

**COOPERAÇÃO CONSTRUTIVA ENTRE O  
LEGISLATIVO E O EXECUTIVO NA  
APRECIÇÃO DOS ATOS INTERNACIONAIS**

*Professor*  
*Haroldo Dalladão*

Conceito moderno de ratificação dos tratados e convenções democrático, originário do direito internacional americano. Possibilidade, para o órgão do Poder Legislativo que resolve sobre o tratado assinado pelo Executivo, de apresentar emendas, constitutivas de reservas que poderão ser apresentadas ao outro Estado contratante quando da ratificação, e se por este aceitas integrarão definitivamente o ato internacional, sem necessidade de volta do mesmo ao Legislativo — Cooperação construtiva entre o Legislativo e o Executivo na apreciação dos atos internacionais.

1. Consulta o Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores sobre a seguinte exposição do Senhor Secretário-Geral Adjunto da Europa Oriental e Ásia apresentada ao Senhor Secretário-Geral de Política Externa:

“Em despacho com Vossa Excelência no dia 3 do corrente, a que estava também presente o Senhor Subsecretário de Estado das Relações Exteriores, recebi de ambos instruções para submeter ao Senhor Consultor Jurídico questões relevantes suscitadas pela aprovação, com emendas, que o Congresso Nacional deu, pelo Decreto Legislativo n.º 17, de 1961, ao Acôrdo de Comércio e Pagamentos entre os Estados Unidos do Brasil e a República da Tcheco-Eslováquia, firmado no Rio de Janeiro, em 24 de junho de 1960.

No referido despacho ficou entre nós assentada a seguinte posição:

- 1.<sup>a</sup>) só cabe ao Congresso Nacional aprovar ou rejeitar atos internacionais firmados pelo Executivo, faltando-lhe, contudo, competência constitucional para emendá-los;
- 2.<sup>a</sup>) o eventual reconhecimento pelo Executivo do poder do Congresso Nacional de introduzir emendas ao texto de atos internacionais firmados pelo primeiro estabeleceria péssimo precedente, que cumpre ser evitado;
- 3.<sup>a</sup>) os artigos 2.º e 3.º do Decreto Legislativo n.º 17, que emendaram o texto do Acôrdo de Comércio e Pagamentos acima citado, estão em contradição com o artigo 1.º do mesmo Decreto Legislativo, que dá como aprovado o referido instrumento internacional;
- 4.<sup>a</sup>) diante do exposto, caberia indagar do Senhor Consultor Jurídico se, com apoio das disposições do artigo 1.º do Decreto Legislativo n.º 17, é lícito ao Executivo considerar

como aprovado pelo Congresso Nacional o Acôrdo de Comércio e Pagamentos de 24 de junho de 1960, sem levar em consideração as emendas contidas nos artigos 2.º e 3.º do mesmo decreto legislativo”.

2. O expediente só chegou a esta Consultoria no dia 26 de março último.
3. Os tratados e convenções internacionais passam, normalmente, pelas seguintes fases: negociações, inicial, assinatura, conclusão daquelas, aprovação e ratificação.

*Negociações e assinatura* cabem ao Poder Executivo, através dos seus órgãos representativos nas relações internacionais, Ministro das Relações Exteriores, Embaixadores ou Ministros Plenipotenciários...

No Brasil são de competência privativa do Presidente da República, dispo-  
nido a Constituição de 1946:

“Art. 87 — Compete privativamente ao Presidente da República:

- VI — manter relações com Estados estrangeiros;
- VII — celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional”.

Já a *aprovação* dos tratados é, de regra, em especial nos regimes democráticos, de atribuição do Poder Legislativo pelos seus dois órgãos, Câmara e Senado ou por um só deles.

No Brasil, a *aprovação* dos tratados e convenções é atribuição *exclusiva* do Congresso Nacional, declarando a Constituição Federal:

“Art. 66 — É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- I — resolver definitivamente sobre tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República”.

4. Finalmente a *ratificação* é ato do Poder Executivo, pelo qual um Estado participa a outro que o tratado (projeto) assinado pelos seus representantes foi devidamente aprovado pelos órgãos constitucionais competentes e *passa a constituir* um tratado (definitivo) obrigatório na ordem internacional.

