conselho e consentimento** do Senado, celebrar tratados, desde que dois terços dos senadores presentes estejam de acordo” (art. II, seção II, §2º)<sup>17</sup>. Desse modo, “o Senado funcionaria como uma espécie de Conselho do Presidente, mantendo um canal de consultas direto e contínuo com o Executivo sobre os assuntos de política externa” (Medeiros, 1995, p. 49).

Nada obstante, uma leitura restritiva do termo “tratados” (*treaties*) fez com que a necessidade da aprovação pelo Senado se tornasse, na prática, bastante limitada. Ela seria indispensável apenas no caso de tratados em sentido estrito, ficando os demais atos internacionais, compreendidos na denominação “acordos

---

captures, provided that no member of Congress shall be appointed a judge of any of the said courts.”

<sup>17</sup> No original: “*He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur*” [grifou-se]. A necessidade não só do consentimento, mas também do conselho (*advice*) do Senado marca a necessidade de consulta a este órgão ao longo do processo de negociação internacional. A expressão “com o conselho e o consentimento” (*by and with the Advice and Consent*) era então comum no Direito Público anglo-

executivos” (*executive agreements*), dispensados de tal procedimento<sup>18</sup>. Ainda que nem todos os juristas concordem com essa interpretação, e na falta de qualquer menção a tal possibilidade durante as discussões da nova Constituição, os acordos executivos vêm sendo adotados desde a presidência de George Washington e sua constitucionalidade já foi atestada pela Suprema Corte daquele país (Rezek, 2004, p. 123-124).

A escolha da forma a ser adotada no acordo internacional vem representando então uma prerrogativa importante do presidente da República, sendo crescente o número de acordos executivos assinados desde os anos 1930. Durante a década de 1990, a média de acordos executivos variou de 300 a 400 ao ano, enquanto a de tratados foi de apenas quatorze (Martin, 2000, p. 56). Entre 1980 e 1999, dos 4.953 atos internacionais assinados pelos EUA, cerca de 95% revestiram a forma de acordos executivos (Martin, 2005, p. 453). É importante, contudo, ressaltar que por força de dispositivos constitucionais e legais, alguns desses acordos precisam passar pelo Legislativo, devendo ser aprovados posteriormente não só no Senado, mas também na Câmara dos Representantes, mas desta vez por maioria simples<sup>19</sup>. Além disso, como mostram alguns trabalhos mais recentes, apresentados no segundo capítulo, a discricionariedade do Executivo em tal matéria não pode ser afastada das considerações a serem feitas com relação ao ambiente de negociação externa, visto se tratarem de acordos internacionais.

Nesse sentido, fica desde logo evidenciada a especificidade da dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo com relação aos atos internacionais. Deve-se, portanto, ter sempre presente a idéia de que tais acordos conjugam duas esferas políticas distintas, a internacional e a doméstica.

---

saxão, muito usada para regular as relações entre governadores coloniais e os Conselhos da colônia.

<sup>18</sup> O fundamento jurídico para tal interpretação baseia-se na própria hermenêutica do texto constitucional norte-americano, que no artigo referente à aprovação legislativa referiu-se apenas a “tratados”, enquanto na seção X, do art. I, usou os termos “tratado, aliança, confederação, acordo e pacto” para dispor sobre as proibições aos estados federados.

<sup>19</sup> Este é o caso dos acordos comerciais, por exemplo, tendo em vista que a Constituição atribui ao Congresso o poder de “regulamentar o comércio com as nações estrangeiras” (art. I, seção VIII, §3º). No caso de tais acordos, desde 1931, instituiu-se o mecanismo de *fast track* (atualmente denominado *Trade Promotion Authority*) segundo o qual o Congresso manifesta-se previamente a respeito de determinado acordo comercial, o qual, depois de assinado, só poderá aprovar ou rejeitar na íntegra.

### 3.2.

#### **Breve Panorama Histórico da Participação do Poder Legislativo brasileiro na Política Externa**

Ao longo da história brasileira, a participação do Legislativo na política externa evoluiu de uma competência bastante residual, durante o Império, até o poder para resolver definitivamente sobre acordos internacionais, assegurado desde o início da República e pouco alterado até hoje.

Durante o Império, cabia ao Imperador, como chefe do Executivo, nomear embaixadores, dirigir as negociações políticas com nações estrangeiras, assinar tratados internacionais, declarar guerra e fazer a paz<sup>20</sup>. A aprovação pela Assembléia Geral – composta pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores – dos atos do Imperador em matéria de política externa era figura excepcional, exigida apenas na hipótese de tratados concluídos em tempo de paz e envolvendo cessão ou troca de território. Nos demais casos, os acordos assinados seriam levados ao conhecimento da Assembléia, desde que “o interesse e segurança do Estado” o permitissem.

No entender de Cerro, tratava-se de “dispositivos draconianos, de centralização quase absoluta da política externa nas mãos do Executivo” (1981, p. 6). Assim, na esfera das relações exteriores repetiu-se a concentração de poderes no Imperador já auferida em outros temas, tendo em vista a acumulação dos Poderes Executivo e Moderador em suas mãos e ainda sua competência para nomear senadores vitalícios.

---

<sup>20</sup> Cf. art. 102, da Constituição de 1824: “O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições: [...] VI. Nomear Embaixadores, e mais Agentes Diplomáticos, e Comerciais; VII. Dirigir as Negociações Políticas com as Nações estrangeiras; VIII. Fazer Tratados de Aliança ofensiva, e defensiva, de Subsídio, e Comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da Assembléia Geral, quando o interesse, e segurança do Estado permitirem. Se os Tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão, ou troca de Território do Império, ou de Possessões, a que o Império tenha direito, não serão ratificados, sem terem sido aprovados pela Assembléia Geral; IX. Declarar a guerra, e fazer a paz, participando à Assembléia as comunicações, que forem compatíveis com os interesses, e segurança do Estado; [...]”. Vale ressaltar ainda que a participação dos membros do Conselho de Estado que seriam ouvidos “em todos os negócios graves, e medidas gerais da pública Administração; principalmente sobre a declaração da Guerra, ajustes de paz, negociações com as Nações Estrangeiras, assim como em todas as ocasiões, em que o Imperador se proponha exercer qualquer das atribuições próprias do Poder Moderador, indicadas no art. 101, à exceção da VI” (art. 142). Como competência própria do Legislativo em matéria de política externa, havia ainda a autorização da entrada de forças estrangeiras de terra e mar dentro do Império ou de seus portos (art. 15, inciso XII).

Todavia, a insatisfação da Assembléia no que diz respeito à sua exclusão do processo decisório na assinatura de tratados logo se manifestou. Como aponta Cervo (1981), ficou clara a discordância dos parlamentares com relação ao que foi denominado “sistema de tratados” – uma série de acordos assinados com as potências européias, prevendo isenção de tarifas e direitos preferenciais que, sob o manto dos princípios de igualdade jurídica e de reciprocidade, resultavam, ao ver do Parlamento, em grandes desvantagens ao país (Cervo, 1981, p. 20-21). Esta corrente parlamentar anti-tratado passou a advogar pela necessidade de aprovação legislativa de tais atos, principalmente quando incidiam em temas já regulamentados pelo ordenamento jurídico interno.<sup>21</sup>

O objetivo de uma maior participação institucional foi alcançado após a abdicação de Dom Pedro I, em 1831, quando a Lei de Regência previu a necessidade de aprovação da Assembléia para tratados e convenções internacionais e declarações de guerra<sup>22</sup> (Cervo, 1981, p. 6). No período da Regência (1831-1840), assistiu-se à primeira rejeição de um tratado pelo Congresso brasileiro. O tratado de amizade, comércio e navegação, assinado com a Áustria, em 1835, foi derrubado por unanimidade no Senado, sob o fundamento de que concedia vantagens em demasia ao país estrangeiro sem o devido retorno ao Brasil<sup>23</sup> (Cervo, 1981, p. 25).

Contudo, com a maioria antecipada e a coroação de Dom Pedro II, em 1840, revogou-se Lei de 1831 e houve um retorno às normas da Constituição de 1824. Segundo o estudo desenvolvido por Cervo, em que pesem as restrições em seus poderes institucionais, o Parlamento, durante o Império, atuou como fiscalizador da política externa e arena de debate sobre sua adequação ao interesse nacional (1981, p. 231). Desse modo, as questões cruciais da diplomacia brasileira como a definição das fronteiras nacionais e o equilíbrio de poder no Prata estariam presentes nos debates parlamentares.

---

<sup>21</sup> Um dos sinais dessa busca por participação está na criação da Comissão de Diplomacia pela Câmara dos Deputados, em 1829.

<sup>22</sup> A Lei n. 17, de 14 de junho de 1831, que dispôs sobre a forma de eleição da regência permanente e suas atribuições, previu, em seu art. 20, que “a Regência não poderá, sem preceder aprovação da Assembléia Geral: 1) Ratificar Tratados e Convenções de Governo a Governo; 2) Declarar a guerra.” (*apud* Medeiros, 1995, p. 92).

<sup>23</sup> Além deste, o tratado de comércio e navegação, assinado com Portugal em 1836, foi rejeitado pela Câmara, e o tratado de comércio e navegação celebrado com o Chile teve seu prazo de tramitação esgotado sem que fosse deliberado. Dos quatro acordos enviados ao Legislativo no

Com a proclamação da República em 1889, a nova Constituição estabeleceu a competência do Congresso em matéria de aprovação de tratados internacionais como regra geral, sem mais comportar exceções em nome do interesse e segurança do Estado. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, previu-se a competência privativa do Congresso em “resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras” – redação que é mantida quase sem alteração até os dias de hoje.

Além da aprovação de acordos internacionais, incumbia ao Congresso a regulação do comércio internacional, a resolução dos limites territoriais, a regulação de casos de extradição e a autorização para que o governo declarasse guerra<sup>24</sup>. A autorização do Congresso nesse último caso só era preterida no caso de invasão ou agressão estrangeira, quando a declaração de guerra pelo presidente deveria ser imediata<sup>25</sup>. A necessidade de aprovação dos atos internacionais pelo Congresso era reiterada no artigo que tratava das competências do presidente da República, que dispunha competir privativamente ao Chefe do Executivo “entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso”<sup>26</sup>. A primeira Constituição republicana inaugurou também o requisito da aprovação, pelo Senado Federal, dos ministros diplomáticos nomeados pelo presidente<sup>27</sup>.

Assim, o estabelecimento da competência compartilhada do Legislativo e Executivo no processo de assinatura de tratados pode ser visto menos como uma influência do sistema norte-americano e mais como uma reação dos parlamentares brasileiros ao isolamento da matéria que sofreram durante o período imperial<sup>28</sup>.

---

período, apenas o tratado de comércio e navegação firmado com a Bélgica foi aprovado (Medeiros, 1995, p. 95-96).

<sup>24</sup> Cf. art. 34: “Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 5º) regular o comércio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Distrito Federal, alfandegar portos, criar ou suprimir entrepostos; [...] 10º) resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Distrito Federal e os do território nacional com as nações limítrofes; 11º) autorizar o governo a declarar guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz; 12º) resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras; [...] 32º) regular os casos de extradição entre os Estados; [...]”.

<sup>25</sup> Cf. art. 48, inciso VIII, da Constituição de 1891.

<sup>26</sup> Cf. art. 48, inciso XVI, da Constituição de 1891.

<sup>27</sup> Cf. art. 48, da Constituição de 1891: “Compete privativamente ao presidente da República: [...] 12º) nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os Ministros diplomáticos, sujeitando a nomeação à aprovação do Senado. Na ausência do Congresso, designá-los-á em comissão até que o Senado se pronuncie; [...]”.

<sup>28</sup> Ao contrário do previsto na Constituição dos EUA, onde o poder de aprovar os tratados é reservado ao Senado, no Brasil ele sempre foi atribuído às duas Casas Legislativas. Alguns

Ainda em contraste com o sistema dos EUA, e talvez por aprendizado com a interpretação restritiva que foi feita naquele país, a Constituição de 1891 manteve os termos “tratados e convenções” da Lei de Regência, de modo a evitar eventual subtração de competência do Legislativo com base em mera nomenclatura dos acordos internacionais. Ficou claro desde então que todos os atos internacionais, independente de sua forma ou matéria, deveriam passar pelo crivo dos parlamentares. Nesse sentido, se manifestou ao início do século XX, o então consultor jurídico do Itamaraty, Clovis Bevilacqua:

Nessas expressões dos dois dispositivos da Constituição Federal [artigos 34 e 48] se acham incluídos todos os atos jurídicos em que o Brasil e outro Estado soberano regulem relações internacionais (Bevilacqua, 1962, p. 345).

Nesse momento, a interpretação ampla sobre a necessidade de envio dos atos internacionais à aprovação do Congresso foi também compartilhada pelo chanceler barão do Rio Branco e outros consultores jurídicos do Ministério de Relações Exteriores (Medeiros, 1995, p. 121). Assim, durante a ordem constitucional de 1891, inúmeros tratados internacionais foram assinados pelo Executivo brasileiro e remetidos ao Congresso. Eram tratados de grande importância para a recém-criada República, versando sobre temas como limites, arbitragem, extradição, além do Tratado de Versalhes, de 28 de julho de 1919, que selou a paz e criou a Sociedade das Nações ao fim da I Guerra Mundial.

De um modo geral, não há nos anais da Câmara dos Deputados e do Senado, segundo Medeiros (1995), qualquer registro de protestos de parlamentares pela falta de envio por parte do Executivo dos acordos internacionais assinados. Algumas reclamações destacam-se, como o protesto contra o envio de acordos internacionais no idioma em que foram assinados, sem a devida tradução para o português. Um exemplo importante ilustra a queixa dos parlamentares: o Decreto n. 13.990, de 12 de janeiro de 1920, promulgou o Tratado de Versalhes apenas em sua redação original – francês e inglês (Medeiros, 1995, p.126).

Nesse período, a política externa cuidou principalmente da configuração do espaço territorial. Nessa tarefa de delimitação das fronteiras brasileiras, teve

---

comentaristas da Constituição de 1891 defendem uma semelhança do novo dispositivo com a Carta argentina de 1853 (Medeiros, 1995, p. 127).

destaque o papel do barão do Rio Branco, que contribuiu ainda para a futura institucionalização do Ministério de Relações Exteriores (MRE).

