

# Os acordos internacionais na nova Constituição

ANC 88  
Pasta 01 a 07  
Abril/87  
092

ANC pag. 8

PAULO NOGUEIRA BATISTA

5 ABR 1987

O GLOBO

A história das constituições brasileiras — desde a primeira carta, outorgada em 1824 por Pedro I, até à ainda vigente decretada pela Junta Militar em 1969 — revela uma lenta evolução, sem discontinuidades, na direção de um progressivo porém limitado envolvimento do Poder Legislativo no relacionamento internacional do país.

2. O grau de envolvimento parlamentar na ação externa do Governo demonstrou-se, na prática, ainda mais restrito do que o previsto nos textos constitucionais. O Congresso se conformava, com raras exceções, a aprovar, sem grandes discussões, os acordos que o Executivo entendeu submetê-lo, circunscrevendo-se o Senado, na designação dos Chefes de Missão diplomática, a assentir, de forma quase ritual, aos nomes propostos pelo Governo.

3. A crescente integração econômica internacional, que se reflete num inevitável aumento da quantidade e da complexidade dos problemas externos com os quais o Brasil se defronta, estaria a exigir, contudo, uma reflexão profunda sobre os mecanismos de relacionamento do país com a comunidade internacional, quer no plano bilateral quer no multilateral, regional ou universal.

4. Essa reflexão afigura-se muito oportuna à vista do início dos trabalhos da Assembleia Constituinte, no quadro do amplo esforço de reorganização institucional e de redemocratização em que o país se acha empenhado. Não deveria o legislador constituinte, absorvido pelo debate de grande temas relacionados com a forma de Governo ou com ordem econômica e social, contentar-se com reproduzir no tocante às relações externas, os genéricos dispositivos que têm figurado tradicionalmente nas muitas cartas constitucionais sob as quais temos sido governados.

5. Impõe-se, como ponto de partida, uma definição clara da exclusividade que deve ter a União no campo internacional para assegurar a indispensável unicidade da presença do país no estrangeiro. Mas se impõe, ao mesmo tempo, uma melhor e mais nítida repartição de responsabilidades, ao nível da União, entre o Executivo e o Legislativo.

6. Não se trataria, propriamente, de criar mecanismo de controle parlamentar que viesse a inibir a ação do Governo Federal. Este não pode deixar de continuar a ser órgão único de representação do Brasil no exterior. A premissa da nova repartição de responsabilidades não seria a da desconfiança entre os dois poderes e sim a da conveniência mútua de um trabalho cooperativo, para melhor resguardo dos interesses nacionais.

7. Na realidade, o que se oferece é a oportunidade ímpar de conciliar o propósito de democratizar o plano interno o processo decisório em matéria internacional com o objetivo igualmente fundamental de reforçar a posição negociadora do país frente a outras Nações.

8. Duas providências nesse sentido se recomendariam em especial. Em primeiro lugar, a eliminação, na nova Carta Magna, da ambigüidade tradicional dos anteriores textos constitucionais, quer os votados como o de 1946 quer os outorgados como o de 1969, relativamente à caracterização dos atos internacionais através dos quais o país se compromete juridicamente no plano externo. A partir dessas definições, torna-se possível identificar com precisão os atos que exigiriam aprovação prévia do Congresso e aqueles que dependeriam, exclusivamente, de decisão do Executivo.

9. Em segundo lugar, caberia um aperfeiçoamento do próprio processo de consideração de um acordo internacional pelo Poder Legislativo. Pela processualística em vigor, o Congresso se limita a autorizar o Presidente da República a por em vigor os acordos que aprova, o que o Chefe do Governo leva a efeito através da ratificação, que faz do ato um compromisso externo, e da promulgação subsequente, que o torna obrigatório internamente. Esse procedimento tradicional poderia ser entendido como satisfatório no que se relaciona a tratados ou convenções de natureza política, em princípio auto-executáveis, que somente criam direitos e obrigações entre os Estados, no plano do direito internacional público. Nas atuais circunstâncias da vida internacional, os Estados assumem, entretanto, com frequência cada vez maior, compromissos de ordem econômica que geram direitos e obrigações no plano jurídico interno.

A incorporação de acordo internacional ao ordenamento jurídico do país estaria a pedir nos novos tempos, que aceitação definitiva de acordo internacional pelo Poder Executivo viesse a ser precedida da aprovação de lei específica que tornasse o acordo efetivamente executável no país, após ratificado e promulgado pelo Presidente da República. Tal legislação específica indicaria os dispositivos legais a serem revogados, estabeleceria as novas disposições que se fizessem necessárias e, conforme o caso, concederia ao Executivo os recursos orçamentários que fossem requeridos para execução do acordo.

A aprovação de atos internacionais por lei que os fizesse executáveis no plano jurídico interno — e não mais por simples decreto-legislativo — ensinaria automaticamente um exame em profundidade, tanto pelo Congresso quanto pelo Executivo, das implicações desses atos, antes que os mesmos se convertessem, pela ratificação governamental, em compromissos externos definitivos. O Poder Judiciário e as pessoas físicas ou jurídicas de direito interno só teriam a ganhar, igualmente, com a existência de compromissos legais definidos com precisão, que permitissem sua eventual invocação em condições de segurança.