



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Guilherme Del Negro Barroso Freitas

Aprovação Legislativa de Tratados:
Evolução Histórica da Prática no Brasil

Brasília
2025



Guilherme Del Negro Barroso Freitas

Aprovação Legislativa de Tratados: Evolução Histórica da Prática no Brasil

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador: Paulo Fernando Mohn e Souza

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Freitas, Guilherme Del Negro Barroso.

Aprovação legislativa de tratados : evolução histórica da prática no Brasil / Guilherme Del Negro Barroso Freitas. – Brasília, 2025.

67 p.

Orientador: Prof. Paulo Fernando Mohn e Souza

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – curso de pós-graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar – Instituto Legislativo Brasileiro, 2025.

1. Tratado, ratificação. 2. Processo legislativo. 3. Poder Legislativo, Brasil. I. Título.

CDDir 341.124



Guilherme Del Negro Barroso Freitas

Aprovação Legislativa de Tratados: Evolução Histórica da Prática no Brasil

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovada em Brasília, em 11 de abril de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Prof. Dr. Paulo Fernando Mohn e Souza
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB



AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, que sempre me apoia incondicionalmente nos meus projetos e iniciativas, aos queridos colegas de pós-graduação, que me ajudaram a enxergar o Senado Federal com ainda mais carinho e consideração, e ao meu orientador, exemplo de profissionalismo e gentileza, com quem espero poder continuar aprendendo.



RESUMO

APROVAÇÃO LEGISLATIVA DE TRATADOS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PRÁTICA NO BRASIL

Este trabalho de conclusão de curso examina as sucessivas normas constitucionais e regimentais relevantes em matéria de aprovação legislativa de tratados, sob a luz da prática adotada pelos Poderes Executivo e Legislativo e de opiniões doutrinárias, com o objetivo de identificar os instrumentos e procedimentos legislativos que dão corpo a essa aprovação. Pretende-se, com isso, avaliar se o modelo atualmente adotado envolveu uma construção refletida e planejada ou apenas incremental e acidental. Constata-se, em linhas gerais, que a primeira Constituição republicana serviu como um período de ajustes, no qual coexistiram vários modelos de aprovação de tratados, sem ainda haver uma clara divisão de funções entre o Legislativo e o Executivo, o que apenas viria a ser alterado com a Carta de 1934, que deu tratamento sistemático às competências exclusivas e não exclusivas do Poder Legislativo. Após o hiato antidemocrático de 1937, a Constituição de 1946 foi pano de fundo para o crescimento dos debates sobre a dispensa de aprovação legislativa para certos tratados. A partir daí, as sucessivas cartas constitucionais tenderam a afirmar a necessidade de reforço do controle legislativo da política externa, havendo, contudo, resultados heterogêneos para essa tarefa. Os regimentos internos das Casas legislativas, por sua vez, pouco contribuíram para o desenvolvimento da prática doméstica de aprovação de tratados, não raro tendo sua aplicação dependente de esforços hermenêuticos dos parlamentares e órgãos técnicos, já que suas normas raramente são atualizadas.

Palavras-chave: Tratados, Processo legislativo, Aprovação parlamentar.



ABSTRACT

PARLIAMENTARY APPROVAL OF TREATIES: HISTORICAL DEVELOPMENTS IN BRAZIL

This paper examines the successive constitutional norms and legislative standing rules relevant to the parliamentary approval of international treaties, in light of the practice adopted by the Executive and Legislative Branches and doctrinal opinions, in order to identify the legislative instruments and procedures responsible for implementing it. The paper intends to answer whether the current model of legislative approval was put into place through a thoughtful and planned process or merely through incremental and haphazard means. It is argued that the first republican Constitution served as an adjustment period, in which several models of treaty approval coexisted, without there yet being a clear division of functions between the Legislative and Executive Branches, a scenario which would only change under the 1934 Constitution, which came up with a clearer division of the powers of the Legislative Branch, as either exclusive or non-exclusive. After the antidemocratic hiatus of 1937, debates on the possibility of exempting certain treaties from legislative approval got more vigorous under the 1946 Constitution. From then on, successive constitutions tended to reassure the need to reinforce legislative control of foreign policy, although there were mixed results for this goal. Lastly, one may notice that the standing rules of the legislative houses contributed very little to the development of the domestic practice on parliamentary approval of treaties, often depending on interpretive constructions made by parliamentarians and technical bodies as these standing rules are rarely updated.

Keywords: Treaties, Legislative Procedure, Parliamentary Approval.



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CD – Câmara dos Deputados

CMCPLP – Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CN – Congresso Nacional

CRCN – Comissão Representativa do Congresso Nacional

DJe – Diário da Justiça eletrônico

Ganrel – Grupo de Alto Nível sobre a Relação Institucional entre o Conselho Mercado Comum e o Parlamento do Mercosul

Mercosul – Mercado Comum do Sul

Parlasul – Parlamento do Mercosul

PEC – Proposta de emenda à constituição

RBPM – Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SF – Senado Federal



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1. Contextualização	1
1.2. Objetivos e Método	5
2 NORMAS CONSTITUCIONAIS DE REFERÊNCIA.....	7
2.1. A Constituição Imperial de 1824.....	7
2.2. A Constituição Federal de 1891	8
2.3. A Constituição Federal de 1934	19
2.4. A Constituição Federal de 1937	23
2.5. A Constituição Federal de 1946	23
2.6. A Constituição Federal de 1967 e a Emenda nº 1, de 1969.....	26
2.7. A Constituição Federal de 1988	32
3 TRAMITAÇÃO NAS CASAS LEGISLATIVAS.....	36
3.1. Tramitação na Câmara dos Deputados.....	36
3.2. Tramitação no Senado Federal	43
3.3. Tratados sobre Direitos Humanos e o Procedimento Especial	46
3.4. Tramitação no Congresso Nacional	55
3.5. Um Parêntese: Decretos Legislativos e Denúncia de Tratados	59
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	61



1 INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

A questão do papel do Poder Legislativo na celebração de tratados voltou a ganhar notoriedade com os recentes julgamentos do Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 39 (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18/08/2023) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.625 (Rel. Min. Maurício Corrêa, Red. p/ o Acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 24/10/2024). Em ambos os casos, a participação do Congresso Nacional adquiriu peso, visto que se decidiu que a aprovação parlamentar deve passar a contemplar todo o ciclo de vida de um tratado, como pré-requisito tanto para a ratificação quanto para a denúncia, no desempenho da atividade típica de controle e fiscalização.

Do ponto de vista doméstico, a ratificação, segundo leciona Hildebrando Accioly (1966, 151), é o ato administrativo próprio do Chefe de Estado que confirma a aceitação do compromisso internacional na esfera externa, podendo ainda levar à produção de efeitos na ordem interna e estando usualmente precedida da aprovação do tratado pelo órgão constitucionalmente definido para essa finalidade, que sói ser o parlamento. Assim, embora tipicamente se manifeste por meio de um ato internacional, que toma a forma de depósito ou de notificação, a ratificação também possui reflexos para o direito interno, com procedimentos que lhe são próprios.