Foi com relação ao estabelecimento das fronteiras nacionais que se registrou a única rejeição do Legislativo a um tratado na República Velha. O Tratado de Montevidéu, assinado por Brasil e Argentina, em 1890, com o objetivo de dividir o território de Palmas em partes iguais entre os dois Estados foi rejeitado pela Câmara dos Deputados, por 142 votos a 5 (Medeiros, 1995, p. 130). Os deputados alegaram que os dispositivos do tratado iam de encontro aos interesses brasileiros, na medida em que o chanceler Quintino Bocaiúva teria ido além do limite na concessão territorial feita para obter a conclusão das negociações<sup>29</sup>. Esta rejeição constituiu exceção com relação à política externa em geral, de modo que é possível afirmar que a Primeira República representou um período em que a “política externa é assunto de Estado, insulada da política partidária” (Lima, 2000, p. 290).

O novo mecanismo republicano de assegurar a participação do Congresso na política externa por meio da aprovação *ex post* de acordos internacionais, e do Senado, em particular, no caso da nomeação de embaixadores, foi mantido quase que inalterado durante os regimes políticos seguintes<sup>30</sup>. Assim, a única inovação trazida pela Constituição de 1934, foi atribuir à Câmara dos Deputados, bem como a qualquer uma de suas comissões, o poder de convocar ministros para prestarem informações<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Há quem sustente que o próprio governo brasileiro teria recomendado a seus partidários no Congresso a desaprovação do Tratado (Rezek, 2004, p. 147).

<sup>30</sup> A necessidade de aprovação dos chefes de missão diplomática pelos senadores foi mantida em todos os textos constitucionais a partir de então (cf. art. 90, da Constituição de 1934; art. 55, da Constituição de 1937; art. 63, da Constituição de 1946; art. 45, da Constituição de 67; e art. 42, da Emenda Constitucional n. 1/69). Ao longo desses regimes, entretanto, não foi comum o uso estratégico dessa competência pelos senadores e raros são os casos de nomes de embaixadores rejeitados pela Câmara Alta. Entre 1985 e 2002, os senadores aprovaram a indicação de 557 embaixadores, não havendo nenhum caso de rejeição (Cesar, 2002, p. 43). Pode-se atribuir tal fato, em grande medida, à baixa politização das nomeações pelo presidente da República (apenas 3,23% dos 557 embaixadores eram indicações políticas), bem como ao prestígio que se formou, a partir da República Velha, em torno do MRE e, por decorrência, do seu corpo de funcionários (Cheibub, 1984).

<sup>31</sup> Cf. art. 37, da Constituição de 1934: “A Câmara dos Deputados pode convocar qualquer Ministro de Estado para, perante ela, prestar informações sobre questões prévia e expressamente determinadas, atinentes a assuntos do respectivo Ministério. A falta de comparência do Ministro sem justificação importa crime de responsabilidade. § 1º - Igual faculdade, e nos mesmos termos, cabe às suas Comissões. § 2º - A Câmara dos Deputados ou as suas Comissões designarão dia e hora para ouvir os Ministros de Estado, que lhes queiram solicitar providências legislativas ou prestar esclarecimentos”. A possibilidade de convocar ministros foi estendida ao Senado pela

Vale ressaltar, contudo, que os poderes de participação do Legislativo na política externa, como em todas as matérias em geral, foram significativamente maculados durante a ditadura do Estado Novo. A nova Constituição, elaborada por Francisco Campos e promulgada pelo presidente Getúlio Vargas, em 1937, previa uma distribuição de competências, em regra, basicamente igual à dos regimes anteriores. Ao presidente competia manter relações com os outros Estados, nomear membros do corpo diplomático, celebrar tratados internacionais, declarar guerra e fazer a paz<sup>32</sup>. Ao Legislativo cabia aprovar convenções internacionais e tratados de paz; e autorizar a declaração de guerra, exceto em caso de invasão estrangeira; e a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional.

A marca da discricionariedade conferida ao presidente estava na prerrogativa de “determinar que entrem provisoriamente em execução, antes de aprovados pelo Parlamento, os tratados ou convenções internacionais, se a isto o aconselharem os interesses do País”. Tais dispositivos, no entanto, nunca foram aplicados, na medida em que o Congresso havia sido dissolvido em 1937 e novas eleições parlamentares só voltariam a ocorrer em dezembro de 1945. Durante quase oito anos, o requisito de referendo legislativo foi preenchido pelo presidente Vargas, que aprovava ele mesmo a internalização dos tratados internacionais por meio de decretos-leis ou decretos simples (Rezek, 2004, p. 140), em um triste exemplo de formalismo vazio.

Com o retorno à democracia, em 1946, extinguiu-se a possibilidade de vigência de acordos internacionais sem a aprovação do Poder Legislativo, em

---

Constituição de 1946, em seu art. 54, e permaneceu durante o regime militar, segundo dispuseram os arts. 40, da Constituição de 1967, e 38, da Emenda Constitucional n. 1/69.

<sup>32</sup> Cf. art. 15, da Constituição de 1937: “Compete privativamente à União: I - manter relações com os Estados estrangeiros, nomear os membros do Corpo Diplomático e Consular, celebrar tratados e convenções internacionais; II - declarar a guerra e fazer a paz; III - resolver definitivamente sobre os limites do território nacional; IV - organizar a defesa externa, as forças armadas, a polícia e segurança das fronteiras; V - autorizar a produção e fiscalizar o comércio de material de guerra de qualquer natureza; [...]”. Art. 74: “Compete privativamente ao Presidente da República: [...] c) manter relações com os Estados estrangeiros; d) celebrar convenções e tratados internacionais *ad referendum* do Poder Legislativo; e) exercer a chefia suprema das forças armadas da União, administrando-as por intermédio dos órgãos do alto comando; f) decretar a mobilização das forças armadas; g) declarar a guerra, depois de autorizado pelo Poder Legislativo, e, independentemente de autorização, em caso de invasão ou agressão estrangeira; h) fazer a paz *ad referendum* do Poder Legislativo; i) permitir, após autorização do Poder Legislativo, a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional; [...] n) determinar que entrem provisoriamente em execução, antes de aprovados pelo Parlamento, os tratados ou convenções internacionais, se a isto o aconselharem os interesses do País.”

claro retorno ao marco republicano de 1891<sup>33</sup>. Durante o regime constitucional de 1946, o Congresso rejeitou apenas um dos 354 tratados internacionais que foram submetidos a seu referendo. O texto rejeitado incorporava uma convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Dentre os aprovados, apenas dois o foram parcialmente, um com ressalva e outro com emenda (Medeiros, 1983, p. 121)<sup>34</sup>.

O contexto internacional era marcado pela Guerra Fria e, internamente, consolidou-se um novo modelo de desenvolvimento no país: a industrialização por substituição de importações. Assim, questões como Acordo Militar Brasil-EUA, de 15/03/1952, o reatamento de relações diplomáticas com a URSS, ao final de 1961, a posição brasileira de se abster da votação com relação à exclusão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1962, e a própria Política Externa Independente, implementada ao longo dos governos Quadros e Goulart, dividiram a sociedade brasileira e foram objeto de intensas discussões na tribuna parlamentar (Lima, 2000; Barbosa, 2000).

Já no que diz respeito aos temas econômicos da política externa, a politização foi muito menor, gerando duas conseqüências para o processo decisório de política externa:

Desvinculou a política externa da política doméstica e garantiu relativa autonomia ao MRE *vis-à-vis* as forças políticas e sociais internas, renovando o padrão de insulamento burocrático característico da diplomacia nos seus primórdios (Lima, 2000, p. 293).

---

<sup>33</sup> Cf. art. 87, da Constituição de 1946: “Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI - manter relações com Estados estrangeiros; VII - celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional; VIII - declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no caso de agressão estrangeira, quando verificada no intervalo das sessões legislativas; IX - fazer a paz, com autorização e *ad referendum* do Congresso Nacional; X - permitir, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no intervalo das sessões legislativas, que forças estrangeiras transitem pelo território do País ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente; [...]”; e art. 66: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer a paz; III - autorizar o Presidente da República a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente; [...]”

<sup>34</sup> Os textos aprovados parcialmente foram as Convenções n. 103 e 106 da Conferência Geral da OIT (DLG n. 20, de 30/04/1965) e os “Instrumentos resultantes das negociações para o estabelecimento da nova Lista III – Brasil, do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) realizadas em Genebra e encerradas em 23/05/59” (DLG n. 14, de 25/8/1960). O Acordo de Garantia de Investimentos entre os EUA e o Brasil, de 06/02/1965 (DLG n. 69, de 15/07/1965) foi objeto de ressalva (com relação ao dispositivo de prestação jurisdicional), enquanto o Acordo de Comércio e Pagamentos entre Brasil e a Tcheco-Eslováquia, de 24/06/1960, foi aprovado com emenda (DLG n. 17, de 15/12/1961).

Com efeito, o modelo de desenvolvimento do pós-guerra, do qual um dos pilares era a política comercial, era fruto de delegação do Legislativo em favor do Executivo, quadro que só viria a ser alterado com a liberalização comercial no início dos anos 1990 (Lima & Santos, 2001).

Com o golpe militar de 1964, alguns mecanismos institucionais de participação do Legislativo na política externa foram colocados em questão por conta de dispositivos dúbios da Constituição de 1967. De acordo com a nova Carta, continuaria sob a competência exclusiva do Congresso resolver definitivamente sobre os **tratados** celebrados pelo Presidente da República, que deveria remetê-los ao Legislativo em até quinze dias após sua assinatura<sup>35</sup>. Ocorre que, ao tratar da competência privativa do Presidente da República<sup>36</sup>, o texto constitucional a ele incumbiu “celebrar **tratados, convenções e atos internacionais** *ad referendum* do Congresso Nacional”. Ficou então a dúvida se estariam sujeitos a referendo do Legislativo apenas os tratados internacionais, como indicado no art. 47, ou também as convenções e atos internacionais, como previsto no art. 83. Assim, divergiam quanto à interpretação de tais dispositivos aqueles que defendiam a necessidade de aprovação de todo e qualquer acordo internacional e outros que advogavam pela aprovação apenas de tratados internacionais, sendo, nos demais casos, necessário apenas que o Executivo levasse os atos internacionais ao conhecimento, e não à aprovação, do Legislativo.

O texto, contudo, teve aplicação reduzida a um breve período (1967-68), no qual os parlamentares aprovaram 48 acordos internacionais (Medeiros, 1983, p. 124). A partir de 13 de dezembro de 1968, o Congresso foi posto em recesso e o Executivo ficou competente por todas as questões de política externa, inclusive a aprovação de tratados.

---

<sup>35</sup> Cf. art. 47, da Constituição de 1967: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer a paz; a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, nos casos previstos em lei complementar; [...] Parágrafo único - O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional até quinze dias após sua assinatura, os tratados celebrados pelo Presidente da República”.

<sup>36</sup> Cf. art. 83, da Constituição de 1967: “Compete privativamente ao Presidente: [...] VII - manter relações com Estados estrangeiros; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ad referendum do Congresso Nacional; IX - declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem esta autorização, no caso de agressão estrangeira verificada no intervalo das sessões legislativas; X - fazer a paz, com autorização ou ad referendum do Congresso Nacional; XI

Com a Emenda Constitucional n. 1, promulgada em 30 de outubro de 1969 (doravante, EC n. 1/69), a contradição presente no texto de 1967 foi suprimida com o acréscimo dos termos “convenções e atos internacionais” ao artigo referente à competência exclusiva do Congresso nacional. O texto ficou semelhante ao da Constituição de 1946, do qual se diferencia apenas por incluir, além de tratados e convenções, também os atos internacionais. A prática do período revelou igual cooperação do Congresso: entre 1969 e 1981, aprovaram-se 292 atos internacionais, dentre os quais apenas três com reservas (Medeiros, 1983, p. 129-130)<sup>37</sup>.

### 3.3

#### **O papel do Congresso brasileiro na Política Externa após a redemocratização (1985-2005)**

Ao delimitar-se o período pós-redemocratização como marco temporal para a presente análise, o objetivo foi recuperar a eventual evolução na participação institucional do Congresso com o fim do regime autoritário. Por outro lado, a extensão desse período até 2005, em que pesem as dificuldades de trabalhar-se com acontecimentos tão recentes, buscou enriquecer o trabalho com o período, ainda que incompleto, do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, tendo em vista as mudanças impressas pela nova gestão na política externa brasileira.

É necessário, todavia, reconhecer duas reservas com relação ao período analisado. Primeiramente, trabalhou-se durante a vigência de duas constituições – a EC n. 1/69 e a CF/88. Em segundo lugar, cumpre lembrar que o período sob análise não coincide com as divisões por legislaturas do Congresso, tendo início no meio da 47<sup>a</sup> Legislatura (1983-1987) e terminando antes do encerramento da

---

- permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; [...]”.

<sup>37</sup> Os atos aprovados com reservas foram: Convenção para a Repressão aos Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, de 23/09/1971 (DLG n. 33, de 15/06/1972); Convenção relativa à proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (DLG n. 74, de 30/06/1977); e Convênio Ibero-Americano de Seguridade Social, de 26/01/1978 (DLG n. 130, de 02/12/1980).

52ª (2003-2007)<sup>38</sup>. Isto não implicará perdas significativas ao resultado do presente trabalho tendo em vista que, com relação à primeira reserva, apesar de algumas diferenças entre os dois textos constitucionais, não houve mudança com relação à prática institucional na matéria analisada, como será visto a seguir. Já a não coincidência com as legislaturas não repercute diretamente no estudo, visto que este fator não será levado em conta nas considerações a serem desenvolvidas.

O período focado coincide assim com uma época em que ocorreram mudanças significativas tanto na ordem política internacional como na interna. No contexto externo, assistiu-se, entre o final dos anos 1980 até a virada do milênio, a grandes transformações, que vão desde a referência óbvia à queda do Muro de Berlim e ao fim da Guerra Fria, até os novos movimentos de regionalização e a intensificação da globalização econômica.

No Brasil, duas considerações preliminares merecem ser trazidas com respeito a tal contexto, especialmente quando se trata de analisar política externa e instituições democráticas. Primeiro, destaca-se, nos anos 1980, uma vinculação entre o posicionamento do Brasil no cenário externo e a necessidade de redemocratização interna. Com efeito, a posição brasileira no sentido de exigir maior legitimidade no sistema internacional seria reforçada e ganharia em legitimidade com a liberalização política. Nesse sentido, sustentou Lafer:

É evidente que o Brasil só pode desempenhar a contento este papel de interlocutor válido do processo de legitimação democrática da transformação do sistema internacional com o reforço crescente da confiabilidade de sua política externa. [...] Este reforço crescente da confiabilidade para o diálogo transita pela coerência entre o interno e o externo, e portanto pela compatibilização entre o processo interno de transição democrática e a proposta externa de democratização das relações internacionais (Lafer, 1984, p. 120).