Destarte a ratificação ou melhor a troca de ratificação pelos dois Estados, partes contratantes, é no direito internacional a peça básica para a existência do tratado: representa o momento definitivo, e, pois, decisivo do consentimento dos Estados, necessário à existência jurídica dos tratados e convenções.

Disse-o, expressamente, o artigo 5.º da Convenção Pan-Americana sobre Tratados, de Havana, de 1928, ratificada pelo Brasil, nestes termos:

“Artículo 5.º — Los tratados no son obligatorios sino después de ratificados por los Estados contratantes, aunque esta cláusula no conste en los plenos poderes de los negociadores ni figure en el mismo Tratado”.

Corresponde ao clima do Nôvo Mundo, ao direito internacional americano, democrático. Por isto pôde escrever, com perfeição, *Sanchez de Bustamante*:

“De todas estas opiniones se desprende que la ratificación es el acto solemne em cuya virtud el Estado acepta y hace suyo el proyecto de

*tratado* que han suscrito los plenipotenciarios de su Jefe. El motivo determinante de la misma estriba en que los plenos poderes, como hemos observado con anterioridad no tienen por objeto obligar al Estado definitivamente, sino tan solo preparar y redactar un proyecto de acuerdo, y en que generalmente dichos poderes no se otorgan por quien tiene autoridad suficiente para que el tratado sea ley, y se necesita que este último resulte aprobado por los que pueden dictar leyes en nombre de la Nación". (trat. de Der. Int. Pbl., v. 3, p. 402)

5. A palavra "ratificação" foi usada, originariamente, no sentido do direito civil, de "conformação, aprovação", pois os monarcas ratificavam os atos dos seus plenipotenciários, seus mandatários, para ver se não tinham excedido os respectivos poderes (Sette Câmara, *The Ratification of Internat. Treaties*, . . . 1949, p. 2/3; J. *Hermes Pereira de Araújo*, *A Processualística dos Atos Internacionais*, 1958, p. 208/209; Quadri, R., *Dir. Internaz. Publ.*, 1960, p. 131/132; Monaco, R., *Manuale di Dir. Internaz. Publ.*, 1960, n.º 38; Sereni, Angelo P., *Dir. Internaz.* III, 1962, p. 1401/1405.

Mas na própria Europa aquela diretriz, absolutista, da preeminência dos Chefes de Estado na assinatura e confirmação (ratificação) dos Tratados já está superadíssima, e são exatos, atualizados, acordes com o direito internacional escrito e costumeiro, não só americano mas universal, os conceitos abaixo sobre a ratificação:

"La dottrina prevalente riguarda la r. come l'atto, *unico e solo*, mediante il quale lo Stato manifesta la propria volontà in ordine alla conclusione del Trattato. Prima della r., cioè, il testo del Trattato firmato dai plenipotenziari costituisce, secondo la comune opinione, un *semplice progetto*, una mera enunciazione tecnica di principio che gli Stati sono del tutto liberi di accettare e meno e, quindi, di trasformare o no in principio giuridicamente vincolanti". (Quadri, R., op. cit., 1960, p. 131).

"Il diritto internazionale moderno, inoltre, usa l'espressione "ratifica" in un senso affatto speciale e diverso da quello che ha generalmente nel diritto interno: la ratifica di un trattato non è un atto confermativo, ma la dichiarazione originaria della volontà di stipulare; *non convalida un atto che già esiste, ma da vita ad un atto nuovo*" (Sereni, op. cit., 1962, p. 1404/5).

Desta inteira independência da ratificação, frente ao tratado apenas assinado, decorre o princípio incontestado de *não obrigatoriedade* de ratificação, da liberdade para o Estado, signatário da convenção, de ratificá-la ou não.

É da Convenção sobre Tratados citada:

"Artículo 7.º — La falta de ratificación o la reserva, son actos inherentes a la soberanía nacional, y como tales, constituyen el ejercicio de un derecho que no viola ninguna disposición o buena forma internacional. En caso de negativa, ésta será comunicada a los otros contratantes".

É de doutrina pacífica (João Hermes P. de Araújo, op. cit., p. 218; Sette Câmara, op. cit., p. 81; e citações aí feitas em nota (2); etc.).

6. É princípio corrente entre os autores que a ratificação do tratado deve ser completa, abrangendo tôdas as suas cláusulas sem alterações.