O atual papel cumprido pela ratificação, enquanto confirmação da aceitação de um compromisso internacional, surge da transmutação de prática adotada à época das monarquias absolutistas. De início, os soberanos absolutistas enviavam seus representantes para participarem de negociações internacionais, mas nenhum ato que não fosse pessoalmente assinado por sua majestade contava com validade jurídica, de tal modo que tudo o que fosse negociado ou assinado pelos representantes apenas se processava “sob reserva de ratificação”. Os primeiros regimes democráticos, por sua vez, vislumbraram a possibilidade de tanto limitar a atuação exclusiva do Poder Executivo quanto aproveitar o momento de pausa como uma oportunidade para reflexão, submetendo a ratificação a um sistema de pesos e contrapesos. Desse modo, a ratificação, em sua formatação moderna, embora desempenhasse o papel de efetivamente manifestar o consentimento do Estado em se vincular com o que fora negociado, contou com a contrapartida de ser limitada por



processos constitucionais, usualmente associados à exigência de prévia aprovação parlamentar. A assinatura, por sua vez, perdeu a marca de definitividade, passando a sinalizar, no mais das vezes, apenas a disposição em prosseguir na celebração do tratado ou a conclusão da fase de negociação (MEDEIROS, 1983, 24-31).

É nesse sentido que Cachapuz de Medeiros, retomando o internacionalista britânico Arnold McNair, refere-se aos três significados da ratificação, dois próprios e um impróprio. Entende-se propriamente por ratificação: (i) em sentido constitucional, o ato administrativo dos órgãos apropriados para expressar a vontade do Estado em celebrar um determinado tratado; (ii) em sentido internacional, o procedimento adotado perante os Estados estrangeiros, para manifestar a vinculação do Estado comunicante com o compromisso assumido junto ao Estado que recebe a comunicação. O emprego impróprio da ratificação refere-se à ideia de ratificação parlamentar, uso que deve ser evitado, uma vez que o Poder Legislativo apenas aprova o texto do tratado, sem que com isso o Estado brasileiro se vincule interna ou internacionalmente com o ato internacional em questão, o que dependerá de nova atuação do Poder Executivo, por meio de ato de sua competência privativa (MEDEIROS, 1983, 45). A ratificação segue historicamente associada ao Poder Executivo, que a efetuará para a produção de efeitos domésticos e internacionais.

Embora da aprovação parlamentar não decorra a necessária ratificação, tem-se que a primeira é condição *sine qua non* para a última. Segundo Pontes de Miranda, a partir do momento em que a ordem constitucional passa a exigir a aprovação parlamentar de um tratado previamente à sua ratificação, essa circunstância vale como condição suspensiva de existência, de modo que o ato eventualmente praticado pelo Chefe de Estado sem a obtenção do beneplácito parlamentar “é incompleto, falta-lhe integração de fundo e de forma” (MIRANDA, 1967, 106-107). Essa posição também é seguida por Themístocles Cavalcanti, que esclarece que a ausência de aprovação legislativa, sob a perspectiva de direito administrativo e constitucional, afeta não apenas a validade como a própria existência do ato complexo de ratificação, sendo que ambas as declarações se completam *de jure* (CAVALCANTI, 1956, 120-121). Francisco Rezek, por sua vez, caracteriza o nosso modelo constitucional como de partilha do *treaty-making power*, sendo indispensável a conjunção de vontade dos Poderes Legislativo, pela aprovação, e Executivo, pela ratificação (REZEK, 1984, 286-287). O Supremo



Tribunal Federal, em complemento, afirma que o ato legislativo de aprovação e o ato administrativo de ratificação conformam um “ato subjetivamente complexo”, resultante da conjugação necessária de vontades para a produção dos efeitos pretendidos (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 18/05/2001).

Com isso, temos o seguinte cenário para a ratificação dos tratados: enquanto ato internacional, representa a manifestação de um Estado perante seus pares, na forma e nas condições definidas pelo direito internacional público; enquanto procedimento interno, representa um ato administrativo necessariamente precedido da aprovação parlamentar, com fundamento nas normas constitucionais de regência (SOARES, 2002, 70). É especialmente em relação a esse segundo aspecto, portanto, que importa o estudo das disposições constitucionais relevantes e das demais regras legais e regimentais voltadas a disciplinar o procedimento interno.

A aprovação parlamentar como condição para a ratificação, por sinal, é um marco de diversos sistemas democráticos no contexto comparado,¹ representando uma tentativa de integrar a opinião do Poder Legislativo à condução e ao planejamento das relações exteriores, naqueles aspectos em que a atuação do Chefe de Estado possa impor obrigações internacionais para o Estado. É a didática exposição de Celso Duvivier de Mello sobre as relações entre a aprovação e a ratificação:

O poder competente para efetuar a ratificação é fixado livremente pelo [Direito] Constitucional de cada Estado. O Estado possui este direito em virtude de uma delegação do [Direito Internacional] (Kelsen, Dehousse). (...) Existem três sistemas sobre o poder competente para proceder à ratificação: a) competência exclusiva do Executivo (adotado nas monarquias absolutas, Itália fascista, etc.); b) divisão de competência entre o Executivo e o legislativo, que pode ser dividido em dois tipos: 1 – o que obriga a intervenção do Congresso apenas em alguns tratados (França); 2 – o que obriga a intervenção do Congresso em todos os tratados (Brasil [desde a Constituição Federal de 1891]); c) sistema consagrando a primazia do legislativo (Suíça, URSS).

A ratificação é assim um ato do Poder Executivo, exigindo ou não a prévia autorização do Poder Legislativo. (...)

¹ Para um apanhado de posições de direito comparado, adotadas em diferentes sistemas constitucionais, ver Dallari (2003, 20-44).



Os tratados passaram a ser somente obrigatórios depois de ratificados, mesmo quando a ratificação não esteja prevista expressamente (...). Este princípio foi consagrado na jurisprudência internacional. (...) Na verdade, a ratificação é um ato 'sui generis' (...). Ela é uma das fases, a mais importante, no processo de conclusão dos tratados. Ela confirma a assinatura do tratado e dá validade a ele, sem que isto signifique não produzir a assinatura qualquer efeito. A dificuldade em se classificar os atos internacionais se prende, evidentemente, à atipicidade do mundo jurídico internacional. A principal característica da ratificação é que ela é um ato discricionário, do que decorrem duas consequências: a) a indeterminação do prazo para a ratificação, e b) a licitude da recusa da ratificação. A indeterminação do prazo para a ratificação significa que ela poderá ser realizada pelo Estado no momento que assim julgar oportuno; isto, entretanto, não ocorre quando os tratados fixam um prazo determinado para ela. A licitude da recusa da ratificação não é coisa antiga no DI. A tese da não obrigatoriedade da ratificação começou a se desenvolver no século XIX, a partir de 1807, quando Jefferson rejeita uma convenção assinada com a Inglaterra no ano anterior e já aprovada pelo Senado. Esta concepção de se considerar a ratificação um ato discricionário do Estado se desenvolveu em virtude do seguinte fator: a separação dos Poderes no Direito Constitucional e a participação do legislativo no processo de conclusão dos tratados. Se a ratificação fosse obrigatória, o Legislativo não teria, na verdade, qualquer interferência na conclusão do tratado, uma vez que a negociação cabe ao Executivo, e o Legislativo teria de aprová-lo, o que não estaria de acordo com a teoria da separação dos poderes (MELLO, 1968, 102-104).

Se a necessidade de aprovação parlamentar, em termos jurídico-constitucionais, não traz maiores dúvidas, não se pode dizer o mesmo da questão dos instrumentos e procedimentos legislativos que põem em prática essa aprovação. Uma reflexão mais detida, com a retomada dos sucessivos marcos jurídicos e o exame de exemplos práticos, pode auxiliar não somente a entender os diferentes papéis exercidos pelo Congresso Nacional ao longo do tempo, como também a pensar em procedimentos e instrumentos alternativos que poderiam eventualmente vir a ser adotados pelo Poder Legislativo ou que já são por ele empregados sem maior atenção da doutrina.