Um segundo aspecto a ser ressaltado é que ao movimento de liberalização política, no governo Sarney (1985-1990), somou-se o de liberalização econômica, a partir do governo Collor (1990-92), de modo que os temas da agenda externa passaram a ter um maior impacto direto nos cidadãos, algo que tenderia a resultar em uma politização doméstica das questões de política externa, tendo em vista os efeitos distributivos desse movimento de abertura (Lima, 2000).

---

<sup>38</sup> Ainda é preciso ressaltar que a 48ª Legislatura inaugurada em 1987 cumulou a função de Assembléia Constituinte até 1988, período em que as reuniões das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados foram suspensas.

Com efeito, período analisado foi marcado por uma agenda pública da grande complexidade, decorrente de constrangimentos impostos na gestão da crise econômica e da renegociação da dívida externa, com o direcionamento do Estado brasileiro ao modelo econômico neoliberal. Buscou-se realizar a reforma do Estado, em um movimento que combinou maior abertura ao capital estrangeiro e programas de privatização. O modelo de desenvolvimento de industrialização por substituição de importação esgotou-se, sendo substituído por um movimento paulatino de abertura unilateral, iniciado em 1990. Pode-se afirmar que a partir de então, o Brasil tornou-se mais flexível com relação à agenda de discussões do GATT. Ademais, o país formou, junto com Argentina, Uruguai e Paraguai, o Mercosul, em 1991, e participou da criação da OMC, em 1994. A estabilização macroeconômica atingida nesse mesmo ano permitiu ao Brasil, a partir do primeiro governo Cardoso (1995-1998), recuperar seu prestígio externamente, em momento que contou ainda com uma atuação pessoal intensa do novo mandatário na cena internacional<sup>39</sup>.

Em resumo, a ação diplomática brasileira, a partir de 1995, procurou ampliar o leque de responsabilidades do país na ordem mundial. A expectativa de que se convertesse num "ator central" na vida internacional levou o Brasil a buscar uma participação mais efetiva em foros decisórios, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a OMC, a OCDE e o MTCR [Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis]. Em todos os casos, visou-se um papel mais ativo para a promoção da paz e do desenvolvimento (Hirst et al., 2000).

A agenda da política externa brasileira passou então a contemplar temas extremamente diversos, em um momento de intensificação das relações internacionais combinada ao surgimento de novos atores no plano externo. Por decorrência, aumentou-se o número de acordos internacionais assinados, os quais passaram a revestir formas mais simplificadas (Medeiros, 1995, p. 192) e englobar novas matérias além dos tradicionais tratados de alianças, guerra e paz, comércio e limites territoriais, indo desde o uso pacífico do espaço exterior e da energia nuclear até questões de proteção de investimentos e propriedade intelectual. No plano político-econômico, os processos de maior destaque foram, além da criação do Mercosul, o projeto de formação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), as negociações entre Mercosul e União Européia (UE), e as tratativas multilaterais na OMC. Outros processos importantes ocorreram no plano de

---

<sup>39</sup> Para toda a contextualização histórica, cf. Hirst et al. (2000).

direitos humanos, meio-ambiente e segurança, com a adesão ao Pacto de San José e à Convenção Americana de Direitos Humanos, ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e ao Tribunal Penal Internacional (TPI), além da realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92), só para citar alguns exemplos. Esse maior dinamismo nas relações internacionais, passou a exigir um conhecimento técnico cada vez mais específico dos atores envolvidos, resultando em crescente especialização da burocracia estatal, que não estará mais restrita ao MRE, mas terá forte presença dos ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento.

Visto esse breve contexto político doméstico e internacional dos últimos vinte anos, serão apresentados os mecanismos institucionais de participação do Congresso brasileiro em política externa após a redemocratização (seção 3.3.1). Em seguida, de um modo pormenorizado, será exposto o mais significativo meio de participação do Congresso no atual sistema brasileiro, qual seja, a aprovação *ex post* de tratados internacionais (seção 3.3.2). Por fim, será apresentada a prática dessa relação entre Executivo e Legislativo no que diz respeito justamente à aprovação de acordos internacionais (seção 3.3.3).

### **3.3.1.**

#### **Os mecanismos institucionais de participação do Congresso**

O papel do Congresso na política externa brasileira foi objeto de intensos debates durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 (Mazzuoli, 2003, p. 96; Medeiros, 1995, p. 339). No início dos trabalhos constituintes, as propostas referentes ao processo de celebração de tratados podem ser divididas em dois conjuntos: aquelas que previam a obrigatoriedade da deliberação do Congresso acerca de todo e qualquer compromisso internacional celebrado pelo Executivo; e as que reconheciam a existência de acordos internacionais concluídos pelo Executivo e válidos independentemente de aprovação legislativa (Medeiros, 1995, p. 342). No primeiro grupo de proposições, mais abundantes, algumas defenderam a participação do Legislativo não apenas após a assinatura do acordo internacional, mas também durante as negociações.

O texto final da CF/88 previu a competência exclusiva do Congresso para “resolver definitivamente sobre **tratados, acordos ou atos internacionais** que

acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (art. 49, I). Já no art. 84, que trata da competência exclusiva do presidente da República, foi estabelecido seu poder de “celebrar **tratados, convenções e atos internacionais**, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

A nova Carta, no tocante a tais dispositivos, foi recebida de forma muito negativa. Os dois artigos citados usam termos distintos ao espelhar a relação entre Executivo e Legislativo na celebração de tratados, o que gerou alguma confusão. Fala-se em “tratados, convenções e atos internacionais” ao se tratar da competência do Executivo, e em “tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, com relação ao Legislativo. A redação taxada de inadequada por muitos juristas<sup>40</sup> resultou de uma tentativa, durante a Constituinte, de fortalecimento do papel institucional do Legislativo, em dois sentidos distintos.

Num primeiro sentido, o uso dos termos “tratados, acordos ou atos internacionais” pretendeu deixar claro a impossibilidade de excluir-se de referendo do Congresso qualquer acordo internacional assinado pelo Executivo. Entretanto, a tentativa de listagem exaustiva dos atos que deverão ser submetidos ao Legislativo não representa meio muito eficiente, na medida em que, só na prática convencional brasileira, pode-se identificar pelo menos dezoito variantes terminológicas para “tratado”: acordo, ajuste, arranjo, ata, ato, carta, código, compromisso, constituição, contrato, convenção, convênio, declaração, estatuto, memorando, pacto, protocolo e regulamento (Rezek, 2005, p. 16).

Em segundo lugar, tendo em vista a insatisfação dos parlamentares com sua não-participação nas negociações brasileiras com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a inclusão da expressão “atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” pretendia incluir o Congresso no processo de assinatura dos acordos com essa instituição, como será visto, com mais detalhes, no próximo capítulo.

Não tendo sido a Constituinte bem sucedida em esclarecer sobre a possibilidade de acordos internacionais que prescindam da aprovação do Legislativo, mantiveram-se duas correntes divergentes de interpretação. Alguns juristas entendem que há obrigatoriedade da aprovação pelo Congresso acerca de

---

<sup>40</sup> Medeiros (1995); Mazzuoli (2001); Rezek (2005); Rodas (1991), entre inúmeros outros.

todo e qualquer compromisso internacional celebrado pelo Executivo, ao passo que outros teóricos e o Itamaraty advogam pela existência de acordos internacionais concluídos pelo Executivo e válidos independentemente da chancela do Legislativo, entendimento que prevalece na prática política brasileira.

Assim, no regime constitucional de 1988, a participação fundamental do Legislativo em questões de política externa continuou assentada em sua competência para a aprovação *ex post* de acordos internacionais, admitidas, contudo, algumas reservas com relação a atos meramente regulatórios ou de rotina diplomática. Outro mecanismo de participação institucional do Congresso consiste na edição de leis contendo modificações ou inovações na ordem jurídica interna previstas nos atos internacionais. Este item, porém, merece ser relativizado na medida em que o atual regime confere ao presidente da República significativo poder de agenda, ao reunir em suas mãos poderes de decreto e de urgência<sup>41</sup>.

Além dessas duas atribuições legislativas, asseguraram-se ao Congresso alguns mecanismos de fiscalização por suas Comissões: a realização de audiências públicas<sup>42</sup>, a convocação de ministros de Estados e o requerimento de informação<sup>43</sup>. Some-se ainda a necessidade de aprovação dos chefes de missão diplomática pelo Senado<sup>44</sup>, o qual passou a ser consultado previamente em operações externas de natureza financeira<sup>45</sup>. Também compete aos legisladores autorizar o presidente a declarar guerra, celebrar a paz e permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente<sup>46</sup>.

Com base regimental, cabe destacar a possibilidade de aprovação de voto de louvor ou de censura pelos parlamentares e a apresentação de indicações – proposições direcionadas ao Poder Executivo para a adoção de determinada providência. Além destes poderes, ainda pode-se incluir a possibilidade de criação

---

<sup>41</sup> Cf. arts. 62 e 64, §1º, da CF/88.

<sup>42</sup> É possível identificar um número crescente de audiências públicas referentes à política externa nas Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (CRE-CD) e do Senado (CRE-SF), desde 1985. Na CRE-CD, entre 1985 e 2005, foram realizados uma média anual de dez audiências públicas, comparecimento de ministros, debates e seminários. Considerado apenas o período entre 1999 e 2005, a média sobe para cerca de 19 eventos por ano.

<sup>43</sup> Cf. art. 58, da CF/88.

<sup>44</sup> Para o procedimento de aprovação de embaixadores, cf. arts. 103, III, e 383, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

<sup>45</sup> Cf. art. 52, V, da CF/88.

<sup>46</sup> Cf. art. 49, II, da CF/88 e LC n. 90/1997.

de Comissões Temáticas e Grupos Parlamentares<sup>47</sup>, sejam eles da Câmara dos Deputados, do Senado, ou mistos. Outro meio de participação do Congresso seria com relação ao orçamento anual da União. Este mecanismo, contudo, é extremamente limitado no Brasil, tendo em vista a concentração do poder orçamentário nas mãos do chefe do Executivo, que, como visto, possui iniciativa privativa em tal matéria, não sendo permitido aos parlamentares a inserção de emendas que acarretem aumento de despesas<sup>48</sup>.

Por fim, cabe lembrar a crescente importância que vem desempenhando a “diplomacia parlamentar”.<sup>49</sup> Conquanto a Constituição confira ao presidente da República a competência privativa para manter relações com Estados estrangeiros, e na ausência de qualquer base legal ou regimental, é crescente a atividade “diplomática” por parte dos parlamentares. Tal atuação tem início, naturalmente, na relação do Congresso brasileiro com outros Parlamentos nacionais, bem como com organizações internacionais representativas desses. A atuação dos legisladores, porém, não se limita a tais atividades, estando também presente no recebimento de visitas de autoridades de Estados estrangeiros<sup>50</sup>. Adicione-se ainda a participação de delegação de parlamentares brasileiros em encontros e cúpulas de toda ordem, na maioria dos casos, porém, acompanhando a delegação do Executivo.

---

<sup>47</sup> Em 2005, o Congresso brasileiro contava com 22 Grupos Parlamentares, com objetivo de incentivar a cooperação com dezenove Estados estrangeiros (Alemanha, Angola, Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Croácia, EUA, Espanha, França, Itália, Japão, México, Nova Zelândia, Paraguai, Suíça e Ucrânia), além do Grupo Brasileiro da Associação Interparlamentar de Turismo, do Grupo Brasileiro do Parlamento Latino-Americano (Parlatino), e do Grupo Brasileiro da União Interparlamentar. Cf. Relatório da Presidência. Brasília: Senado Federal – Secretaria-Geral da Mesa, 2005. Disponível em <http://www.senado.gov.br/Relatorios%5FSGM/RelPresi/2005/>, acessado em 30/06/2006.

<sup>48</sup> Art. 61, §1º, II, *b*, c/c art. 166, §3º, da CF/88.

<sup>49</sup> O termo “diplomacia parlamentar” foi cunhado para designar uma nova modalidade de atuação diplomática dos Estados surgida com o nascimento das primeiras organizações internacionais inter-governamentais. Mais recentemente, contudo, a expressão passou a se referir também à atividade dos Parlamentos nacionais em matéria de política externa – sentido no qual está sendo aqui utilizada (Cf. Maia & Cesar, 2004, p. 363-4).

<sup>50</sup> Durante o ano de 2005, por exemplo, a CRE-CD recebeu a visita dos embaixadores da Coreia, Ucrânia, Japão, Síria, Coreia do Norte, Israel, Itália, Hungria e Polônia; de delegações dos governos do Vietnã, Líbano, China, Timor Leste, Kuwait e Ucrânia, e de integrantes do Congresso dos EUA, parlamentares do Quênia e da Suíça, além do presidente do Parlamento Europeu. No mesmo ano, deputados brasileiros visitaram o Congresso norte-americano em missão oficial, e também os Parlamentos da Rússia, Bielo-Rússia e Ucrânia.

### 3.3.2

#### O processo de aprovação legislativa de tratados internacionais

Esta seção será dedicada à apresentação do mecanismo de atuação do Congresso brasileiro mais significativo, qual seja, a aprovação *ex post* dos tratados internacionais assinados pelo presidente da República. Como visto acima, o Legislativo brasileiro possui, desde o início da República (salvo o regime de exceção do Estado Novo), **competência exclusiva** para **resolver definitivamente** sobre os tratados internacionais assinados pelo presidente da República.

As idéias de “competência exclusiva” e de “resolver definitivamente” podem levar a mal-entendidos e merecem, portanto, alguns esclarecimentos. Na ausência de uma regulamentação específica para o tema – que, apesar de todas as controvérsias existentes, até hoje não foi editada –, os procedimentos de internalização de tratados internacionais aqui apresentados têm por base as regras constitucionais, regimentais, e costumeiras.