A Convenção Pan-Americana sôbre Tratados, já citada, reproduziu-o, declarando:

“Artículo 6.º — La ratificación debe ser otorgada sin condiciones y comprender todo el Tratado. Será hecha por escrito, de conformidad con la legislación del Estado”.

7. Mas aquela Convenção nesse mesmo texto onde formulou o princípio geral, abriu exceções, logo nas alíneas seguintes.

Reproduzimo-lo, agora, na íntegra, sublinhadas as exceções:

“Artículo 6.º — La ratificación debe ser otorgada sin condiciones y comprender todo el Tratado. Será hecha por escrito, de conformidad con la legislación del Estado. *Si el Estado que ratifica hace reservas al Tratado, éste entrará en vigor desde que informada de estas reservas, la otra parte contratante las aceptar expresamente o no habiéndolas rechazado formalmente ejecutar actos que indiquen su aceptación. En los Tratados internacionales celebrados entre diversos Estados, la reserva hecha por uno de ellos en el acto de la ratificación, solo afecta a la aplicación de la cláusula respectiva, en las relaciones de los demás Estados contratantes con el Estado que hace la reserva*”.

Vê-se logo das alíneas do texto que o princípio não é absoluto, comportando, ao contrário, atenuações, permitindo-se “reservas” na hora da ratificação *se com elas concordar a outra parte contratante*.

Decorre, lógicamente, do moderno conceito da ratificação, como o momento em que se dá o verdadeiro e eficaz, o definitivo “consentimento” dos Estados, que dá validade jurídica ao tratado.

A admissão, pois, de ratificação com reservas, é incontestável, *desde que haja o acôrdo do outro contratante* (vide Accioly, *Trat. Dir. Internac. Público*, 2.ª ed., pág. 560 *fine* e 561; Sette Câmara, op. cit., p. 149; e, *adiante, citando a prática moderna*, p. 151/154); Podestà Costa, *Der. Int. Publ.*, I, 1955, p. 374, *fine*, 381, n.º 181 e 382; Manuel J. Sierra, *Der. Int. Publ.*, 1947, p. 338; etc., ...).

É diretriz pan-americana corrente que decorre da concepção moderna, democrática do direito internacional, que põe ênfase no momento da ratificação após a aprovação pelo Poder Legislativo. (H. Valladão, *Democratização e Socialização do Direito Internacional*. Os impactos latino-americano e afroasiático).

Na concepção ultrapassada, do direito internacional europeu, clássico, individualista, monarquias absolutas, a ratificação — puro ato de contrôle pelo soberano dos poderes dos seus representantes — não comportava qualquer reserva. Todos os argumentos contrários à admissão de reservas, ainda usados por muitos autores principalmente europeus e mesmo latino-americanos, provêm dêsse pecado original.

A admissão de reservas quando da ratificação, antes mesmo de adotada formalmente pela citada Convenção Pan-Americana, já era prática seguida por diversos Estados americanos, a começar pelos Estados Unidos.

Por isto escreveu *Sette Câmara* que a argumentação "against reservations made at the time of ratification are in contrast to modern practice as influenced by the United States. As early as 1817, American jurisprudence had already declared itself in favor of the right of the American Senate to modify a treaty submitted for its approval, thus "every treaty made by a Minister of the United States was still liable, when presented to the Senate for ratification, to be modified or even to be totally rejected"...

In the United States the practice has always been considered legitimate. On several occasions the American Senate has ratified treaties conditionally" ... (op. cit., p. 151). E passa a citar diversos casos na matéria.

Aliás essa orientação do Senado dos Estados Unidos, que muitas vezes tem prevalecido com a aceitação das emendas pelos outros Estados contratantes, no momento da ratificação, está citada nos tratadistas de direito internacional e de direito constitucional, inclusive do Brasil.

Vejam-se, entre nós, as citações pertinentes e completas de *Aurelino Leal* (Th. e Prát. da Constituição Federal, T. 1), 1925, p. 624/626).

Na Argentina, outrossim, apesar de o texto constitucional dar atribuição ao Congresso para "aprobar o reprobador los Tratados concluídos con las demás Naciones, y los Concorúatos con la Silla Apostolica", art. 67, inciso n.º 19, isto é, apesar de adotar uma redação restritiva comparado com a do art. 66, n.º 1, da Constituição brasileira, informa *Antokoletz* que: "según este texto, parecería que el Congreso debe concretarse a aprobar o desechar el tratado sin enmiendas, pero en la práctica hay casos, como el Tratado de Arbitraje con Bolivia, de 3 de febrero de 1902, que la ley n.º 4.090 aprobó con un agregado al artículo 16; modificación que fué aceptada luego por el Congreso de Bolivia." (Der. Internac. Publ., 3 Parte, p. 287).