Em linhas gerais, as obras de referência de direito internacional público, ao realizarem a retomada histórica da aprovação legislativa de tratados, reconhecem que a preocupação com o controle parlamentar estava presente desde a nossa primeira constituição, recebendo os contornos atuais já com a primeira carta republicana, que daria ensejo à formação de uma prática consolidada (p. ex. MELLO, 2000, 282-302; ARAÚJO, 1958, 334-337). Entretanto, essa afirmação



raramente é posta a teste, para averiguar se os instrumentos e procedimentos empregados para o exercício dessa competência foram tão estáveis quanto a narrativa da suposta continuidade dá a entender.

Segundo essa perspectiva, a aprovação legislativa de tratados internacionais sob a forma de decreto legislativo, seguida da promulgação presidencial por meio de decreto executivo, correspondente ao nosso modelo atual, é uma prática constitucional consolidada, justificada apenas pelas referências constitucionais a competências privativas ou exclusivas dos Poderes Executivo e Legislativo. Contudo, parece-me importante realizar uma análise crítica sobre esse ponto, para saber: (i) se a prática é realmente tão uniforme quanto se espera; e (ii) se a construção do modelo em questão, ao longo do tempo, ocorreu de maneira refletida e planejada ou apenas incremental e acidental. Além disso, convém lançar um olhar mais atento à disciplina do tema nos regimentos internos das Casas legislativas federais, para identificar em quais termos eles influenciam a referida prática.

1.2. Objetivos e Método

Com esses dois objetivos em mente, a presente monografia pretende traçar os caminhos que nos trouxeram ao modelo atual e identificar os possíveis pontos de ruptura e trajetórias paralelas, realizando exame retrospectivo da prática constitucional da aprovação parlamentar de tratados internacionais. Assim, quer-se responder ao problema de pesquisa principal pela identificação de quais procedimentos e espécies normativas foram adotados ao longo do tempo para a aprovação legislativa de tratados internacionais, o que abre espaço para o desenvolvimento de pesquisas complementares sobre a possibilidade de adoção de instrumentos alternativos para a aprovação de tratados, que não apenas o decreto legislativo.

Quatro diferentes estratégias foram adotadas para a coleta de materiais. Em primeiro lugar, selecionamos obras que tratam do direito dos tratados e das relações entre tratados e o Poder Legislativo, as quais foram estudadas e resenhadas para obter um panorama geral sobre o tratamento dado pela doutrina ao tema. Em segundo lugar, compilamos os diversos instrumentos de aprovação de tratados mediante consulta a três diferentes bases: o Sistema Concórdia, do Ministério das Relações Exteriores, o Portal da Legislação da Presidência da República e a Busca



de Legislação da Câmara dos Deputados. Em terceiro lugar, consultamos as sucessivas normas constitucionais e regimentais referentes a tratados, com o apoio de textos doutrinários de comentários às regras em questão, para identificar os dispositivos relevantes e a interpretação a eles atribuída. Em quarto lugar, pesquisamos os sistemas de questões de ordem e os diários das Casas Legislativas, a partir de indicações obtidas pela leitura das obras selecionadas na primeira e na terceira etapa ou de pesquisas dirigidas. Com isso, o trabalho se apoia em fontes primárias e secundárias para efetuar análise histórica sobre os diferentes cenários da aprovação legislativa de tratados no Brasil.

São vários os motivos que levam ao emprego de pesquisa histórica associada ao direito no presente estudo. A abordagem tem o potencial de situar os argumentos no contexto político-social de sua produção, trazer à tona argumentos esquecidos ou abandonados, compreender alternativas e apresentar uma crítica fundada contra perspectivas naturalizadas (CRYER et al., 2011, 88-89). Assim, espera-se que o exame das fontes primárias e secundárias possa lançar luzes sobre os instrumentos e os procedimentos empregados ao longo do tempo para a aprovação de tratados, tanto para descrevê-los mais detalhadamente quanto para pôr à prova a ideia de uma prática constitucional consolidada.

Este trabalho baseia-se em revisão narrativa, método que “permite uma ampla descrição sobre o assunto, mas não esgota todas as fontes de informação, visto que sua realização não é feita por busca e análise sistemática dos dados” (CAVALCANTE e OLIVEIRA, 2020, 85). Nos seguintes capítulos, são examinadas, respectivamente, as disposições constitucionais e regimentais relevantes que pautaram a aprovação legislativa de tratados em nosso ordenamento jurídico desde a Constituição Imperial de 1824, agregando exemplos de instrumentos legislativos de aprovação e apresentando comentários doutrinários sobre as disposições em questão presentes em obras a elas contemporâneas. Ao trazer os comentários da doutrina e os exemplos práticos de instrumentos legislativos de aprovação, não tenho a pretensão de sugerir conclusões sobre o estado da arte da discussão em um determinado período histórico, mas apenas o interesse muito mais tímido de exemplificar interpretações e controvérsias que eram apresentadas ou comentadas em associação com os dispositivos constitucionais, legais e regimentais relevantes.



2 NORMAS CONSTITUCIONAIS DE REFERÊNCIA

Neste capítulo, serão examinadas as diferentes normas constitucionais que pautaram a aprovação legislativa de tratados desde a Constituição Imperial de 1824 até a Constituição Federal de 1988, em sua redação original e alterada. Essas normas serão contextualizadas com referência às interpretações trazidas pelos comentaristas dos textos constitucionais, aos debates surgidos sobre a processualística de tratados em cada período e aos diferentes instrumentos legislativos de aprovação de tratados então adotados.

2.1. A Constituição Imperial de 1824

A Constituição Imperial de 1824 tinha por regra a celebração de tratados sem aprovação legislativa, competindo ao Imperador apenas levar os tratados ao conhecimento do Poder Legislativo, quando o interesse e a segurança nacionais o permitissem (art. 102, VIII). As exceções pontuais, em um sistema de “lista fechada”, estavam previstas na parte final desse mesmo dispositivo, exigindo-se a manifestação prévia da Assembleia Geral² aos acordos de cessão ou troca de territórios concluídos em tempos de paz. Nenhum tratado foi objeto de aprovação parlamentar à época, por não se inserir nessas hipóteses restritas.

A concentração dos atos da política externa de maneira praticamente exclusiva sob a autoridade do Chefe do Executivo na Carta de 1824 atraía crescente crítica parlamentar, especialmente diante da celebração de tratados de amizade, navegação e comércio considerados draconianos no contexto das negociações do reconhecimento de nossa independência. Para muitos deputados e senadores, havíamos vendido de maneira indigna a nossa liberdade, concedendo vantagens comerciais a grande número de nações europeias, válidas por mais de uma década. Com isso, consolidava-se a chamada “corrente antitratados”, que defendia a necessidade de “prudência, desconfiança e distância” nas relações bilaterais, para que apenas fossem celebrados tratados considerados vantajosos para o País (CERVO, 1981, 20-29).

² A Assembleia Geral, na forma dos arts. 13 e 14 da Constituição de 1824, é a detentora do Poder Legislativo, por delegação do Imperador, sendo formada por duas câmaras: a Câmara de Deputados e o Senado (ou Câmara de Senadores).