Para isso, é preciso ter em mente as quatro etapas convencionais para a formulação de um acordo internacional: (i) negociação, (ii) assinatura, (iii) aprovação legislativa, e (iv) adesão ou ratificação<sup>51</sup>. A participação institucional do Legislativo brasileiro resume-se à terceira fase. Assim, ao contrário do previsto para o Senado norte-americano, segue uma lógica reativa. Não há previsão institucional de competência do Legislativo para iniciativa ou acompanhamento da política externa brasileira. A relação com os demais Estados, e demais atores da política internacional, incluída a celebração de tratados, encontra-se sob a esfera de poderes do chefe do Executivo<sup>52</sup>. Os atos internacionais são resultados

---

<sup>51</sup> A **aprovação legislativa** não deve confundir-se com **ratificação**, ato próprio do chefe Estado, de acordo com o Direito Internacional Público. A ratificação, como a **adesão**, representa a “forma de expressão definitiva do consentimento do Estado em relação ao tratado internacional” (Rezek, 2005, p. 85). A adesão difere-se da ratificação na medida em que esta é o ato de confirmação do Estado que já havia assinado determinado acordo internacional e então, normalmente após o procedimento interno de aprovação legislativa, **ratifica** a sua intenção de participar de tal acordo. Já a adesão ocorre quando, em se tratando de acordos multilaterais, o Estado manifesta seu propósito de **aderir** a determinado acordo já negociado e ainda não previamente assinado. No Brasil, tanto a adesão como a ratificação de acordos internacionais exigem a prévia aprovação legislativa.

<sup>52</sup> Como lembrado anteriormente, por meio da diplomacia parlamentar, existe hoje alguma relativização dessa competência exclusiva do chefe do Executivo em manter relações com os demais Estados.

de negociação promovida pelo presidente da República ou outra autoridade autorizada para tal<sup>53</sup>.

Encerradas as fases de negociação e assinatura, nada obriga que o Executivo dê prosseguimento ao acordo, que, de todo modo, é enviado ao arquivo do MRE<sup>54</sup>. Havendo interesse do Executivo em dar eficácia ao ato celebrado em âmbito internacional, cabe ao MRE preparar os procedimentos formais necessários internamente, sobre os quais deverá sempre opinar a Consultoria Jurídica<sup>55</sup>. No caso de envio do acordo ao Legislativo, o documento é remetido por meio de Mensagem (MSC) do presidente da República, acompanhada de Exposição de Motivos (EM) do ministro das Relações Exteriores, ou interministerial, conforme o tema tratado<sup>56</sup>. A aprovação do acordo pelo Congresso, como parte de sua competência exclusiva, deve revestir a forma de um decreto legislativo (DLG).

Conforme mostra o **Quadro 1**, a deliberação tem início na Câmara dos Deputados, de onde o acordo, se aprovado, segue para o Senado, em conformidade com o previsto para todos os projetos de lei de iniciativa do presidente da República<sup>57</sup>. Na Câmara dos Deputados, a Mensagem é enviada à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE-CD)<sup>58</sup>, onde, se

---

<sup>53</sup> De acordo com a prática diplomática brasileira, são autorizados para assinar tratados em nome do Brasil, além do chefe do Executivo: o ministro de Estado das Relações Exteriores; os embaixadores brasileiros, mediante instrução do MRE, em todos os domínios de interesse das relações do Brasil com o Estado no qual se encontra acreditado; e qualquer outra pessoa dotada de carta de plenos poderes pelo presidente da República. Trata-se de prática que não está regulamentada constitucionalmente. O texto constitucional não avançou no tema na velocidade da dinâmica das relações externas do Brasil e segue prevendo a competência privativa do presidente da República para celebrar tratados, sem dispor sobre a possibilidade de delegação (art. 84, VIII, CF/88).

<sup>54</sup> Exceção a essa discricionariedade do presidente da República é prevista com relação às Convenções Internacionais do Trabalho, concluídas no âmbito da OIT, cujo tratado constitutivo (art. 19, V, *b*) obriga sua submissão à aprovação parlamentar (Mazzuoli, 2003, p. 101).

<sup>55</sup> O Aviso da Casa Civil da Presidência da República n. 1872, de 27/10/1999, determinou que todos os atos internacionais celebrados pelo Brasil deveriam ser objeto de parecer da Consultoria Jurídica (CJ) do MRE. Até então, submetia-se a parecer apenas os atos que suscitassem dúvidas ou controvérsias com relação à sua incorporação ao direito interno. De acordo com o atual consultor jurídico, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, tal norma aumentou significativamente o volume de trabalho do órgão, que atualmente prepara mais de mil pareceres por ano. Implicando ainda maior lentidão no trâmite, desde 2003, início da gestão de Samuel Pinheiro Guimarães como secretário-geral, todos os pedidos de parecer à CJ necessitam passar pela Secretaria-Geral (Medeiros, 2006).

<sup>56</sup> A preparação da MSC ao Congresso e da EM ocorre no MRE, passando pela divisão competente pela matéria, pela Divisão de Atos Internacionais (DAI) e pela Secretaria-Geral.

<sup>57</sup> Cf. art. 64, da CF/88.

<sup>58</sup> A CRE-CD foi criada pela Resolução n. 15/1996 (art. 1º) que alterou o art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). A primeira comissão parlamentar permanente da

aprovada, transforma-se em projeto de decreto legislativo<sup>59</sup>. Em seguida, o projeto é distribuído para outras comissões permanentes em função da matéria do acordo sob análise<sup>60</sup>. Ao final do trâmite, caberá à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) examinar os aspectos jurídicos e de técnica legislativa do projeto<sup>61</sup>. Este segue para votação, em turno único, no plenário, onde se requer quorum comum de presenças – maioria absoluta do total de deputados – e aprovação por maioria dos votos<sup>62</sup>, em processo nominal ou simbólico<sup>63</sup>.

Aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto segue para o Senado Federal<sup>64</sup>, onde é despachado para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE-SF). Tem início então a contagem de prazo de cinco dias úteis para o recebimento de emendas<sup>65</sup>, findo o qual a Comissão terá quinze dias úteis, prorrogáveis por igual período, para opinar sobre a matéria, com base em parecer preparado por um de seus integrantes<sup>66</sup>. Aprovado o parecer, a matéria é incluída

---

Câmara dos Deputados destinada a temas de política externa foi criada em 1829, com a denominação de Comissão de Diplomacia; em 1891, passou a chamar-se Comissão de Tratados e Diplomacia e logo em seguida, em 1893, Comissão de Diplomacia e Tratados. Em 1947, sua designação voltou a ser simplesmente Comissão de Diplomacia e, de 1957 a 1996, o órgão denominou-se Comissão de Relações Exteriores (Brusco, [s.d.], p. 222). No Senado, a denominação Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional é usada desde 1989; antes disso, era apenas Comissão de Relações Exteriores.

<sup>59</sup> Cf. art. 32, XV, c, do RICD. Quando em regime de tramitação ordinária, a proposição deverá ser analisada pela Comissão no prazo máximo de 40 sessões (art. 52, III, do RICD). Se o regime for de urgência, o prazo cai para cinco sessões. Independentemente de tais prazos, poderá a CRE-CD, “mediante requerimento de um terço de seus membros, aprovado pela maioria absoluta da respectiva composição plenária, incluir a matéria na Ordem do Dia para apreciação imediata” (art. 52, §5º, do RICD). Uma vez transformada a mensagem em projeto de decreto legislativo, ela tramita em regime de urgência (art. 151, I, j, do RICD).

<sup>60</sup> Cf. art. 53, I, do RICD. No caso de o acordo tratar de matéria de competência de mais de três comissões, pode-se, por iniciativa do presidente da Câmara dos Deputados, a requerimento de líder ou de presidente de comissão interessada, criar uma Comissão especial para emitir o parecer (art. 34, II, do RICD).

<sup>61</sup> Cf. art. 32, IV, a, do RICD.

<sup>62</sup> Art. 47, da CF/88, e art. 183, do RICD.

<sup>63</sup> Cf. arts. 184 a 187, do RICD.

<sup>64</sup> Interessante notar que o inciso primeiro art. 376 do RISF estabelece que o projeto de decreto legislativo “só terá iniciado o seu curso se estiver acompanhado de cópia autenticada do texto, em português, do ato internacional respectivo, bem como da mensagem de encaminhamento e da exposição de motivos”.

<sup>65</sup> Interessante notar que, à falta de regulamentação legal do processo de aprovação de tratados internacionais pelo Congresso, o RISF, no inciso III, do art. 376, prevê expressamente a possibilidade de apresentação de emendas pelos senadores ao projeto de decreto legislativo aprovado na Câmara dos Deputados, a despeito do entendimento do Executivo de que os parlamentares poderiam apenas aprovar ou recusar os tratados internacionais por inteiro.

<sup>66</sup> Cf. art. 376, do RISF. No caso de o relator não apresentar o parecer à CRE-SF no prazo previsto, a matéria poderá ser incluída na Ordem do Dia por decisão do presidente do Senado, na hipótese de faltarem dez dias ou menos para o término do prazo em que o Estado brasileiro deva manifestar-se sobre o acordo internacional em tramitação (art. 172, II, c, c/c art. 376, V, do RISF). O projeto também pode ir a plenário sem que esteja instruído pelo parecer da CRE-SF no caso de

na Ordem do Dia para votação, nos mesmos termos em que ocorre na Câmara<sup>67</sup>. Depois de aprovado, o decreto legislativo é promulgado pelo presidente do Senado e publicado no Diário Oficial da União (DOU) e no Diário do Senado Federal (DSF). Envia-se mensagem ao presidente da República e ofícios ao primeiro-secretário da Câmara dos Deputados e ao ministro das Relações Exteriores, comunicando a aprovação<sup>68</sup>.

Uma vez aprovado pelo Congresso, não existe obrigação do presidente da República em ratificar o acordo internacional<sup>69</sup>. Desejando fazê-lo, o chefe do Executivo deverá promover a ratificação do Estado brasileiro ao acordo, se já assinado, ou solicitar a sua adesão, no caso de acordo multilateral já existente e não assinado pelo país. Concluído o procedimento de confirmação do consentimento no plano externo, o Executivo necessita promulgar o ato internacional e publicá-lo de modo a assegurar sua eficácia interna<sup>70</sup>.

Vistos os pormenores das fases de formação do acordo internacional, percebe-se a inadequação do termo **resolver definitivamente**, pois só no caso de rejeitar o ato enviado pelo Executivo, estaria o Congresso resolvendo definitivamente sobre o assunto (Medeiros, 1995, p. 118). Com relação à **competência exclusiva** do Congresso, o referendo a tratados constitui situação realmente *sui generis*, que parece não beneficiar o Legislativo. Como ato privativo

---

requerimento de urgência, proposto por um quarto da composição do Senado, por líderes que representem esse número ou ainda pela Comissão (art. 336, RISF).

<sup>67</sup> Cumpre lembrar que os projetos de decreto legislativo não são arquivados automaticamente ao fim de cada legislatura (cf. arts. 105, do RICD, e art. 332, V, do RISF). No Senado, caso a tramitação já perdure há duas legislaturas, o arquivamento será automático, podendo o projeto ser desarquivado por requerimento de 1/3 dos senadores (art. 332, §1º, do RISF).

<sup>68</sup> Com relação ao processo de tramitação apresentado, cabe lembrar a excepcionalidade dos atos referentes ao Mercosul, os quais, ao chegarem à Câmara, seguem primeiramente à análise da seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM), órgão de composição mista, conforme previsto pela Resolução do Congresso Nacional n. 01/1996. Ainda cumpre destacar a especificidade dos tratados internacionais que tratam de proteção a direitos fundamentais, após a promulgação da Emenda Constitucional n. 45, de 2004 (Reforma do Judiciário). Acrescentou-se parágrafo 3º ao art. 5º prevendo 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”. Ainda não houve caso de aplicação do novo dispositivo, cuja interpretação está em discussão no Supremo Tribunal Federal.

<sup>69</sup> Entendimento manifestado pelo ministro Lessa, chefe da DAI, e pelo consultor jurídico Cachapuz de Medeiros, em entrevistas realizadas em junho de 2006, e confirmado em estudos jurídicos. Cf., por todos, Rezek, 2005, p. 48-50.

<sup>70</sup> Desde a independência, e por influência do Direito português, convencionou-se, no Brasil, a prática de promulgação dos atos internacionais por meio de decreto presidencial. Até hoje, na ausência de dispositivo legal que regule a matéria, a praxe de promulgação de tratados por meio de decretos foi mantida (Mazzuoli, 2004; Rezek, 2005; Medeiros, 2006).

do Congresso, recusa-se ao chefe do Executivo o poder de veto (parcial ou total) sobre o decreto legislativo que aprova o ato internacional. Ocorre que, como ainda incumbe ao presidente o poder de ratificar ou não tal ato, resta claro que, sob este aspecto, ele permanece com um poder de veto (total) sobre a decisão do Congresso. Este, por sua vez, ao contrário do que ocorre no processo legislativo, não tem a possibilidade de derrubar o “veto” presidencial, uma vez que nada pode fazer caso o Executivo decida não promover a ratificação ou adesão ao tratado internacional.