E *Isidoro Ruiz Moreno* foi decisivo no admitir emendas pelo Parlamento argentino: "El tratado debe ser ratificado sin enmienda, en principio; pero nada obsta a que el congreso lo apruebe con determinadas modificaciones en ciertos casos, sujeta la modificación a la aceptación del otro Estado. Tal ocurrió en el tratado de límites con Bolivia, en que el Congreso argentino, al ratificar el tratado lo introdujo una modificación que Bolivia aceptó". (Der. Internac. Publ. 2. p. 302).

Também no Peru o Parlamento apresenta alterações, condições de emendas quando lhe são presentes. Constituição, art. 123, n.º 21, para "aprobar o desaprobar" tratados e convenções assinados pelo Poder Executivo.

Vejam-se informação precisa de *Alberto Ullos*. "1.023 - También suele en los Parlamentos sustituir las clausulas originarias de un tratado por otras que expresamente aprueban, o modificar ciertos términos, o ratificar bajo la condición de que tales o cuales estipulaciones sean reemplazadas por otras sobre cuyo contenido instruyen a los Gobiernos respectivos. Es lo que le llama el sistema de las *enmiendas parlamentarias* que, como el de las *reservas*, de que vamos a tratar en seguida, constituye una de las practicas políticas del Senado

de los Estados Unidos. 1.023.<sup>a</sup> — *Excepcionalmente todos los Parlamentos han usado del derecho de modificación o enmiendas* (casos, entre otros, de las modificaciones introducidas por el Congreso del Perú al Tratado García Herrera sobre límites con el Ecuador, celebrado en 1890; y a la Convención de Extradición con Bélgica de 1888)". (Der. Internac. Publ. I. II. 4.<sup>a</sup> ed., 1957, p. 193).

8. Não se pode dizer que uma emenda apresentada pelo órgão do Legislativo, encarregado de aprovação do ato internacional, constitutiva, pois, de uma reserva a ser presente quando da ratificação, constitua um *nôvo tratado*.

Absolutamente. Será uma *nova cláusula* do tratado em exame, previamente aprovada pelo Legislativo, e que se aceite pelo outro Estado contratante, integrará definitivamente o tratado.

Daí, segundo se viu da prática dos Estados Unidos, a *desnecessidade* de nova aprovação do tratado com a emenda aceita pela outra parte.

Alguns autores, principalmente europeus, raciocinando fora dos princípios convencionais e das práticas dos Estados americanos, vêm em qualquer emenda apresentada pelo Legislativo a alteração total da matéria, que exige um *nôvo tratado*.

Assim, por exemplo, Verdosa (Der. Internac. Publ., trad. espanh. 1955, p. 147) vê, na hipótese a oferta de negociar um *nôvo tratado*.

É apenas a proposta de inclusão duma nova cláusula e se o outro contratante a aceita, "una nueva cláusula viene a incorporarse al tratado" (*Podestá Costa*, op. cit., I, p. 382).

Um próprio autor moderno europeu, o professor *Balladore Pallieri*, reconhece a precedência das emendas, quando da ratificação, admitidas, no direito internacional americano.

Eis suas palavras textuais:

"Mais rien n'empêche les Etats de refuser la ratification prêts à l'accorder si le texte du traité subit certaines modifications, et rien n'empêche les autres Etats de consentir aux propositions du premier et de ratifier directement le nouveau texte". (Recueil des Cours de l'Académie de Droit Intern. de la Maye, v. 74, 1949, p. 501).

O sistema americano permite, assim, maior cooperação entre o Executivo e o Legislativo, e facilita muitas vezes a ratificação de atos internacionais, que seriam rejeitados por um ou alguns pontos sobre os quais, os contratantes afinal estariam de acordo.

Constitui, de fato, uma cooperação útil e, verdadeiramente construtiva.

9. Em face da Constituição Federal parece-me ser possível ao Congresso Nacional tomar quanto aos tratados e *convenções* celebrados pelo Poder Executivo, três atitudes: aprovação total, rejeição total ou aprovação com emendas.