A resistência parlamentar conseguiu colher frutos por ocasião da edição da Lei de 14 de junho de 1831, voltada a disciplinar os termos em que a regência iria governar o Brasil antes da maioria do Imperador Pedro II. Foi incluído no art. 20 desse diploma legislativo a previsão geral de que a prévia aprovação da Assembleia Geral seria necessária para “ratificar tratados e convenções”.

A Regência, desse modo, representou um hiato em relação à disciplina da matéria sob a Constituição Imperial de 1824. Nesse período, que se estendeu até 7 de julho de 1840, foi aprovado, mediante decreto da Assembleia Geral (Decreto nº 7, de 22 de junho de 1835), o Tratado de Amizade, Navegação e Comércio entre Brasil e Bélgica.³ Diante da consolidação da corrente antitratados, convém também mencionar que esse é o período em que houve proporcionalmente o maior número de rejeições de tratados, diante da articulação dos parlamentares pela não renovação de tratados de amizade, navegação e comércio. Foram os casos dos Tratados com a Áustria, de 27 de junho de 1835, rejeitado pelo Senado, e com Portugal, de 19 de maio de 1836, rejeitado pela Câmara.⁴ Dada a sinalização do Poder Legislativo de que não aceitaria novos acordos desse tipo, o Poder Executivo parou de buscar novos compromissos internacionais dessa espécie,⁵ extinguindo-se o sistema de tratados desiguais ao final de 1842.

2.2. A Constituição Federal de 1891

A Constituição Federal de 1891 rompeu com o modelo da Constituição Imperial de 1824, retomando a lógica do período regencial de que a aprovação parlamentar de tratados deveria ser a regra, não a exceção. Duas disposições trataram do tema de maneira articulada, a primeira no art. 34, referente às

³ O sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores (Sistema Concórdia) também menciona a possível celebração de Acordo sobre Heranças entre o Brasil e a Islândia, de 5 de fevereiro de 1839. Contudo, o documento em questão não está disponível nos próprios arquivos eletrônicos da Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty ou nas Coleções das Leis do Império do Brasil.

⁴ Embora não se trate de uma rejeição expressa, a Assembleia Geral deu continuidade a essa tendência ao deixar de dar decisão sobre o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre Brasil e Chile, assinado em 18 de setembro de 1838.

⁵ E o Poder Executivo não apenas deixou de buscar, como também tomou a iniciativa de encerrar alguns dos compromissos que continham cláusulas de saída, como no caso do Tratado de Comércio e Navegação entre Brasil e Dinamarca, assinado em 26 de abril de 1828, que foi objeto de denúncia em 25 de outubro de 1838.



competências privativas do Congresso Nacional, mencionando a atribuição de “resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras” (n. 12); a segunda no art. 48, referente às competências também privativas do Presidente da República, mencionando a atribuição de “entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso” (n. 16, *in limine*).

João Barbalho, em seus comentários à Carta Republicana, pontua diversas questões para a interpretação desses dispositivos. Em primeiro lugar, destaca que a referência a competências privativas do Congresso Nacional e do Presidente da República deveria ser interpretada apenas no sentido de reconhecer que a matéria seria de competência privativamente federal, da União, com exclusão absoluta da atuação dos entes locais. Em segundo lugar, ressalta que a divisão de atribuições se justifica diante, por um lado, da atribuição do Presidente da República para representar e personificar o País no exterior e assegurar a condução política dos negócios nacionais e, por outro lado, da atribuição do Congresso Nacional de velar pela guarda da Constituição e das leis, podendo assim corrigir e garantir contra possíveis abusos. Em terceiro lugar, nota que a expressão resolver definitivamente importa na aprovação pelo Congresso Nacional com efeitos conclusivos, o que permitiria apenas a aprovação total ou a rejeição total do tratado, uma vez que a aprovação parcial levaria à pendência de novo acordo, inaugurando a vertente teórica que se opunha à capacidade de o Poder Legislativo exigir do Poder Executivo a renegociação do texto ou a aposição de reservas como condição para a aprovação do tratado (BARBALHO, 1902, 103/110-111/196-197).

Posição distinta sobre a possibilidade de aprovação ou rejeição parcial do tratado pelo Congresso Nacional é apresentada por Aurelino Leal, que menciona interessante compilado de exemplos do direito comparado e de considerações de ordem prática sobre as atribuições fiscalizatórias do Legislativo. É exemplo dessa análise a afirmação de que o poder de emenda seria uma prerrogativa necessária da atividade legislativa, responsável por zelar pela organicidade do ordenamento jurídico:

O poder de emenda dos tratados e convenções internacionais existe necessariamente e não seria possível suprimi-lo. Dependendo a sua aprovação final do Congresso Nacional, este precisa examinar se o tratado viola a Constituição federal ou as leis da República. Neste



segundo caso, ele é o órgão competente para abrir exceções às leis já votadas, quando os tratados ou as convenções as tiverem alterado; e o Congresso não poderá desempenhar uma tal atribuição jungido à alternativa de aprová-los ou rejeitá-los, até porque muito poderá convir aos interesses públicos a aprovação de um pacto internacional, uma vez expurgado desta ou daquela irregularidade (LEAL, 1925, 625-629).

Carlos Maximiliano, em posição intermediária, sustenta que, embora o emendamento direto do texto convencional não seja admitido, porquanto o tratado é um verdadeiro “contrato entre Estados”, a Constituição Federal de 1891 permite que, “em vez de rejeitar pura e simplesmente, o Congresso sugira modificações que, levadas ao plenipotenciário estrangeiro e por ele aceitas, determinariam a aprovação definitiva” (MAXIMILIANO, 1928, 374). Essa posição se instalou como preferencial, sendo adotada na prática do Poder Legislativo mediante o emprego da “aprovação condicional”. Com isso, o Poder Legislativo pode indicar alterações a serem adotadas pelo Poder Executivo; se cumpridas, mediante reserva, declaração interpretativa ou renegociação, o texto é considerado aprovado sem a necessidade de nova submissão ao Congresso Nacional; entretanto, enquanto não cumpridas, a manifestação parlamentar ainda equivale a uma rejeição.

A fórmula adotada na Constituição Federal de 1891 viria a estabelecer referencial importante para a questão da aprovação parlamentar de tratados em nosso País, de modo que o seu texto, com pequenos ajustes, foi reproduzido nos diplomas que a sucederam.

Com alguma variação, esta fórmula sucinta foi mantida em todas as Constituições Federais seguintes. O Poder Legislativo passou a ser competente para apreciar os tratados celebrados pelo Executivo, como fora o caso no período da Regência. Da leitura das duas disposições constitucionais, nota-se que o constituinte de 1890-91 pretendeu submeter à apreciação legislativa todas as formas de comprometimento convencional, como denotam a redundância “ajustes, convenções e tratados” – uma “superabundância nominal”, nas palavras de Rezek – e o uso da palavra “sempre” no art. 48, como aponta Mello. A noção de que, como regra, a vinculação definitiva do País aos acordos internacionais exigia o concurso dos dois Poderes constituídos é encontrada na doutrina da época, como em Barbalho e Bevilacqua (GABSCH, 2010, 23-24).