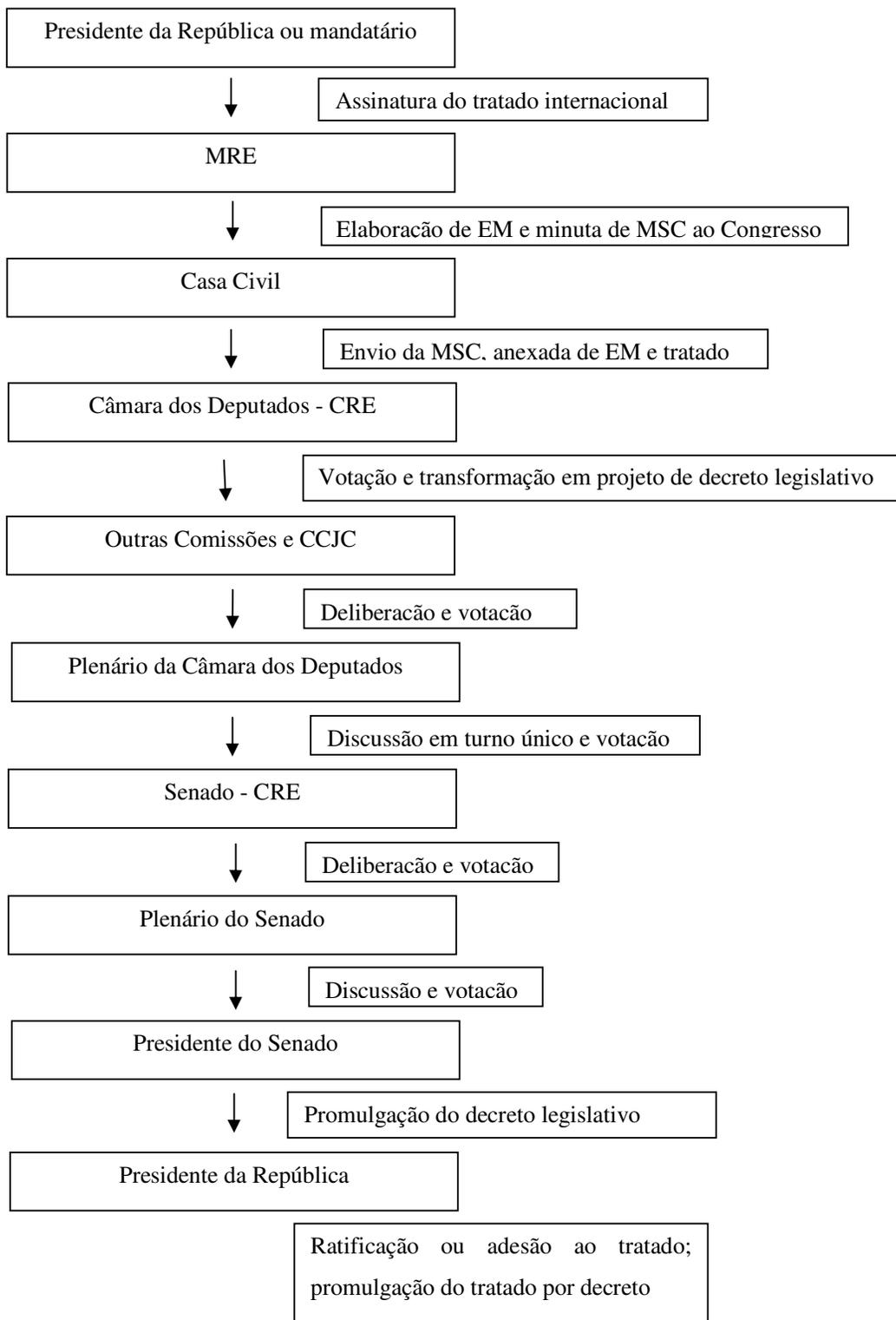
Outro fator que deixa o Executivo em situação de vantagem diz respeito aos custos de rejeição aos acordos internacionais por parte do Legislativo. Em uma analogia possível com o processo de aprovação das MPs, a escolha dos parlamentares não se dá entre a manutenção do *status quo* (rejeição) e a situação modificada pelo acordo internacional (aprovação) – como ocorreria no processo legislativo ordinário –, mas sim entre a aprovação do acordo e a rejeição de uma situação já modificada pela assinatura deste mesmo acordo pelo Executivo no plano internacional (Lima & Santos, 2001). Ainda que, ao contrário das MPs, os tratados internacionais não tenham vigência interna imediata, eles já resultaram em uma alteração do *status quo* no nível externo, onde houve o comprometimento do Estado brasileiro.

Com isso, reverte-se a lógica de interação entre o Executivo e o Legislativo. Enquanto no processo legislativo ordinário o Executivo deve procurar mobilizar os parlamentares para a aprovação de determinada proposição, no caso de MPs e tratados internacionais os custos de organização para a sua rejeição cabem aos congressistas. Estes, então, são colocados em situação na qual são induzidos a cooperar com o Executivo<sup>71</sup>. Esse padrão só é alterado no caso de adesão brasileira a tratados multilaterais que já estão em vigor, em que só poderá haver comprometimento externo (adesão) do Executivo com a aprovação prévia do Legislativo.

---

<sup>71</sup> Outra possível comparação com as MPs diz respeito ao número também reduzido de rejeições. Entre 1992 e 1995, nenhuma MP foi rejeitada pelo Congresso brasileiro (Figueiredo & Limongi, 1999, p. 149).

### Quadro 1 - Processo de tramitação de Tratados Internacionais



### 3.3.3.

#### **Análise dos atos internacionais assinados entre 1985-2005**

Vistos os mecanismos institucionais de participação do Congresso, especialmente por meio da aprovação legislativa dos tratados internacionais, será iniciada a análise do papel exercido por esse ator e de sua relação com o Executivo em tal matéria, no período compreendido entre 1985 e 2005.

O acesso aos dados revelou-se um obstáculo significativo ao nosso trabalho. Se a falta de estudos, de modo geral, na matéria em análise já foi uma dificuldade citada acima, o problema com a obtenção de dados não foi menos importante. Assim, os dados aqui apresentados resultam de um cruzamento entre informações coletadas nos sistemas de documentação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, principalmente, junto à Divisão de Atos Internacionais (DAI) do MRE<sup>72</sup>.

Entre 1985 e 2005, foi celebrado um total de **3518** atos internacionais<sup>73</sup>, como mostra a **Tabela 1**. O volume de atos impressiona se comparado com os regimes políticos anteriores. Dados apresentados por Mazzuoli (2001, p. 28) mostram que durante o Império esse número reduzia-se a 183 atos internacionais, aumentando para 200 atos assinados ao longo a República Velha. Agora, só nos três primeiros anos do governo Lula, contam-se 710 atos internacionais.

Tais números evidenciam o dinamismo crescente das relações externas do Brasil, bem como a evolução da figura da diplomacia presidencial. Com efeito, do

---

<sup>72</sup> A DAI possui uma Base de Dados com todos os atos internacionais relativos ao Brasil desde a sua independência. Até maio de 2006, o acervo total da DAI incluía 9.152 atos internacionais, sendo 5.599 bilaterais e 3.553 multilaterais. De acordo com o ministro Lessa, então chefe da DAI, são classificados como “atos multilaterais” todos aqueles atos emitidos em apenas uma via original, possuindo um Estado ou uma organização internacional como depositário. Os atos bilaterais são todos os demais, ainda que contemplem mais de um Estado signatário – seria exemplo de ato “multi-bilateral” (Lessa, 2006). Para esta pesquisa, foram levantados junto à Base de Dados da DAI todos os atos multilaterais e bilaterais, celebrados entre 1985 e 2005, sendo retirados da análise aqueles que não foram assinados pelo Brasil, mas que, por sua importância, estão registrados na Divisão (são 127, no total). No site do MRE não se encontra disponível a totalidade dos acordos assinados pelo país. Estão lá apenas alguns atos internacionais em vigor, selecionados por critério desconhecido.

<sup>73</sup> A expressão “atos internacionais” abrange todos os documentos formais assinados entre o governo brasileiro e Estados estrangeiros ou organizações internacionais, incluindo desde simples Declarações Presidenciais a Convenções e Tratados Internacionais, passando por Protocolos de Intenções, Comunicados Conjuntos, Acordos, etc.

governo Sarney<sup>74</sup> ao governo Lula, a média mensal de atos internacionais celebrados saltou de 11,28 para 19,75, como se observa na **Tabela 1**.

**Tabela 1 – Atos Internacionais Celebrados (1985-2005)**

Anos	Total	Média Mensal
1985	105	8,75
1986	117	9,75
1987	141	11,75
1988	161	13,42
1989	153	12,75
<b>Subtotal Sarney</b>	<b>677</b>	<b>11,28</b>
1990	153	12,75
1991	154	12,83
1992	132	11,00
<b>Subtotal Collor</b>	<b>439</b>	<b>12,19</b>
1993	163	13,58
1994	208	17,33
<b>Subtotal Franco</b>	<b>371</b>	<b>15,46</b>
1995	162	13,50
1996	172	14,33
1997	184	15,33
1998	134	11,17
<b>Subtotal Cardoso1</b>	<b>652</b>	<b>13,58</b>
1999	148	12,33
2000	148	12,33
2001	170	14,17
2002	202	16,83
<b>Subtotal Cardoso2</b>	<b>668</b>	<b>13,92</b>
2003	217	18,08
2004	214	17,83
2005	280	23,33
<b>Subtotal Lula</b>	<b>711</b>	<b>19,75</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3518</b>	<b>13,96</b>

Fonte: DAI. A divisão por governos é aproximativa.

A partir da **Tabela 2**, é possível identificar o procedimento adotado pelo Executivo após a celebração dos atos internacionais. Classificaram-se tais atos de acordo com cinco diferentes destinos: (i) atos enviados a referendo do Congresso; (ii) atos promulgados por decreto e publicados no Diário Oficial da União (DOU) – são basicamente os atos assinados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi); (iii) atos publicados no DOU – são atos bilaterais,

<sup>74</sup> Tendo em vista que a seleção dos atos obedeceu, em uma primeira etapa, apenas à classificação por ano, a média apresentada para os governos Sarney, Collor e Franco é aproximada, no sentido em que não coincide com as datas precisas de início e fim de mandato de cada um dos ex-mandatários, mas sim com os intervalos de, respectivamente, 1985-1989, 1990-1992, e 1993-1994.

principalmente Ajustes Complementares assinados no âmbito de programas de cooperação já existentes, Protocolos de Intenções e Memorandos de Entendimento; (iv) atos que entraram em vigor sem publicação – em sua grande maioria, atos bilaterais tidos como de menor importância, como Declarações e Comunicados Conjuntos; e (v) atos assinados pelo governo brasileiro a respeito dos quais não foi adotado nenhum procedimento posterior, ou seja, não foram publicados nem enviados ao Congresso<sup>75</sup>.

Esta última categoria de atos, sobre os quais o Executivo não adotou nenhum procedimento, soma **208** (cerca de 6% do total). Incluem-se aqui os atos assinados recentemente e que provavelmente ainda tramitam na burocracia estatal, bem como aqueles que o Brasil não tem mais intenção de ratificar<sup>76</sup>.

De acordo com esclarecimentos prestados pelo chefe da DAI e pelo consultor jurídico do MRE<sup>77</sup> – responsáveis pela escolha do trâmite a ser utilizado com relação a determinado ato internacional –, são encaminhados a referendo do Congresso todos os tratados internacionais, em sentido amplo, entendidos genericamente como “acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público [Estados e organizações internacionais] e destinado a produzir efeitos jurídicos” (Rezek, 2005, p. 14). Independente da terminologia adotada, portanto, o que se deve ter em mente é a conformação ou não de um vínculo jurídico entre os atores.

---

<sup>75</sup> Exige-se, porém, uma restrição com relação às denominações usadas para exemplificar os casos mais comuns em cada um dos cinco destinos. Tais critérios não podem ser usados de modo absoluto, visto que muitas vezes um ato internacional adota uma determinada designação, mas possui conteúdo de outra.

<sup>76</sup> É preciso ressaltar que o procedimento adotado com relação aos atos internacionais foi catalogado a partir dos registros da Base de Dados da DAI, alimentada pelos funcionários do setor e, portanto, sujeita a erros. Algumas incorreções puderam ser sanadas durante a própria análise dos atos enquanto outras foram feitas a partir de checagem dos dados com as bases da Câmara dos Deputados e do Senado. É preciso, no entanto, advertir que alguns dos atos classificados como não tendo sido objeto de procedimentos posteriores à celebração podem, em verdade, ter tido algum outro destino, que não foi devidamente registrado na Base.

<sup>77</sup> Cf. Lessa, 2006; Medeiros, 2006.

Tabela 2 - Destino dos Atos Internacionais (1985-2005)

Anos	Enviados ao Congresso		Promulgados e Publicados		Publicados		Em vigor sem publicação		Nenhum procedimento		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
1985	22	20,95%	15	14,29%	53	50,48%	15	14,29%	0		105
1986	15	12,82%	25	21,37%	38	32,48%	26	22,22%	13	11,11%	117
1987	17	12,06%	50	35,46%	36	25,53%	36	25,53%	2	1,42%	141
1988	36	22,36%	40	24,84%	46	28,57%	35	21,74%	4	2,48%	161
1989	47	30,72%	49	32,03%	30	19,61%	27	17,65%	0		153
<b>Subtotal Sarney</b>	<b>137</b>	<b>20,24%</b>	<b>179</b>	<b>26,44%</b>	<b>203</b>	<b>29,99%</b>	<b>139</b>	<b>20,53%</b>	<b>19</b>	<b>2,81%</b>	<b>677</b>
1990	27	17,65%	58	37,91%	36	23,53%	26	16,99%	6	3,92%	153
1991	34	22,08%	53	34,42%	36	23,38%	27	17,53%	4	2,60%	154
1992	31	23,48%	51	38,64%	31	23,48%	10	7,58%	9	6,82%	132
<b>Subtotal Collor</b>	<b>92</b>	<b>20,96%</b>	<b>162</b>	<b>36,90%</b>	<b>103</b>	<b>23,46%</b>	<b>63</b>	<b>14,35%</b>	<b>19</b>	<b>4,33%</b>	<b>439</b>
1993	29	17,79%	61	37,42%	42	25,77%	26	15,95%	5	3,07%	163
1994	52	25,00%	82	39,42%	44	21,15%	21	10,10%	9	4,33%	208
<b>Subtotal Franco</b>	<b>81</b>	<b>21,83%</b>	<b>143</b>	<b>38,54%</b>	<b>86</b>	<b>23,18%</b>	<b>47</b>	<b>12,67%</b>	<b>14</b>	<b>3,77%</b>	<b>371</b>
1995	51	31,48%	39	24,07%	41	25,31%	23	14,20%	8	4,94%	162
1996	61	35,47%	28	16,28%	49	28,49%	24	13,95%	10	5,81%	172
1997	54	29,35%	36	19,57%	53	28,80%	35	19,02%	6	3,26%	184
1998	33	24,63%	42	31,34%	35	26,12%	16	11,94%	8	5,97%	134
<b>Subtotal Cardoso1</b>	<b>199</b>	<b>30,52%</b>	<b>145</b>	<b>22,24%</b>	<b>178</b>	<b>27,30%</b>	<b>98</b>	<b>15,03%</b>	<b>32</b>	<b>4,91%</b>	<b>652</b>
1999	51	34,46%	31	20,95%	47	31,76%	8	5,41%	11	7,43%	148
2000	49	33,11%	31	20,95%	46	31,08%	18	12,16%	4	2,70%	148
2001	32	18,82%	50	29,41%	52	30,59%	29	17,06%	7	4,12%	170
2002	63	31,19%	27	13,37%	74	36,63%	26	12,87%	12	5,94%	202
<b>Subtotal Cardoso2</b>	<b>195</b>	<b>29,19%</b>	<b>139</b>	<b>20,81%</b>	<b>219</b>	<b>32,78%</b>	<b>81</b>	<b>12,13%</b>	<b>34</b>	<b>5,09%</b>	<b>668</b>
2003	43	19,82%	19	8,76%	116	53,46%	26	11,98%	13	5,99%	217
2004	33	15,42%	26	12,15%	92	42,99%	33	15,42%	30	14,02%	214
2005	36	12,86%	24	8,57%	139	49,64%	34	12,14%	47	16,79%	280
<b>Subtotal Lula</b>	<b>112</b>	<b>15,75%</b>	<b>69</b>	<b>9,70%</b>	<b>347</b>	<b>48,80%</b>	<b>93</b>	<b>13,08%</b>	<b>90</b>	<b>12,66%</b>	<b>711</b>
<b>TOTAL</b>	<b>816</b>	<b>23,19%</b>	<b>837</b>	<b>23,79%</b>	<b>1136</b>	<b>32,29%</b>	<b>521</b>	<b>14,81%</b>	<b>208</b>	<b>5,91%</b>	<b>3518</b>

Fonte: DAI. A divisão por governos é aproximativa.