Não usou a Carta Magna por exemplo, as expressões citadas, das Constituições da Argentina e do Peru "aprobar o desaprobar", preferindo esta outra muito mais ampla "resolver", art. 66, I.

Em verdade resolver, literalmente, seria até "separar, desagregar" (Aulette, Candido de Figueiredo, etc.), e no sentido translato, corrente nos meios jurídicos "decidir, deliberar" (*idem, idem*).

Se ao Congresso compete, assim, *deliberar, decidir*, sobre aqueles atos internacionais, não há como limitar sua deliberação, restringir sua decisão a pontos extremos, aprovação total ou rejeição total, pois a aprovação com emendas, é, claramente, também uma forma de resolver, decidir, deliberar.

Doutra parte os tratados e convenções são apreciados pelo Congresso através duma *lei*, segundo preceitua taxativamente a Constituição:

“Art. 71 — Nos casos do art. 66, considerar-se-á com a votação final encerrada a *elaboração da lei*, que será promulgada pelo Presidente do Senado”.

Entra, assim, em exame no Congresso Nacional, com um *projeto de lei* remetido pelo Presidente da República, na forma prevista na mesma Constituição:

“Art. 67 ... § 3.º — A discussão dos *projetos de lei* de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados”.

É disposição, aliás, da primeira lei complementar, que reorganiza os serviços da administração federal, vinda da Constituição de 1891, da Lei n.º 23, de 30 de outubro de 1891.

Eis o que prescreve o § 3.º do seu art. 9.º:

“Os ajustes, convenções e tratados celebrados pelo Presidente da República, em virtude das atribuições que lhe confere o art. 48, n.º 16, da Constituição, serão sujeitos a ratificação do Congresso, mediante um projeto de lei formulado pelo Poder Executivo, nos termos do art. 29 da Constituição”.

O art. 29 da Constituição de 1891 dava competência à Câmara dos Deputados, entre outros casos, ao “da discussão dos projetos oferecidos pelo Presidente da República”.

Se a resolução, a deliberação, a decisão do Congresso Nacional, realiza-se através duma *lei*, art. 71, se se origina dum “projeto de lei”, art. 67, § 3.º, não se pode negar à Câmara ou ao Senado, enfim, ao Congresso Nacional, a faculdade de apresentar emendas ao projeto de lei sobre o tratado ou convenção em causa (Constituição Federal, art. 69 e Regimento da Câmara e do Senado).

Nada existe, assim, na Constituição que vede ao Congresso Nacional (antes os textos citados autorizam-no, evidentemente) emendar um tratado ou convenção.

Já vimos, também, que o direito internacional não nega a possibilidade de emendas após a assinatura do ato internacional, antes as prevê, expressamente, segundo se viu das alíneas 2.ª e 3.ª, já transcritas, do art. 6.º da Convenção Pan-Americana sobre Tratados, de Havana, 1928, ratificada pelo Brasil e aqui promulgada pelo Decreto 18.956, de 22 de outubro de 1929.

10. No Brasil as opiniões se dividiram, no assunto, desde a Constituição de 1891, sustentando João Barbalho e Aristides Milton a impossibilidade de apresentação de emendas pelo Congresso Nacional, com argumentos estranhos aos textos constitucionais e internacionais.



Achava *Barbalho* que a negociação e a assinatura final pelo Executivo, do ato internacional, dava a êste uma unidade, indestrutível pela emenda pois “quebrar-lhe a integridade vem a ser o mesmo que rejeitá-lo *per totum*” (Constituição Federal Brasileira, Rio de Janeiro, 1902, p. 111).

Tal argumento provaria demais pois valeria não só para os tratados e convenções mas, ainda, para todos os projetos de lei, em particular, Códigos, leis complementares, produto de trabalho, longe e meditado de *Comissões* previamente nomeadas pelo Poder Executivo...

Mas o mito da unidade e indivisibilidade do tratado ou da convenção já está desaparecendo há tempos, entre os próprios internacionalistas europeus.