Ainda sobre a adoção da expressão “tratados e convenções”, convém destacar que a diferenciação desempenhava um papel histórico, que foi gradualmente superado, mesmo em período anterior à Constituição Federal de



1891. Nos primeiros instrumentos internacionais celebrados durante o Império, adotava-se a prática de denominar tratados aqueles acordos que tratavam de assuntos de maior hierarquia ou que incluíam cláusulas de duração perpétua, em oposição às convenções, que caracterizavam ajustes temporários ou de menor hierarquia. Contudo, o aumento do número de conferências internacionais durante a segunda metade do século XIX, cujos documentos finais eram comumente denominados convenções, trouxe novo uso para o vocábulo “convenções”, que passou também a estar associado à ideia de acordos multilaterais, os quais em sua maioria tratavam de assuntos de elevada relevância. Com essa mudança, a diferenciação entre tratados e convenções deixou de desempenhar função prática, perdendo espaço na doutrina. É esse o motivo pelo qual a questão da abundância terminológica da Constituição Federal de 1891 já podia ser mencionada, estimando-se juridicamente desnecessária e meramente retórica a inclusão de ambos os termos (ARAÚJO, 1958, 13-14).

Embora ainda houvesse dúvidas sobre a base constitucional para tanto, pela presença do vocábulo “ajustes” no texto constitucional, o Poder Executivo, por razões de conveniência e praticidade, continuou celebrando ajustes bilaterais simplificados, em matérias consideradas estritamente de rotina administrativo-diplomática, com dispensa de aprovação legislativa. É o que afirma João Hermes Pereira de Araújo, então Diretor da Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty:

O fato é que, na vigência das Constituições que se sucederam à de 1891, foi-se generalizando, cada vez mais, a celebração dos acordos internacionais, normalmente em forma simplificada, que prescindiam da aprovação legislativa para entrar em vigor. Tratam esses atos internacionais de matérias de competência do Poder Executivo, como, por exemplo: malas diplomáticas, estabelecimento de comissões mistas de estudos, instrução militar, assistência sanitária, atribuições consulares, assuntos postais, assuntos agrícolas, educação, exposição de amostras, higiene e saúde pública, passaportes, pecuária, pontes internacionais, serviço militar, turismo, etc (ARAÚJO, 1958, 162).

Foi sob a Constituição Republicana de 1891 que se deu solução à questão da Casa Iniciadora para a tramitação legislativa dos instrumentos relativos a tratados, por via infralegal. Uma controvérsia havia surgido após o Senador Gomensoro ter apresentado requerimento, em 20 de junho de 1891, dirigido à Mesa do Senado Federal, para que esta encaminhasse mensagem ao Presidente da



República sugerindo a submissão à aprovação do Senado Federal, na condição de Casa Iniciadora, de tratado referente à delimitação da fronteira com a Argentina na região das Missões, com possível cessão de territórios. A dúvida sobre a possibilidade de o Senado Federal iniciar o processo legislativo estava relacionada ao art. 29, que previa a competência da Câmara dos Deputados para “a iniciativa (...) da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo”. Para o Senador José Hygino, o emprego da expressão genérica “projetos”, ao invés de “projetos de lei” permitiria também compreender os tratados, cujo texto ainda estaria em fase de mera proposta antes de ser dada a aprovação congressual. O Senador Ruy Barbosa, ao contrário, considerava que a disposição não se referia a tratados, os quais não se confundiam com proposições legislativas e recebiam tratamento particular pela Constituição Federal de 1891, sendo sempre referidos por expressões próprias (acordos, convênios ou tratados...). A última posição obteve maioria e a indicação ao Presidente da República foi aprovada em 25 de junho de 1891, embora não tenha sido encaminhada por ter perdido o objeto com o recebimento do tratado para deliberação na Câmara dos Deputados. O Senador Ruy Barbosa tentou reavivar a questão ao apresentar requerimento em 26 de junho de 1891 para que fosse estabelecida Comissão Mista para estudar as relações entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados na aprovação de tratados, mas essa iniciativa não prosperou (BRASIL, 1891, 88-93/118-121/134-143).

Embora o tratado que houvera suscitado a discussão sobre a Casa Iniciadora posteriormente viesse a ser rejeitado pela Câmara dos Deputados, o papel desta como deflagradora do processo legislativo referente a tratados não se alteraria na prática posterior. Isso porque, no mesmo ano de 1891, a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, viria a dar conta da questão. O art. 9º, § 3º, explicitou que os ajustes, convenções e tratados seriam submetidos à aprovação do Congresso Nacional “mediante um projeto de lei formulado pelo Poder Executivo, nos termos do art. 29 da Constituição”. Assim, a disposição constitucional de alcance duvidoso passava a ser expressamente aplicada aos tratados internacionais, consolidando-se a Câmara dos Deputados como Casa Iniciadora e esclarecendo-se que a proposição legislativa cabível à época seria o projeto de lei.

O tratamento dado às leis e aos decretos sob a Constituição Federal de 1891 distinguia-se do cenário que temos atualmente. O Poder Legislativo se



manifestava por meio de resolução, a qual apenas se convertia em lei ou decreto do Poder Legislativo mediante sanção ou promulgação pelo Presidente da República. À lei competiam as normas gerais e de natureza orgânica ou que tivessem a finalidade de criar direito novo, enquanto ao decreto do Poder Legislativo (ou decreto legislativo) competia a adoção de medidas de caráter transitório, de efeitos individuais ou com conteúdo administrativo. Essa distinção foi expressamente incorporada ao Regulamento da Secretaria de Justiça e Negócios Interiores (Decreto nº 3.191, de 7 de janeiro de 1899), que trazia as fórmulas gerais a serem adotadas nos diferentes diplomas normativos: “leis” (arts. 39 e 41), “decretos legislativos” (arts. 40 e 41) e “decretos do Poder Executivo” (art. 42). (BARBALHO, 1902, 148-149).

Os decretos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, embora chamados simplesmente “decretos” nas respectivas epígrafes, possuíam numeração própria⁶, publicação separada⁷ e fórmulas de promulgação distintas.⁸ Enquanto os primeiros versavam sobre matéria de competência privativa do Presidente da República, os últimos tratavam de temas de menor relevância ou de efeitos mais restritos do que aqueles atribuídos à lei, mas igualmente submetidos à competência constitucional do Poder Legislativo. A expressão “decreto legislativo”, por sinal, aparecia em alguns diplomas normativos, a exemplo do Decreto nº 16.028, de 30 de abril de 1923, que se refere expressamente ao “Decreto Legislativo nº 4.156, de 15 de outubro de 1920”, e o já mencionado Decreto nº 3.191, de 1899, que também menciona expressamente a figura dos “decretos legislativos” em quatro diferentes artigos (2º, 40, 41 e 44). Ademais, Aristides Milton menciona que “o Decreto Legislativo nº 491, de 22 de julho de 1898, aprovou a Convenção de 4 de maio de 1897, celebrada entre o Brasil e o Chile” (MILTON, 1898, 417), e João Barbalho refere-se à

⁶ Exemplificam essa circunstância o Decreto nº 47, de 7 de junho de 1892, que “concede isenção de direitos de importação ao Hospital da Misericórdia do Pará”, mediante aprovação prévia do Congresso Nacional, e o Decreto nº 47, de 28 de fevereiro de 1891, que “cria comando da Guarda Nacional na comarca de Marvão”, por ato próprio do Poder Executivo.

⁷ Os textos em questão figuravam em livros distintos da “Collecção das Leis da República dos Estados Unidos do Brazil”: decretos legislativos na parte primeira, referente aos “Actos do Poder Legislativo”, e decretos do Poder Executivo na parte segunda, referente aos “Actos do Poder Executivo” (*vide* os arts. 44 e 45 do Decreto nº 3.191, de 7 de janeiro de 1899).