Assim, fica claro desde logo que os atos internacionais nos quais não se pretende a produção de efeitos jurídicos não necessitam de aprovação legislativa. Esse seria o caso dos atos que apenas sinalizam o início de compromisso – comumente chamados de Protocolo de Intenções – ou ainda que registram princípios gerais para futuras relações entre dois atores - como em Memorandos de Entendimento<sup>78</sup>. De acordo com o Itamaraty<sup>79</sup>, esses atos são, via de regra, simplesmente publicados no DOU, de modo a torná-los públicos. Entre 1985 e 2005, dos **3518** atos celebrados, **1136** (cerca de 32%) foram publicados no DOU sem aprovação congressional nem promulgação por decreto<sup>80</sup>. Muitos deles, porém, avaliados como de menor valor, são dispensados até mesmo de publicação, passando a configurar entre os atos em vigor, mas não publicados. Estes alcançaram **521** atos (cerca de 15%), representando, em sua grande maioria, atos bilaterais de pequeno interesse, como Declarações e Comunicados Conjuntos.

Já com relação aos atos internacionais que produzem efeitos jurídicos, porém, admite o Itamaraty dois casos de dispensa de referendo congressional: (i) atos ou ajustes ou acordos complementares que dão execução a tratado anterior (acordo-quadro), devidamente aprovado pelo Congresso, recaindo na competência regulamentar do Executivo; e (ii) atos internacionais de rotina diplomática<sup>81</sup>. Como se observa na **Tabela 2**, e apesar de toda a discussão em torno de sua possibilidade no regime brasileiro, a prática de **acordos executivos** existe de forma considerável no Brasil. Dentre os **3518** atos internacionais assinados pelo Executivo no período, apenas **816** (cerca de 23%) foram encaminhados para

<sup>78</sup> Cf. a terminologia de atos internacionais normalmente adota pelo Brasil, em “O que são atos internacionais?”, documento preparado pela DAI, disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/002.htm>, acessado em 28/01/2006.

<sup>79</sup> Cf. entrevista com o chefe da DAI, ministro Lessa, e com o consultor jurídico Cachapuz de Medeiros.

<sup>80</sup> É importante destacar que o percentual de atos só publicados foi bastante elevado durante os três primeiros anos do governo Lula (48,8% frente à média de 32,29%), combinado a uma diminuição do percentual de atos enviados ao Congresso (15,75% frente à média de 23,19%) e de atos promulgados e publicados (9,7% frente à média de 23,79%). Uma primeira e rápida análise desses números exige que se tenha em mente o grande número de viagens realizadas pelo presidente, que resultariam em maior número de atos internacionais bilaterais, como Protocolos de Intenções e Memorandos de Entendimento. Por outro lado, com relação ao número de atos enviados ao Congresso, é preciso lembrar que muitos dos atos com esse destino ainda estão tramitando internamente pelo Executivo, daí também o número elevado de atos na coluna referente a “nenhum procedimento” durante o governo Lula. No entanto, os números aqui apresentados ainda carecem de uma análise mais exaustiva de modo a verificar o uso presidencial de seu poder discricionário de determinar o destino dos atos internacionais.

aprovação do Congresso, enquanto outros **2.494** (cerca de 71%) entraram em vigor sem a aprovação parlamentar. Destes, **837** (cerca de 23%) indicam a existência de acordos internacionais que, apesar de seus efeitos jurídicos, não foram objeto de deliberação parlamentar, sendo simplesmente promulgados e publicados pelo Executivo, por estarem ao amparo de um acordo-quadro ou versarem sobre rotina diplomática. Representam, em sua grande maioria, atos assinados no âmbito da Aladi, que dispensariam aprovação congressional por inserirem-se no marco do Tratado de Montevideu, que criou a associação em 1980<sup>82</sup>, ou ainda no marco do Mercosul, resultando da aplicação de previsões contidas no Tratado de Assunção, de 1991.

A partir da análise das 875 mensagens presidenciais que foram enviadas ao Congresso entre 1985 e 2005, submetendo tratados internacionais à aprovação dos parlamentares, é possível constatar que, tal como ocorreu com a média de atos internacionais assinados, é crescente o número de acordos endereçados ao Congresso (**Tabela 3**)<sup>83</sup>. Desde 2002, o Legislativo brasileiro recebe, em média, cerca de quatro acordos internacionais por mês para serem analisados.

Diante desse grande volume de trabalho, é interessante notar ainda que tais atos regulam uma enorme variedade de temas, conforme apresenta a **Tabela 4**. Cerca de 38% dos atos enviados ao Congresso no período eram referentes à cooperação bilateral, tema onde se destaca um grande número de acordos de cooperação técnica, científica e tecnológica (8%), seguida por cooperação cultural e educacional (7%) e cooperação econômica e financeira (6,1%). Em relação a tais acordos, especialmente os de cooperação técnica, as observações dos

---

<sup>81</sup> Esse entendimento encontra-se consolidado em parecer do ex-consultor jurídico do MRE, Caçado Trindade (2004, p. 522), tendo sido também confirmado em entrevista com o atual consultor jurídico, Cachapuz de Medeiros, e com o chefe da DAI, ministro Lessa.

<sup>82</sup> No período entre 1985 e 2005, estima-se que o governo brasileiro internalizou cerca de 800 atos no âmbito da Aladi (Atas de Retificação e Protocolos Adicionais a Acordos Regionais e a Acordos de Alcance Parcial), sem serem submetidos à aprovação do Congresso.

<sup>83</sup> A partir da Tabela 3 usou-se como referência o número de tratados internacionais enviados à análise do Congresso entre 1985 e 2005, que somaram 852. Com base em pesquisa realizada junto ao Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados, verificou-se que esse número supera o de 816 tratados enviados ao Congresso destacado na Tabela 2. Isso porque o último dado (816) teve como referência todos os atos internacionais celebrados entre 1985 e 2005, enquanto o primeiro (852) diz respeito aos atos enviados ao Congresso no mesmo período, independente da sua data de assinatura. Assim, a primeira medida (852) aparece maior porque incorporou à análise mais 36 tratados multilaterais que, celebrados antes de 1985, foram enviados ao Congresso apenas após esse ano. Eles tratavam principalmente de questões de direitos humanos e meio-ambiente, bem como normas gerais de Direito Internacional Privado, com relação às quais o Brasil, após a redemocratização, procurou recuperar o seu passivo.

parlamentares são no sentido de apontar sua generalidade, o que dificulta qualquer análise mais profunda quanto a seus efeitos<sup>84</sup>.

**Tabela 3 - Média Mensal de Atos Internacionais enviados ao Congresso, segundo anos e governos (1985-2005)**

Anos e governos	Total	Média Mensal
1985	16	1,33
1986	22	1,83
1987	17	1,42
1988	26	2,17
1989	30	2,50
1990	5	0,42
<b>Subtotal Sarney</b>	<b>116</b>	<b>1,93</b>
1990	17	1,42
1991	55	4,58
1992	26	2,17
<b>Subtotal Collor</b>	<b>98</b>	<b>3,16</b>
1992	15	1,25
1993	41	3,42
1994	28	2,33
<b>Subtotal Franco</b>	<b>84</b>	<b>3,23</b>
1995	54	4,50
1996	51	4,25
1997	72	6,00
1998	37	3,08
<b>Subtotal Cardoso1</b>	<b>214</b>	<b>4,46</b>
1999	48	4,00
2000	38	3,17
2001	43	3,58
2002	58	4,83
<b>Subtotal Cardoso2</b>	<b>187</b>	<b>3,90</b>
2003	54	4,50
2004	48	4,00
2005	51	4,25
<b>Subtotal Lula</b>	<b>153</b>	<b>4,25</b>
<b>TOTAL</b>	<b>852</b>	<b>3,38</b>

Fontes: DAI, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

<sup>84</sup> Vale destacar que, temendo os marcos extremamente amplos de cooperação expressos por tais acordos, os congressistas iniciaram prática de inserção de § único prevendo a necessidade de submissão ao Congresso de quaisquer atos que, no marco da cooperação, implicassem encargos ou alterações ao texto aprovado. A cláusula padrão – hoje presente em praticamente todos os DLGs de aprovação de atos internacionais, e não apenas em casos de acordo de cooperação – dispõe que: “Ficam sujeitos à aprovação do Congresso quaisquer atos que possam resultar em revisão dos termos do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da CF/88, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

**Tabela 4 - Atos Internacionais enviados ao Congresso classificados por temas**

<b>Temas</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
<b>Cooperação</b>	<b>327</b>	<b>38,4%</b>
Técnica, Científica e Tecnológica	68	8,0%
Cultural / Educacional	60	7,0%
Econômica / Aduaneira /Financeira	52	6,1%
Geral	50	5,9%
Sanidade Animal e Vegetal	23	2,7%
Turismo	21	2,5%
Ambiental	15	1,8%
Nuclear	12	1,4%
Defesa	10	1,2%
Espaço Exterior	9	1,1%
Fronteiras	3	0,4%
Salvaguardas Tecnológicas	2	0,2%
Defesa Econômica	2	0,2%
<b>Convenção Internacional</b>	<b>132</b>	<b>15,5%</b>
Geral	63	7,4%
Meio Ambiente	26	3,1%
Segurança/Desarmamento	14	1,6%
Telecomunicação	14	1,6%
DH	10	1,2%
UPU	5	0,6%
<b>Mercosul</b>	<b>57</b>	<b>6,7%</b>
<b>Transportes</b>	<b>52</b>	<b>6,1%</b>
Transporte Aéreo	36	4,2%
Transporte Marítimo/Fluvial	13	1,5%
Transporte Rodoviário	3	0,4%
<b>Extradicação/Transf. de presos/ Cooperação Jud.</b>	<b>48</b>	<b>5,6%</b>
<b>OIT</b>	<b>29</b>	<b>3,4%</b>
<b>Isenção de Vistos</b>	<b>27</b>	<b>3,2%</b>
<b>Entorpecentes</b>	<b>26</b>	<b>3,1%</b>
<b>Dependentes - Atividades Remuneradas</b>	<b>23</b>	<b>2,7%</b>
<b>ONU</b>	<b>20</b>	<b>2,3%</b>
<b>Proteção de Investimentos</b>	<b>8</b>	<b>0,9%</b>
<b>Imigração</b>	<b>8</b>	<b>0,9%</b>
<b>Dupla Tributação/Isenção Fiscal</b>	<b>22</b>	<b>2,6%</b>
<b>OEA</b>	<b>12</b>	<b>1,4%</b>
<b>Obras Públicas/contrução de ponte</b>	<b>12</b>	<b>1,4%</b>
<b>Acordo de Sede</b>	<b>11</b>	<b>1,3%</b>
<b>Previdência Social</b>	<b>8</b>	<b>0,9%</b>
<b>Rotina diplom./Relações Diplomáticas e consulares</b>	<b>6</b>	<b>0,7%</b>
<b>BID</b>	<b>4</b>	<b>0,5%</b>
<b>Privilégios e Imunidades</b>	<b>3</b>	<b>0,4%</b>
<b>FMI</b>	<b>2</b>	<b>0,2%</b>
<b>BIRD</b>	<b>2</b>	<b>0,2%</b>
<b>CAF</b>	<b>2</b>	<b>0,2%</b>
<b>Parlatino</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>
<b>MIGA</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>
<b>OCDE</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>
<b>Outros</b>	<b>8</b>	<b>0,9%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>852</b>	<b>100</b>

Fonte: Câmara dos Deputados.

Ademais, destacam-se os acordos relativos ao Mercosul (6,7% do total) e atos de regulação do transporte internacional (6,1%). Além desses, observa-se um grande número de acordos altamente técnicos e, em geral, com textos padronizados, como é o caso de tratados de extradição e cooperação judiciária (5,6%), de isenção de vistos (3,2%), de cooperação no combate às drogas (3,1%), e de exercício de atividades remuneradas por parte de dependentes de pessoal diplomático de outros Estados (2,7%).

Duas observações gerais podem ser traçadas a partir desses dados. A primeira diz respeito à dificuldade em se pensar uma comissão parlamentar permanente para tratar de temas tão variados. A base para a apreciação dos acordos internacionais continua sendo, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Tendo em mente a lógica da especialização que deveria dominar o processo de delegação às comissões, torna-se extremamente complicado acreditar na viabilidade de uma comissão com *expertise* em temas que vão desde a isenção de vistos, passando por segurança, direitos humanos e meio-ambiente, e chegando a questões técnicas como telecomunicações e transporte internacional.

Com efeito, as Comissões de Relações Exteriores têm longa existência na organização legislativa brasileira. Cumpre lembrar, contudo, que as relações internacionais ganharam um novo dinamismo durante o período analisado, em que a distinção entre política doméstica e política externa tornou-se cada vez mais maleável. Disso resulta a necessidade de se pensar a redistribuição de temas internacionais entre as comissões especializadas já existentes, tal como as destinadas a direitos humanos, meio ambiente, trabalho e, principalmente, desenvolvimento econômico e comércio. Atualmente, tais comissões já participam da tramitação na Câmara, mas de forma cumulativa, apenas após o primeiro exame pela CRE-CD – etapa que se julga cada vez mais desnecessária.