Vejam-se estas considerações de Charles de Vesscher:

“Divers raison peuvent et justifier, dans certains cas, cette orientation plus libérale et pourrait servir de base à une réglementation *de lege ferenda* mieux approprié que la règle de l’indivisibilité absolue aux besoins actuels. Elles peuvent se résumer comme suit. En l’absence d’une clause d’indivisibilité qu’il est ailleurs toujours aux parties de stipuler, il est assez difficile d’admettre que l’objection peut-être irraisonnée d’une seule d’entre elles ait pour effet de rejeter complètement du cercle des parties contractantes un Etat qui n’a fait qu’une réserve peut-être toute secondaire ou anodine, alors surtout qu’une participation universelle peut être désirable ou même nécessaire à la réalisation des fins communes qui ont inspiré la convention” (Recueil des Cours, v. 86, 1954, p. 505).

Mas no Brasil o professor *Aurelino Leal* divergiu, fundamentalmente, de *Barbalho* e de *Milton*, mostrando com a exegese das expressões “resolver definitivamente” a propósito de limites dos Estados, art. 34, n.º 10, e de tratados e convenções art. 34, n.º 12, da Constituição de 1891, e mais, com a legislação comparada, em particular com o que se fez nos Estados Unidos e na Argentina — o direito para o Congresso Nacional de emendar os referidos atos internacionais. Escreveu então: “Mas limitar a sua ação ao simples poder de aprovar ou rejeitar pactos de tal natureza, parece que é transformar o Congresso numa possível máquina de embaraço à política internacional, porque um tratado pode ser fundamentalmente bom e conter um ou outro detalhe suscetível de modificação” (Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira, cit., p. 625/6).

Cita a seguir constitucionalistas americanos: “Watson também assim o afirma: “Recebendo um tratado, o Senado pode fazer uma das três coisas: aprová-lo, emendá-lo, ou rejeitá-lo. O Senado é parte do poder de negociar tratados e não pode ser compelido a adotá-lo porque o Presidente o “julgou aceitável”. (Op. cit., vol., II, pág. 952). E igual a opinião de *Willoughby*: “... o Senado tem também o poder, desaprovando um tratado proposto, de estabelecer as condições em que o aprovaria. Assim fazendo, não pode haver dúvida de que o Senado está dentro do seu direito constitucional... O direito do Senado de emendar um tratado foi diretamente sustentado pela Suprema Corte... O Senador *Lodge* enumera sessenta e oito tratados que foram emendados pelo Senado e depois ratificados” (Op. cit., p. 626).

Examinando o assunto em face dos Regimentos dos órgãos do Poder Legislativo escreveu: "O poder de emendar tratados parece que está implicitamente inscrito no Regimento da Câmara e no do Senado. O artigo 290 do I.º coloca entre os projetos que sofrem uma só discussão os que "resolvem definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras". Esta discussão corresponderá à segunda, e nesta a regra é que "a discussão dos projetos será feita por artigos, separadamente" (art. 292). É idêntico o sistema do Senado (arts. 155, § único, 112, letra c)", (Op. cit., p. 627).

Além de Aurelino Leal outra grande autoridade, o antigo Professor de Direito da Faculdade de Direito de Minas Gerais o Conselheiro *Affonso Penna*, quando Presidente do Senado, defendeu-o no seu magnífico livro "Manual do Senador", 1905, p. 58/59 nota 26, a propósito da questão se a resolução do Congresso sobre Tratados e Convenções dependia ou não da sanção presidencial.

Escreveu ali: "Tem prevalecido a opinião afirmativa e parece que com justo fundamento. Além de não existir texto algum constitucional que isente tais resoluções da sanção do Presidente da República, *acresce que é direito do Congresso aprovar emendas a tais atos*, e não se compreende que não tenha intervenção o Presidente da República, a quem compete representar a Nação nas suas relações internacionais. As propostas e projetos apresentados pelo Poder Executivo, embora freqüentemente aprovados sem modificações, nem por isso deixam de ser submetidos à sanção... É, portanto, uma lei e como tal depende da sanção do Presidente da República".

O outro constitucionalista de 1891, Carlos Maximiliano, adotou uma solução intermediária, que foi afinal a que veio prevalecer na Convenção Pan-Americana sobre Tratados, art. 6.º, tantas vezes citado.

Leiam-se êstes períodos, mantidos até a última edição de sua obra, de 1948:

"Pode o Congresso emendar a convenção internacional? Rigorosamente, não. Trata-se de contrato bilateral concluído pelo Presidente, que no Brasil não está obrigado, como nos Estados Unidos, a ouvir os conselhos, a opinião prévia do Senado (*advice and consent*). (3).