⁸ Nos decretos legislativos, adotava-se a fórmula: “O Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil: Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono (ou promulgo) a seguinte resolução: (...)”. Nos decretos do Poder Executivo, por sua vez, adotava-se a fórmula: “O Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil resolve (...)”.



“Convenção para o exercício das profissões liberais firmada entre o Brasil e a Bolívia, em 14 de novembro de 1896 (aprovada pelo Decreto Legislativo nº 600, de 6 de setembro de 1899)” (BARBALHO, 1902, 331).

Debate sobre a natureza jurídica da aprovação legislativa de tratados foi deflagrado no Senado Federal por ocasião da discussão do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre o Brasil e o Japão (BRASIL, 1897, 83-105). A Câmara dos Deputados havia incluído no projeto de lei de aprovação referência expressa a que o enviado extraordinário para o Japão deveria ser removido de outra legação, ao invés de prever a criação da nova posição. Isso foi visto no Senado Federal como desprestígio à nova relação bilateral, motivo que levou o Senador Ramiro Barcellos a propor emenda contra tal “economia de palitos”, acolhida à unanimidade. O desagrado com a atuação da Câmara dos Deputados, reforçada pela rejeição poucos dias antes de tratado bilateral com a Itália,⁹ serviu de estopim para outros parlamentares sugerirem a reinterpretação das regras constitucionais e regimentais relevantes. Foram duas as principais questões ventiladas: a possibilidade de convocar sessão conjunta do Poder Legislativo para que todos os tratados passassem obrigatoriamente pelo exame do Senado Federal e a desnecessidade de sanção presidencial à resolução parlamentar que aprovasse um tratado, já que o próprio ato de aprovação faria as vezes de uma sanção pelo Poder Legislativo.

O discurso do Senador Gomes de Castro, que deu início ao debate, foi no sentido do cabimento da convocação de reunião conjunta, uma vez que a aprovação parlamentar de tratados não se confundiria com o processo de aprovação de uma lei, mas seria um procedimento especial, em que a referenda congressional mais se aproximaria ao cenário de uma sanção ou veto:

Como o Senado sabe, um tratado internacional é uma lei de ação muito mais extensa do que as leis ordinárias, porque tem por âmbito de ação não só o território de uma das partes, como o território da outra que intervém no tratado.

A Constituição deu ao Poder Executivo o direito de fazer esta espécie de leis, e deu ao Congresso o direito de sancioná-la: é uma

⁹ Trata-se do primeiro tratado voltado a solucionar as reclamações italianas (Protocolo Magliano-Carvalho), que seria substituído por novo acordo (Protocolo Martino-Cerqueira). A questão das indenizações afetou temporariamente as relações entre Brasil e Itália, o que impactava a vinda de imigrantes italianos, então apoiada como política governamental (JUNQUEIRA, 2009, 35-38).



inversão do que sucede nas leis que só têm ação dentro do território nacional.

Sucedee, porém, por uma interpretação que não sei se é a melhor, que pelos Regimentos tanto da Câmara dos Deputados como do Senado, não se procurou um meio prático de dar a aprovação do Parlamento a estes atos da máxima importância.

Eles são levados a um dos ramos do Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados; sofrem lá três discussões, são aprovados ou rejeitados; se são aprovados, o Senado é convidado a pronunciar-se; se são rejeitados o Senado continua a ser espectador silencioso de um ato gravíssimo (...).

Parece, Sr. Presidente, que nestes casos se interpretava melhor o pensamento constitucional e se consultavam, talvez com mais sabedoria, os grandes interesses envolvidos às vezes nesta convenção, se o Congresso tomasse conhecimento destes atos do Poder Executivo em assembleia geral. (...)

Sei que o art. 16 da Constituição ordena que a Câmara dos Deputados e o Senado funcionem separadamente; parece-me, porém, que isto deve restringir-se aos atos propriamente legislativos; este, porém, é ato de sanção. (...)

Ora, não me parece possível que o ramo conservador do Congresso, o composto de embaixadores dos Estados, como primitivamente se chamavam nos Estados Unidos os membros do Senado, fique de braços cruzados, silencioso, mudo, mero espectador do debate entre a Câmara dos Deputados, que analisa o ato do Governo, e este mesmo Governo. (BRASIL, 1897, 84-85)

O então Presidente do Senado Federal, Senador Manoel Victorino, retomando o discurso do Senador Gomes de Castro, decidiu trazer à votação da Casa Legislativa a indicação de que o ato de aprovação do tratado fosse diretamente promulgado pelo Poder Legislativo, dispensando a sanção ou o veto presidencial:

À vista do discurso do honrado Senador pelo Maranhão, que suscitou muito criteriosas ponderações sobre o modo pelo qual é exercida a função legislativa na aplicação de tratados e convenções, aproveito a oportunidade para submeter ao escrúpulo do Senado o que há a respeito do processo ulterior em relações às proposições ou projetos de lei, que entendem com o assunto, até a sua promulgação.

O n. 12 do art. 34 da Constituição diz o seguinte, quanto às atribuições do Congresso: “Resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras.”

No n. 16 das atribuições do Poder Executivo, diz a Constituição: “Entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e aprovar as que os Estados celebrarem na conformidade do art. 65, submetendo, quando cumprir, à autoridade do Congresso.”

Todas estas proposições têm seguido nas duas casas os trâmites de projeto de lei, e, em seguida à aprovação, são sujeitas à sanção do Presidente da República.



Desde que o n. 12 diz: “resolver definitivamente sobre tratados” e qualifica um tal ato de funções do Poder Executivo *ad referendum*, parecer que o veto ou a sanção são perfeitamente dispensáveis no caso, devendo, então, ser decretada a promulgação pelo Presidente do Senado.

Até agora, porém, os precedentes seguidos são os que acabo de referir. É esse o primeiro caso que eu, como Presidente do Senado, tenho de praticar; eis porque estimaria conhecer a opinião do Senado a respeito. (BRASIL, 1897, 92).

A posição favorável à sanção de todos os tratados era defendida, por exemplo, por João Barbalho, com os seguintes fundamentos:

Tampouco pode prevalecer o argumento ‘que a extensão do direito de sanção a todos os atos legislativos dá lugar ao absurdo de confiar ao presidente da república a aprovação de suas propostas, ou de atos seus, v.g. o estado de sítio e os tratados’. Colheria o argumento, quanto às propostas, se acaso o Congresso não tivesse o direito de alterá-las e inová-las a seu livre alvedrio, e se fosse impossível que com a aprovação incluísse medidas que o Poder Executivo deva embaraçar por inconvenientes ou inconstitucionais (...)