Um segundo ponto a ser levantado diz respeito aos acordos técnicos e padronizados tratados há pouco, que poderiam receber um tratamento por lei geral, a qual estabeleceria parâmetros comuns para determinados tratados, como os de extradição, por exemplo. Isso dispensaria a submissão de tais acordos à aprovação legislativa, representando uma diminuição em mais de 18% do total de atos submetidos ao Legislativo, com base nos números levantados na **Tabela 4**. O Congresso seria apenas informado a seu respeito, ficando-lhe facultado o direito a

uma manifestação posterior, caso entenda que tenha havido descumprimento aos preceitos previamente estabelecidos em lei geral.

A partir da **Tabela 5**, pode-se observar a tramitação dos atos internacionais no Congresso. Dentre os **852** que foram enviados ao Legislativo, no período entre 1985 e 2005, apenas dois foram rejeitados<sup>85</sup>, cerca de 11% continuam em tramitação e 2,58% foram retirados pelo Executivo. Os 173 atos internacionais que foram referendados pelo Congresso, mas não promulgados pelo Executivo, ilustram o caso em que o presidente valeu-se de sua prerrogativa de não ratificar o acordo internacional, como também, e em maior número, situações em que se aguarda que o acordo entre em vigor internacionalmente para que seja efetuada a sua promulgação.<sup>86</sup>

Apesar de apenas dois casos de rejeição pelos parlamentares, é preciso lembrar que também casos de retirada de acordos pelo Executivo ou de tramitações por longos períodos podem sinalizar a resistência do Legislativo. Tendo em vista os acordos retirados de tramitação pelo Executivo, dos 22 casos apresentados na **Tabela 5**, sete ocorreram em função do reconhecimento de discordância do Congresso – todos exemplos de acordos de promoção e proteção de investimentos, que merecerão uma análise mais detalhada no próximo capítulo.

Já com relação aos 95 acordos que ainda tramitam no Congresso, algumas observações podem ser feitas. Desprezados os atos enviados depois de 2003, que ainda estão no tempo médio de tramitação, restam ainda 22 acordos internacionais parados no Congresso, o mais antigo deles, de 1992. Desse número, dois

---

<sup>85</sup> Um dos acordos rejeitados foi a Convenção Interamericana sobre conflitos de leis em matéria de letras de câmbio, notas promissórias e faturas, concluída em 1975 e enviada ao Congresso em 1992. A outra rejeição ocorreu em março de 97, com relação à Convenção n. 153 da OIT, celebrada em 1979 e enviada ao Congresso em 1988, regulamentando a duração do trabalho e dos períodos de descanso no setor de transporte em rodovias. Ainda identificou-se rejeição a outra Convenção da OIT (de nº 143, adotada em 1975 e concernente a Migrações Abusivas, Trabalhadores Migrantes e Promoção de Igualdade de Tratamento) pelo DLG n. 86/1989. Essa rejeição não foi computada em nossos dados porque diz respeito a convenção enviada ao Congresso em 1984. As duas convenções da OIT não foram aprovadas pela Câmara porque estabeleciam dispositivos menos benéficos do que a legislação trabalhista brasileira. Já a Convenção sobre letras de câmbio foi rejeitada no Senado, mas não foi possível obter mais informação sobre os motivos do rechaço.

<sup>86</sup> É preciso alertar, contudo, que este número pode conter duas incorreções. Uma, no caso de o acordo haver sido promulgado, mas a Base de Dados não estar corretamente alimentada. Outra, no sentido de o acordo estar em vigor para o Brasil, mas, por problemas nos trâmites burocráticos internos, não ter sido promulgado, como no caso da Emenda ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio, celebrada em 3/12/99 e aprovada pelo DLG n. 212, de 20/05/2004. Os instrumentos de ratificação foram trocados em 30/6/2004, entrando em vigor para o Brasil em 28/09/2004, mas até hoje não houve promulgação por decreto presidencial.

Tabela 5 - Resultado da apreciação dos Atos Internacionais, segundo anos e governos (1985-2005)

Anos e governos	Atos aprovados e promulgados	Atos aprovados e não promulgados	Atos em tramitação	Atos retirados do Congresso	Atos rejeitados	Total
1985	14	2	0	0	0	16
1986	21	1	0	0	0	22
1987	15	2	0	0	0	17
1988	23	2	0	0	1	26
1989	21	9	0	0	0	30
1990	5	0	0	0	0	5
<b>Subtotal Sarney</b>	<b>99</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>116</b>
1990	12	5	0	0	0	17
1991	50	5	0	0	0	55
1992	21	3	1	1	0	26
<b>Subtotal Collor</b>	<b>83</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>98</b>
1992	13	1	0	0	1	15
1993	35	6	0	0	0	41
1994	21	4	1	2	0	28
<b>Subtotal Franco</b>	<b>69</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>84</b>
1995	41	6	1	6	0	54
1996	43	6	0	2	0	51
1997	58	10	2	2	0	72
1998	28	6	0	3	0	37
<b>Subtotal Cardoso1</b>	<b>170</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>214</b>
1999	31	11	4	2	0	48
2000	23	10	4	1	0	38
2001	20	17	5	1	0	43
2002	32	21	4	1	0	58
<b>Subtotal Cardoso2</b>	<b>106</b>	<b>59</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>187</b>
2003	18	25	10	1	0	54
2004	13	14	21	0	0	48
2005	2	7	42	0	0	51
<b>Subtotal Lula</b>	<b>33</b>	<b>46</b>	<b>73</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>153</b>
<b>TOTAL</b>	<b>560</b>	<b>173</b>	<b>95</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>852</b>
%	<b>65,73%</b>	<b>20,31%</b>	<b>11,15%</b>	<b>2,58%</b>	<b>0,23%</b>	<b>100</b>

Fonte: DAI, Câmara dos Deputados e Senado. O ano refere-se à data de apresentação do ato internacional ao Congresso. Dados atualizados até 30/6/2006.

retornaram à Presidência da República com solicitação de maiores informações por parte dos deputados ou indicação de erro formal no tratado. Outros dez ainda estão pendentes de aprovação por demora excepcional no Parlamento, indicando, principalmente, falta de interesse e resistência. O exemplo mais emblemático é o dos tratados multilaterais referentes a acidentes com poluição por óleo<sup>87</sup>, enviados em 1997 à Câmara dos Deputados, onde só em outubro de 2003 foi criada a comissão especial<sup>88</sup> para emitir parecer a seu respeito.

Por fim, os outros dez casos de tratados enviados ao Congresso desde 1992 encontram-se “engavetados” por situação de conflito de interesses entre Legislativo e Executivo. Isso é possível porque os projetos de decreto legislativo não são arquivados ao fim das legislaturas, como a maioria das demais proposições. Assim, eles continuam tramitando, mas nunca são inseridos na pauta de votação. Aqui, um exemplo muito lembrado é o do Acordo entre o Brasil e os EUA sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação norte-americana nos lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, assinado em 18 de abril 2000. Na impossibilidade de superar as emendas e cláusulas interpretativas propostas pelos deputados, o acordo está até hoje parado na Câmara, como será visto com mais detalhes no próximo capítulo.

Muitos desses casos de acordos que tramitam longamente no Congresso são usados como exemplo para o argumento daqueles que sustentam as dificuldades de se garantir a participação do Legislativo na política externa, tendo em vista a lentidão dessa instituição. Nesse sentido, Medeiros (1995), defende que o movimento de democratização da política externa teria como obstáculo a demora do Congresso:

A democratização das Relações Internacionais, instrumentalizada pelo fortalecimento do controle parlamentar da política externa e pela obrigatoriedade de aprovação dos compromissos pelo Legislativo, faz com que o processo de celebração de tratados se torne frequentemente lento, complexo e fastidioso. O formalismo e a morosidade dos procedimentos parlamentares travam o desenvolvimento do Direito Convencional Internacional (Medeiros, 1995, p. 221).

É forçoso reconhecer que os procedimentos parlamentares, por sua própria natureza deliberativa, não possuem a celeridade como seu maior objetivo. Nada

---

<sup>87</sup> São eles: a Convenção Internacional para Estabelecimento de um Fundo Internacional de Compensação de Danos por Poluição por Óleo, de 1971, e o Protocolo de 1992 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969.

obstante, em que pese o discurso da velocidade cada vez maior das relações internacionais, o “desenvolvimento do Direito Convencional Internacional” ainda guarda uma série de formalismos que não condizem propriamente com um ideal de agilidade.

Ademais, há quem defenda que a lentidão dos parlamentares está diretamente relacionada à falta de interesse pelo Executivo. Nesse sentido, o ex-chanceler brasileiro, Francisco Rezek, sustenta que:

Toda pesquisa por amostragem permitirá, neste país, e não apenas nele, concluir que **a demora eventual do Legislativo na aprovação de um tratado é companheira inseparável da indiferença do próprio Executivo** em relação ao andamento do processo; e que o empenho real do governo pela celeridade, ou a importância da matéria, tendem a conduzir o Parlamento a prodígios de expediência [grifou-se] (Rezek, 2005, p. 61).

No período ora analisado (1985-2005), o tempo médio de tramitação dos tratados no Congresso brasileiro foi bastante elevado: **667 dias**, entre o recebimento da mensagem e a promulgação do decreto legislativo aprovando o acordo internacional, conforme indica a **Tabela 6**<sup>89</sup>. A média foi calculada a partir a partir dos 733 atos que foram aprovados no Congresso no período e, como pode ser visto na mesma **Tabela 6**, possui um alto desvio padrão, tendo por base valores muito dispersos.

Assim, vai-se da rapidez do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, celebrado com a Argentina em novembro de 1988 e referendado pelo Congresso em apenas 15 dias, aos 4.149 dias necessários para a aprovação da Convenção Internacional n. 171, da OIT, relativa ao trabalho noturno. Com relação ao tratado Brasil-Argentina, de inegável importância política no projeto de integração regional, cabe lembrar que o envio do texto ao Congresso demorou mais de oito meses.

---

<sup>88</sup> Integrada por membros das CRE-CD, CVT, CDCMAM, CEIC, CME, CFT e CCJR.

<sup>89</sup> Para efeito de comparação, entre 1989 e 1994, os projetos de lei de iniciativa do Executivo demoraram uma média de 412 dias para serem aprovados, excetuados os projetos de leis orçamentárias que completaram sua tramitação em 56 dias em média (Figueiredo & Limongi, 1999, p. 52-3). O sucesso do Executivo ainda fica mais evidente com a informação de que, entre 1989 e 1998, 69% dos projetos de lei de sua autoria foram transformados em lei no mesmo ano de sua apresentação (Figueiredo & Limongi, 1999, p. 103). No caso dos tratados submetidos à aprovação do Congresso, apenas 28,98% deles foram aprovados em até um ano.

Tabela 6 - Tempo Médio de Tramitação de Atos Internacionais, segundo anos e governos (1985-2005) (em dias)

Anos e governos	Tempo Médio	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Total de Tratados
1985	1.480	813	320	2.844	16
1986	1.151	548	116	2.668	22
1987	775	298	262	1.155	17
1988	762	496	28	1.779	25
1989	467	333	15	1.318	30
1990	338	137	226	522	5
<b>Subtotal Sarney</b>	<b>843</b>	<b>601</b>	<b>15</b>	<b>2.844</b>	<b>115</b>
1990	458	193	106	756	17
1991	754	803	56	4.149	55
1992	843	471	95	1.933	24
<b>Subtotal Collor</b>	<b>724</b>	<b>666</b>	<b>56</b>	<b>4.149</b>	<b>96</b>
1992	756	247	314	988	14
1993	641	213	25	972	41
1994	489	316	94	1.476	25
<b>Subtotal Franco</b>	<b>614</b>	<b>269</b>	<b>25</b>	<b>1.476</b>	<b>80</b>
1995	345	255	52	1.866	47
1996	407	354	21	1.757	49
1997	517	365	179	2.619	68
1998	576	237	54	1.308	34
<b>Subtotal Cardoso1</b>	<b>459</b>	<b>328</b>	<b>21</b>	<b>2.619</b>	<b>198</b>
1999	652	377	56	1.569	42
2000	754	460	42	2.079	33
2001	1.014	515	55	1.883	37
2002	854	389	99	1.538	53
<b>Subtotal Cardoso2</b>	<b>818</b>	<b>447</b>	<b>42</b>	<b>2.079</b>	<b>165</b>
2003	731	317	119	1.201	43
2004	497	159	90	763	27
2005	313	128	100	438	9
<b>Subtotal Lula</b>	<b>603</b>	<b>294</b>	<b>90</b>	<b>1.201</b>	<b>79</b>
<b>TOTAL</b>	<b>667</b>	<b>477</b>	<b>15</b>	<b>4.149</b>	<b>733</b>

Fontes: DAI, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Não foram levados em consideração os atos internacionais ainda tramitando no Congresso.

A demora no envio dos atos internacionais ao Congresso é fato muito pouco lembrado nos estudos sobre o tema, mas mostrou-se igualmente interessante no levantamento feito. Levando em consideração todos os atos bilaterais e apenas os atos multilaterais que foram assinados pelo Brasil entre 1895 e 2005<sup>90</sup>, a média do período entre a assinatura do acordo, no plano internacional, e o envio ao Congresso pelo Executivo, foi de aproximadamente **295 dias**. Se somada à média do período de tempo decorrido entre a aprovação pelo Congresso e a sua promulgação pelo presidente (**465 dias**<sup>91</sup>), o período médio em que um ato internacional tramita por esferas não ligadas ao Legislativo chega a **760 dias**.

Os dados colocam em questão o argumento de que a apreciação do Congresso retardaria o processo de negociação internacional e limitaria a sua eficiência, pois, ainda que mostrem a demora do Congresso, evidenciam também a lentidão do Executivo e da própria dinâmica dos atos internacionais. Mais do que isso, a grande dispersão entre os períodos de tramitação no Congresso, e também do tempo de envio do tratado a esta instituição parece corroborar o argumento de Rezek (2005), no sentido de que, nos casos considerados de maior relevância pelo Executivo, este iria acelerar o processo tanto na remessa, como durante a sua apreciação pelos parlamentares.

Essa afirmação, porém, deve ser lida com cautela, pois encontra dois obstáculos. Primeiro, uma breve análise dos atos que foram enviados em menor intervalo de tempo ao Congresso não permite concluir que todos eles representavam algum interesse especial do Executivo. Nesse grupo, há casos importantes como o Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991 e enviado ao Congresso em 15 de abril<sup>92</sup>. Mas, alistam-se também casos sem maior

---

<sup>90</sup> Isso resulta em um total de 748 atos. Foram desconsiderados os atos multilaterais aos quais o Executivo decidiu aderir porque nesses casos não há manifestação formal prévia na esfera internacional para que se possa calcular o tempo de envio ao Congresso.