*Entretanto o texto não se opõe a que em vez de rejeitar pura e simplesmente, o Congresso sugira modificações que, levadas ao plenipotenciário estrangeiro e por êle aceitas, determinariam uma aprovação definitiva.* (4).

Basta lembrar que nos Estados Unidos, onde a Câmara dos Deputados não tem voto sobre o assunto, acham regular que ela lembre ao Executivo a conveniência de negociar um tratado em certo e determinado sentido (5)" (Comentários à Constituição Brasileira de 1946, n.º 353, vol. II, p. 146/147).

Na Sociedade Brasileira de Direito Internacional, o Ministro *João Seve-riano Fonseca Hermes* apresentou trabalho em que denegava ao Congresso Nacional a faculdade, em causa, por entender que, cabendo ao Poder Executivo celebrar tratados e convenções "ad referendum do Congresso Nacional", não cabe ao Legislativo participação alguma na negociação ou redação do ato (Boletim da S.B.D. Int., n.º 17 e 18, p. 130). Argumenta-se ainda que no "referendum" o povo delibera, aprovando ou rejeitando, dizendo "sim" ou "não".

Observe-se, desde logo, que a expressão “ad referendum” do Congresso Nacional está no art. 87, VII, da Constituição que trata das *atribuições do Poder Executivo*.

Na competência *exclusiva* do Congresso Nacional, art. 66, I, não disse a Constituição “referendar” os tratados e convenções celebrados pelo Presidente da República, mas usou expressão diversa e ampla, dando-lhe poderes para “*resolver definitivamente sobre os referidos tratados e convenções*”.

Doutra parte “ad referendum” significa, literalmente, *para ser referido*, no caso para ser referido, levado ao Congresso Nacional a fim de que *êste delibere a respeito, decida, resolva*.

Veja-se a frase de Cícero: “*Referre ad se ipsum sui alteri animi sint*: Cic. julgar por si mesmo das intenções de outro”. (Dicionário Latim-Português, Cretella Junior, J. e Ulhôa Cintra, G., 3.<sup>a</sup> ed., S. Paulo, p. 1.035).

Coisa mui diversa do *referendum* popular, previsto por exemplo, em certos casos, pela Constituição da Suíça, art. 89, nestes termos: “*Soumis à l'adoption ou au reget du peuple*”, ali chamado “*referendum populaire*” e muitas vezes oriundo de *iniciativa popular* (William E. Rappard, *La Constitution Fédérale Suisse*, 1948, p. 285).

Não é possível, pois, nem pela letra do texto do artigo 87, VII, nem pelo seu significado, considerar que o Congresso Nacional do Brasil, quando “*resolve definitivamente sobre um tratado ou convenção*”, age qual o povo no *referendum popular*.

Note-se mais que ao dizer a Constituição em várias ocasiões que o Presidente submeterá certos atos “à aprovação do Congresso Nacional”, por exemplo, na intervenção federal em Estado, art. 10, no estado de sítio, 208, não fica o Congresso de na respectiva lei que o aprova, estabelecer condições ou restrições, art. 11.

II. À vista do exposto e em face dos termos do Decreto Legislativo n.º 17 que no artigo 1.º aprovou o Acôrdo, em causa, e nos artigos 2.º acrescentou um parágrafo ao artigo 14 do mesmo Acôrdo e 3.º excluiu da lista de mercadorias organizada no art. 4.º do Acôrdo “o minério de manganês” — verifica-se que o Congresso Nacional *aprovou o ato internacional com emendas*, que não podem, sem violação do texto constitucional, art. 66, I, deixar de ser consideradas pelo Poder Executivo.

Representam tais emendas “reservas” que poderão ser levadas ao conhecimento da outra parte contratante quando da ratificação (Convenção Pan-Americana, citada, art. 6.º, 2.<sup>a</sup> alínea), e se por ela aceita, integrarão o tratado, definitivamente, que entrará pois em vigor sem necessidade de nova apreciação pelo Poder Legislativo do Brasil.

Rio de Janeiro, 2 de abril de 1962.

HAROLDO VALLADÃO

*Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores*

OBSERVAÇÃO : A Tcheco-Eslováquia concordou com as emendas do Senado, e o Acôrdo entrou em vigor com as mesmas.