Em suma, o presidente não sanciona ou veta o que fez ou propôs, mas aquilo que sobre isso o Congresso deliberou e votou, e que pode ser coisa muito diferente e prejudicial à nação ou contrária à Constituição. (BARBALHO, 1902, 53-54)

Ao final, tanto a sugestão de convocação de sessão conjunta para a apreciação de tratados quanto a indicação de que o ato de aprovação fosse diretamente promulgado pelo Presidente do Senado Federal não foram aprovadas. Com isso, o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre o Brasil e o Japão viria a ser aprovado pela Lei nº 419, de 27 de novembro de 1896, com sanção pelo Vice-Presidente da República. A tese da necessidade de sanção dos instrumentos de aprovação de tratados viria a prevalecer no período, contrariamente ao que outros autores, como Aristides Milton, defendiam.¹⁰

Durante a vigência da Constituição Federal de 1891, houve a aprovação de outros tantos tratados sob a forma de lei: a Lei nº 14-A, de 16 de outubro de 1891, que aprovou o Acordo entre o Brasil e o Peru sobre a Execução de Cartas Rogatórias; a Lei nº 48-A, de 7 de junho de 1892, que aprovou o Tratado de Arbitramento de Washington de 1890; a Lei nº 67-A, de 28 de junho de 1892, que

¹⁰ Aristides Milton mencionava entre os projetos de lei que, por sua natureza especial, dispensavam a sanção, estando sujeitos apenas à promulgação pelo Poder Executivo, aqueles que “aprovam tratados, ajustes ou convenções feitos com as nações estrangeiras” (MILTON, 1898, 193).



aprovou a Convenção Postal de Viena; a Lei nº 376, de 30 de julho de 1896, que aprovou os Protocolos de Madri sobre Proteção da Propriedade Intelectual; e a Lei nº 425, de 5 de dezembro de 1896, que aprovou o Acordo sobre as Reclamações Italianas. A maior parte dos tratados, por sua vez, foi aprovada por decreto legislativo, como o Decreto nº 203, de 20 de agosto de 1894, que aprovou o Tratado de Comércio e Navegação entre o Brasil e o Peru; o Decreto nº 474, de 8 de dezembro de 1897, que aprovou o Tratado de Arbitramento para a Fixação das Fronteiras do Brasil e da Guiana Francesa; o Decreto nº 494, de 22 de julho de 1898, que aprovou a Convenção entre Brasil e Chile sobre o Exercício das Profissões Liberais; o Decreto nº 2.395, de 31 de dezembro de 1910, que aprovou as Convenções da Segunda Conferência de Paz da Haia de 1907; e o Decreto nº 5.402, de 27 de dezembro de 1927, que aprovou o Tratado de Amizade entre Brasil e Turquia. Com isso, embora a Lei nº 23, de 1891, mencionasse expressamente que o Presidente da República submeteria ao Congresso Nacional projeto de lei, houve vários casos em que a aprovação de um tratado se deu sob a forma de decreto legislativo.

A falta de sistematicidade dos instrumentos e procedimentos de aprovação de tratados sob a Constituição Federal de 1891 era evidenciada pela prática. São exemplos nesse sentido, entre vários outros diplomas normativos, os já mencionados Decreto nº 203, de 1894, cuja fórmula de promulgação está versada com a expressão “(...) o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei”, e Lei nº 48-A, de 1892, com fórmula idêntica. A adoção de mesma fórmula de promulgação entre lei e decreto reforça a percepção de que os procedimentos ainda eram incipientes, sendo insuficiente, para fins de uma prática consistente, as ideias de “diferença de grau de relevância” ou de “menor extensão dos efeitos do ato” então empregadas.¹¹

Tanto nas leis quanto nos decretos legislativos aprovados sob a Constituição de 1891, não era raro que a própria ordem de execução fosse dada no diploma que aprovava o tratado, como o art. 2º da Lei nº 14-A, de 1891, que mandava ao Ministro

¹¹ A própria ideia de grau de relevância pode também ser questionada pelo emprego de instrumento de aprovação e de fórmula de promulgação de menor formalidade para as Convenções da Segunda Conferência de Paz da Haia, já que aprovadas pelo Decreto nº 2.395, de 1910, que proclama “(...) o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte resolução”.



de Estados dos Negócios do Exterior fazer executar o tratado, o art. 2º do Decreto nº 203, de 1894, que autorizava a criação de alfândegas mistas, e o art. da Lei nº 376, de 1896, que dispunha sobre a abertura de créditos necessários para a execução da lei. Assim, o cenário era distinto do atual, visto que algumas obrigações decorrentes de tratados já poderiam ser executadas a partir da publicação do ato de aprovação parlamentar, uma vez que esse envolvia, em qualquer caso, a sanção ou promulgação pelo Presidente da República, ficando dispensada na maior parte dos casos a edição de ato normativo próprio do Poder Executivo.

Nos casos em que a ordem de execução não era dada pelo próprio ato de aprovação, sancionado ou promulgado pelo Presidente de República, cabia-lhe editar o correspondente decreto, com fundamento no art. 48, n. 1, da Constituição Federal de 1891, que dispunha sobre a competência privativa para “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir decretos, instruções e regulamentos para sua fiel execução”. São exemplos de tais decretos do Poder Executivo o Decreto nº 2.489, de 31 de março de 1897, que manda executar o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre o Brasil e o Japão, aprovado pela Lei nº 419, de 27 de novembro de 1896; o Decreto nº 7.277, de 7 de janeiro de 1909, que manda executar o Tratado de Arbitramento entre o Brasil e a Argentina, aprovado pelo Decreto nº 1.971, de 1 de outubro de 1908; e o Decreto nº 12.662, de 29 de setembro de 1917, que promulga a Convenção Literária, Científica e Artística entre o Brasil e a França, aprovada pelo Decreto nº 2.966, de 5 de fevereiro de 1915. As diferentes ementas dadas a cada um desses diplomas, ora mencionando a promulgação, ora mencionado a ordem de execução, são sintomáticas da complexidade ainda existente sob a primeira carta republicana. Nesse período de ajustes, portanto, coexistiam múltiplas fórmulas para a aprovação dos tratados, a sanção das resoluções, a promulgação dos instrumentos e a apresentação da ordem de execução.

Durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas, instituído pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, as atribuições do Poder Executivo e do Poder Legislativo foram concentradas, situando-se a processualística dos tratados à margem das regras previstas na Constituição Federal de 1891. Nesse período, os tratados passaram a dispensar a aprovação legislativa, apenas contando com a edição de decreto do Poder Executivo para promulgar o tratado e dar a ordem de



seu cumprimento. São exemplos o Decreto nº 21.936, de 11 de outubro de 1932, que promulgou o Tratado de Extradicação entre o Brasil e a Itália, e o Decreto nº 23.548, de 5 de dezembro de 1933, que promulgou o Tratado de Conciliação entre o Brasil e a Polônia.

2.3. A Constituição Federal de 1934

A redação dos dispositivos da Constituição Federal de 1934 referentes à aprovação de tratados destoava apenas pontualmente daquela da Constituição Federal de 1891. No tocante ao Poder Legislativo, mencionava-se no art. 40 a competência exclusiva, e não mais privativa, para “resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras, celebrados pelo Presidente da República, inclusive os relativos à paz”. No tocante ao Poder Executivo, mencionava-se no art. 56 a competência privativa do Presidente da República para “celebrar convenções e tratados internacionais, *ad referendum* do Poder Legislativo”. A Carta de 1934, ao excluir referência a “ajustes”, corrigia falha de paralelismo de sua antecessora, que os mencionava apenas no artigo referente às competências do Poder Executivo, sem motivo aparente para omiti-los do dispositivo correspondente ao Poder Legislativo.

A supressão do advérbio “sempre” como qualificativo da expressão “*ad referendum*”, por sua vez, suscitou debates por parte da doutrina, com parcela de autores levantando a possibilidade de o constituinte ter o interesse de dar expressão constitucional à dispensa de aprovação legislativa de certos tratados, o que se alinharia com a prática já adotada pelo Poder Executivo. Contudo, essa corrente foi minoritária, não contando com o apoio de nenhum dos principais comentaristas do texto constitucional, que seguiram na linha de a Constituição Federal de 1934 exigir a aprovação legislativa de todos os tratados (REZEK, 1984, 294-296).