<sup>91</sup> Essa média foi calculada a partir dos 560 atos bilaterais e multilaterais que foram aprovados pelo Legislativo e promulgados pelo Executivo. Importa esclarecer que, com relação ao período entre a aprovação legislativa e a promulgação do decreto pelo presidente, a demora não pode ser creditada à simples lentidão da burocracia estatal, mas a fatores próprios da esfera internacional. Assim, no caso de tratados multilaterais, o presidente pode ter que aguardar pela sua entrada em vigor internacionalmente; no caso de bilaterais, pode haver atraso da outra parte na adoção dos procedimentos internos, etc.

<sup>92</sup> Cf. MSC n. 137, de 5/04/1991, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 197, de 25/09/1991 (173 dias de tramitação), promulgada pelo Decreto n. 350, de 21/11/1991. Interessante notar que outro importante acordo do Mercosul também foi rapidamente submetido ao Congresso: o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17/12/1994, foi enviado pela MSC n. 2, de 02/01/1995, aprovado pelo Decreto Legislativo n. 188, de 15/12/1995, e promulgado pelo Decreto n. 1901, de 09/05/1996.

relevância ao país, como o “Acordo sobre o exercício de atividades remuneradas por parte de dependentes do pessoal diplomático, consular, administrativo e técnico”, celebrado entre Brasil e Uruguai, em 11 de junho de 1993 e enviado ao Congresso em 20 de julho, mas aprovado apenas em maio de 1995, e promulgado pelo Executivo em setembro do mesmo ano.<sup>93</sup> Desse modo, a partir de uma primeira análise, não foi possível traçar uma relação necessária entre o rápido envio ao Congresso e o interesse do Executivo na matéria, nem tampouco uma aprovação célere pelos legisladores, o que leva à segunda observação.

Com efeito, nem tudo que é enviado rapidamente ao Congresso, tramitará de modo igualmente breve, sendo certo que a tentativa de celeridade do Executivo por vezes esbarra na lentidão do processo parlamentar. No período analisado, o acordo que foi enviado ao Congresso em menor espaço de tempo (sete dias) tratava da questão de transferência dos presos chilenos envolvidos no seqüestro do brasileiro Abílio Diniz que estavam em greve de fome nas carceragens brasileiras. Os chanceleres brasileiro e chileno buscaram resolver o problema, assinando, em 31/12/1998, uma emenda ao tratado sobre transferência de presos (que ainda não estava em vigor) de modo a lhe dar vigência provisória e imediata, permitindo, portanto, o regresso dos detentos chilenos ao seu país. A demora na aprovação da emenda pelo Congresso foi tanta que, antes disso, o tratado original entrou em vigor (em 18/03/1999) e a emenda para sua vigência provisória tornou-se dispensável<sup>94</sup>. Por outro lado, um dos acordos multilaterais que tramitaram no Congresso em menor tempo foi o referente ao Parlatino, aprovado em apenas 28 dias, fruto do grande interesse dos parlamentares na nova instituição<sup>95</sup>.

Isso não quer dizer que inexistem casos de acordos de interesse do Executivo que tenham tramitado rapidamente. A esse título, pode-se trazer o exemplo da Ata final da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Concluída em Marraqueche, em 12 de abril de 1994, a Ata Final foi enviada em 29 de junho ao Congresso, que aprovou em menos de seis meses, antes do término da legislatura, o acordo que continha inúmeros

---

<sup>93</sup> Cf. MSC n. 451, de 20/7/1993, Decreto Legislativo n. 81, de 9/5/1995 e Decreto de promulgação de 8/9/1995.

<sup>94</sup> A emenda foi então retirada de tramitação do Congresso pela MSC 668, de 25/5/1999, por conta de sua inutilidade.

<sup>95</sup> O acordo assinado em 16/11/1987 foi enviado pela MSC n. 104, de 22/2/1988, aprovado pelo Decreto Legislativo n. 6, de 21/3/1988, e promulgado pelo Decreto n. 97.212, de 12/12/1988.

anexos e protocolos. A aprovação do Congresso brasileiro deu-se no mesmo dia em que foi promulgado o decreto legislativo, em 21/12/1994, de modo que o acordo entrou em vigor para o Brasil em 01/01/1995<sup>96</sup>. De modo ainda mais rápido, o Acordo de Livre-Comércio Mercosul-Chile, que continha 21 páginas e mais 17 anexos, foi aprovado pelo Congresso em apenas 21 dias<sup>97</sup>. Outro exemplo de celeridade foi o acordo celebrado com a ONU para a realização da Eco-92 no Brasil: assinado em 3 de outubro de 1991, foi enviado ao congresso no dia 25 do mesmo mês, e aprovado em 56 dias<sup>98</sup>.

Caberia também apontar que o tempo de tramitação dos atos internacionais no Congresso mereceria ainda uma análise em função do apoio parlamentar detido pelo Executivo ao longo do período analisado. No que diz respeito aos dois governos Cardoso, por exemplo, a variação no tempo médio de tramitação – 459 dias no primeiro mandato e 818 dias no segundo – poderia ser explicada tendo em vista que a coalizão construída pelo presidente Cardoso funcionou de modo relativamente eficiente apenas até a metade de seu segundo mandato. Essas informações, portanto, ainda precisariam ser melhor analisadas em um estudo posterior.

De qualquer modo, a demora no processo de aprovação interna de tratados não resulta apenas do atraso do Congresso, mas também da lentidão no envio das mensagens pelo Executivo. Ademais, nos casos em que se dispensa o acordo internacional de aprovação pelo Legislativo, nem sempre se garante a celeridade no processo de incorporação do ato ao ordenamento jurídico interno. Dentre os inúmeros acordos celebrados no marco da Aladi, os quais, no entendimento do governo, necessitam apenas de promulgação por decreto presidencial para entrar em vigor, o processo de internalização é muitas vezes demorado. O caso do

---

<sup>96</sup> Cf. MSC n. 498, de 29/06/1994; Decreto Legislativo n. 30, de 15/12/1994; e Decreto n. 1355, de 30/12/1994. Representa assim o décimo tratado multilateral com tramitação mais rápida no Congresso: 167 dias. O resultado foi obtido após grande esforço do governo brasileiro que temia alongar o processo de aprovação interna e não poder figurar como membro fundador da OMC. Cf. Amorim, 2001, p. 65.

<sup>97</sup> O acordo, assinado em 25/6/1996, foi enviado ao Congresso pela MSC n. 780, em 22/08/96, e referendado em 12/09/96, pelo Decreto Legislativo n. 96. Mais tarde, o Decreto n. 2075, de 19/11/96, promulgou o acordo.

<sup>98</sup> Cf. Acordo entre o governo da Republica Federativa do Brasil e as Nações Unidas, relativo à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), a ser realizada no Rio de Janeiro, de 01 a 12 de junho de 1992, enviado ao Congresso pela MSC n. 584, de 25/10/1991, aprovado pelo Decreto Legislativo n. 242, de 20/12/1991, e promulgado pelo Executivo em 06/02/1992.

Regulamento 12 (Regime Uniforme sobre a Praticagem na Hidrovia Paraguai-Paraná - Porto de Cáceres - Porto de Nueva Palmira) do Acordo de Alcance Parcial n. 5, celebrado entre Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, evidencia isso. Assinado em 28 de julho de 2003, o ato foi promulgado apenas em 23 de janeiro de 2006, pelo Decreto n. 5.682.

Igualmente, problemas dentro da burocracia estatal apresentam reflexos negativos na internalização dos atos internacionais. Um dos mais sérios diz respeito a dificuldades na coordenação dos Ministérios em assuntos externos. Conforme afirmado em entrevista pelo consultor jurídico do MRE (Medeiros, 2006), muitos atos internacionais são assinados pelas seções internacionais de outros Ministérios sem que o Itamaraty seja consultado. Como ilustração, mais uma vez no âmbito da Aladi, foi registrado na Base de Dados da DAI o “Convênio Constitutivo do Conselho Agropecuário do Sul e do Comitê Veterinário Permanente do Cone-Sul”, o qual não está em vigor porque foi “firmado indevidamente pelos Ministérios da Agricultura do Mercosul, Bolívia e Chile”. Outro exemplo de desarticulação entre os Ministérios aparece no caso do Protocolo de Intenções sobre Petróleo, assinado entre Brasil e Venezuela, em Caracas, em 04/07/1995, sobre o qual consta no registro da DAI a seguinte observação: “O original deste Acordo está no Ministério de Minas e Energia. Não temos cópia assinada”.

Vistos esses dados com relação ao histórico de participação do Legislativo brasileiro em política externa e, em especial, sua participação no processo de aprovação de acordos internacionais, alguns apontamentos merecem ser feitos.

Em primeiro lugar, o crescente dinamismo das relações internacionais não implicou mudanças institucionais com relação à processualística dos acordos internacionais. Os atuais mecanismos constitucionais e legais do Brasil nessa matéria em quase nada avançaram em comparação com aqueles previstos durante a I República. Dentro do Executivo, isso deu origem a novas situações de fato, a partir da prática de relacionamento externo cada vez mais descentralizada por parte de suas agências burocráticas, sem que o Itamaraty possa realmente coordenar tais ações. Esse movimento de difusão da atuação internacional do Estado também pode ser percebido em suas esferas subnacionais, apesar da manutenção da competência exclusiva da União no que diz respeito às relações

exteriores do Brasil<sup>99</sup>. No contexto do Legislativo, alguns ajustes também parecem necessários na medida em que a prática de relações internacionais existente ao tempo da criação da Comissão da Diplomacia pela Câmara dos Deputados não condiz mais com a atual. A multiplicidade dos temas abarcados por acordos internacionais, como visto, impõe uma revisão no processo de tramitação de tais atos. Com efeito, o Congresso já vem desenvolvendo uma especialização crescente de suas comissões permanentes – que em 2003 alcançaram o total de vinte, só na Câmara dos Deputados. Essa estrutura já existente poderia então ser aproveitada para uma análise mais eficiente dos acordos internacionais, evitando o acúmulo de Comissões no processo de tramitação, tornando-o, portanto, mais ágil.

O segundo apontamento diz respeito justamente à demora identificada na tramitação dos atos internacionais no Congresso. Como visto, são raros os casos de agilidade, e mais de 70% dos acordos levam mais de um ano para serem referendados. A essa informação deve-se acrescentar também a lentidão do próprio Executivo em enviar os tratados à aprovação parlamentar e, depois, em promulgá-los. Fica claro, portanto, que o processo de negociação, assinatura, aprovação legislativa e ratificação (ou adesão) de tratados internacionais é, em geral, lento. Ainda que afastado o Poder Legislativo, por meio da prática dos acordos executivos, foi possível verificar que a necessidade de adoção de trâmites burocráticos internos também compromete a idéia de celeridade. Nesse ponto, é preciso destacar que, mesmo que na falta de previsão legal ou constitucional, os acordos executivos vêm sendo utilizados no caso de regulamentação e aplicação de tratados gerais já aprovados pelo Legislativo (acordo-quadro) ou ainda em questões de mera rotina diplomática.

Ainda assim, é muito grande o volume de tratados enviados à apreciação do Congresso; foram 852 textos encaminhados pelo Executivo entre 1985 e 2005<sup>100</sup>. Frente à média mensal de mais de três acordos internacionais recebidos pelos parlamentares, com temas tão diversos quanto extradição, transporte aéreo e

---

<sup>99</sup> O movimento a favor da paradiplomacia vem ganhando cada vez mais força. No ano passado, foi apresentada proposta de emenda constitucional permitindo que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros (cf. PEC n. 475/2005, do deputado André Costa, PDT/RJ).

<sup>100</sup> O número se aproxima do número de MPs editadas pelos presidentes da República entre 1988 e 2006: 917, segundo dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP).

cooperação cultural, fica patente a falta de tempo e *expertise* dos parlamentares para lidarem com tais temas. A isso, somam-se as limitações de sua participação institucional que ocorre apenas posteriormente à negociação e à assinatura dos acordos (salvo no caso de adesão).

Nesse contexto, não surpreende a informação a respeito da aprovação da quase totalidade dos acordos recebidos, salvo dois únicos casos de rejeição. O fato de os tratados enviados pelo Executivo serem aprovados em série não representa, contudo, uma especificidade de temas internacionais no sistema político brasileiro. Estudos já mencionados mostram a baixíssima taxa de rejeição a MPs, bem como o domínio dos projetos de iniciativa do Executivo dentre as leis aprovadas pelo Congresso. Ainda assim, portanto, é preciso explorar outros aspectos do processo de tramitação de tratados para verificar se houve simples abdicação do Congresso ou se existe delegação em tais matérias, como uma ação estratégica do Legislativo.

Nesse sentido, algumas informações trazidas neste capítulo permitem constatar outros indicadores da influência exercida pelo Congresso. Com efeito, o Legislativo brasileiro mostra-se muito mais ativo do que o inicialmente detectado pelos indicativos de rejeição quando se tem em mente também outros casos não tão óbvios: os tratados que são retirados pelo Executivo, como os acordos de proteção de investimentos, ou que ficam “engavetados”, como o Acordo com os EUA referente a Alcântara. Em comum, tais acordos evidenciaram o poder de formulação de emendas, ressalvas ou cláusulas interpretativas por parte dos parlamentares, o qual não está previsto na CF/88.

Esses casos demonstram que o Legislativo brasileiro buscou aumentar a sua participação no processo decisório referente a tratados internacionais. A busca por maior participação, de acordo com o modelo apresentado por Martin (2000), ocorreria, em uma situação de delegação de poderes do Legislativo ao Executivo, no caso de divergência de interesses entre os dois. Como visto no presente capítulo, os congressistas brasileiros visaram a aumentar seus poderes com relação à aprovação de tratados internacionais, em dois momentos e de duas formas distintas: (i) no período da Assembléia Constituinte, inserindo novos dispositivos constitucionais com o objetivo de introduzir a participação prévia do Legislativo nos acordos assinados com o FMI; e (ii) após a promulgação da CF/88, por meio do exercício do poder de formulação de emendas, ressalvas ou cláusulas

interpretativas. Essas tentativas de aumento de participação institucional serão, portanto, objeto de análise no próximo capítulo.