Convém destacar que a Constituição Federal de 1934 fez opção peculiar para a organização político-administrativa do Estado, estabelecendo, em seu art. 22, que o Poder Legislativo caberia à Câmara dos Deputados e seria por ela exercido com a colaboração do Senado Federal, que estava previsto como um dos órgãos constitucionais de coordenação dos poderes, nos termos do art. 88, sem integrar o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário. Os termos em que a colaboração em questão ocorria eram estabelecidos no inciso I do art. 91, figurando nesse rol a



“elaboração de leis sobre (...) tratados e convenções com as nações estrangeiras”. Com isso, embora formalmente não mais integrasse o Poder Legislativo, o Senado Federal não ficava à margem da aprovação de tratados.

Foi apenas sob a vigência da Carta de 1934 que a prática atualmente seguida pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo se consolidou, existindo em todos os casos instrumentos distintos para aprovar e para promulgar o tratado, a saber, o decreto legislativo de aprovação e o decreto executivo de promulgação. Essa mudança ocorreu diante de duas importantes alterações nos dispositivos constitucionais referentes ao Poder Legislativo.

Em primeiro lugar, a Constituição Federal de 1934 dividiu as competências do Poder Legislativo em dois grupos: o primeiro referente àquelas competências que envolviam a sanção do Presidente da República, no art. 39; o segundo referente àquelas competências desempenhadas de maneira exclusiva, no art. 40, sem a intervenção de outros Poderes, entre as quais se situava a aprovação de tratados. Assim, o ato de aprovação de tratados não mais estava sujeito a sanção.

Em segundo lugar, a Constituição Federal de 1934 passou a atribuir, por força de seu art. 40, parágrafo único, competência ao Presidente da Câmara dos Deputados para atuar na promulgação, no que se referia àquelas “leis, decretos e resoluções da competência exclusiva do Poder Legislativo”. Com isso, ficava superada a atuação privativa do Presidente da República na promulgação desses atos, o que estabelecia a figura dos decretos legislativos de aprovação de tratados, examinados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e promulgados pelo Presidente da Câmara dos Deputados.¹²

Nesse cenário, distinto daquele de 1891, afastava-se a participação do Poder Executivo, que antes tomava parte na aprovação de tratados mediante sanção ou promulgação. O instrumento que veio a se consolidar em substituição a esse papel, em todos os casos, foi o decreto executivo de promulgação, mediante

¹² Duas fórmulas de promulgação distintas foram adotadas à época para os decretos legislativos em questão. Em um primeiro momento, adotava-se a fórmula “O Presidente da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos do Brasil: Faço saber que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal decretam e eu promulgo a seguinte resolução: (...)”, a exemplo do Decreto Legislativo nº 4, de 18 de novembro de 1935. Em um segundo momento, passou-se a adotar a seguinte fórmula: “O Presidente da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos do Brasil: Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu promulgo a seguinte resolução: (...)”, a exemplo do Decreto Legislativo nº 111, de 24 de setembro de 1937.



interpretação ampliada da atribuição, já presente na Constituição Federal de 1891 e reproduzida no art. 56 da Constituição Federal de 1934, para “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução”, feita a associação da promulgação do tratado nessa oportunidade com a ordem de cumprimento dada à lei interna.

Com isso, o processo que anteriormente envolvia apenas uma etapa, passou a necessariamente desdobrar-se na edição de dois atos separados. O Congresso Nacional, no desempenho de competência exclusiva prevista no art. 40, aprovava o tratado mediante decreto legislativo, sem sanção ou promulgação desse ato pelo Presidente da República, mas promulgação pelo próprio Poder Legislativo. O Chefe do Executivo, por sua vez, no desempenho de sua competência privativa prevista no art. 56, passava a editar o correspondente decreto executivo de promulgação. Somente mediante a combinação dos dois atos considerava-se efetivamente ratificado o tratado, para fins de produção de efeitos internos.

Como o explica Hildebrando Accioly (1954, 482), com referência a dispositivo equivalente ao art. 40, parágrafo único, da Constituição Federal de 1934 (a saber, o art. 71 da Constituição Federal de 1946), o ato de promulgação associado às diferentes espécies normativas, decreto legislativo e decreto executivo, cumpriam dois diferentes papéis: o primeiro apenas promulgando o ato de aprovação do tratado, e o segundo promulgando o tratado em si, que com isso assumia eficácia interna semelhante àquela da lei.

Um pequeno número de tratados internacionais passou pela sistemática descrita nesta seção, com fundamento nas disposições constitucionais da Carta de 1934: o Tratado de Extradicação entre Brasil e Chile, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 17, de 1º de agosto de 1936, e promulgado pelo Decreto nº 1.888, de 17 de agosto de 1937; o Protocolo para a Construção da Ponte Internacional sobre o Rio Uruguai entre Brasil e Argentina, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 26, de 5 de outubro de 1936, e promulgado pelo Decreto nº 1.125, de 29 de setembro de 1936; o Tratado de Comércio entre Brasil e Estados Unidos da América, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 4, de 18 de novembro de 1935, e promulgado pelo Decreto nº 542, de 24 de dezembro de 1935; a Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre o Trabalho Noturno das Mulheres (nº 4), aprovada pelo Decreto Legislativo nº 9, de 22 de dezembro de 1935, e promulgada pelo



Decreto nº 1.396, de 19 de janeiro de 1937; a Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre a Idade Mínima de Admissão no Trabalho Marítimo (nº 7), aprovada pelo Decreto Legislativo nº 9, de 22 de dezembro de 1935, e promulgada pelo Decreto nº 1.397, de 19 de janeiro de 1937; as Convenções de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados e sobre Asilo Político, aprovadas pelo Decreto Legislativo nº 18, de 28 de agosto de 1936, e promulgadas pelo Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937; e, em tramitação conjunta, o Acordo para Permuta de Publicações, o Convênio para o Fomento do Turismo, o Acordo sobre Exposições de Amostras e Vendas, o Convênio sobre Intercâmbio Artístico, o Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira e seu Protocolo Adicional, todos celebrados entre Brasil e Uruguai, aprovados pelo Decreto legislativo nº 37, de 16 de novembro de 1936, e promulgados pelo Decreto nº 1.846, de 3 de agosto de 1937.

Em complemento, outros tratados que tiveram sua aprovação feita sob a Constituição de 1934 vieram a ter o respectivo decreto de promulgação em momento posterior. São as situações de: o Tratado de Amizade entre Brasil e Afeganistão, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 102, de 25 de agosto de 1937, e promulgado pelo Decreto Executivo nº 2.306, de 2 de fevereiro de 1938; o Convênio Radioelétrico entre Brasil e Colômbia, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 104, de 13 de setembro de 1937, e promulgado pelo Decreto nº 2.577, de 18 de abril de 1938; o Tratado de Extradicação entre Brasil e Equador, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 110, de 24 de setembro de 1937, e promulgado pelo Decreto nº 2.950, de 8 de agosto de 1938; a Convenção Americana sobre a Nacionalidade da Mulher, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 111, de 24 de agosto de 1937, e promulgada pelo Decreto nº 2.411, de 23 de fevereiro de 1938; e a Convenção Internacional para o Emprego da Radiodifusão no Interesse da Paz, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 141, de 9 de novembro de 1937, promulgada pelo Decreto nº 3.950, de 24 de abril de 1939. O Decreto Legislativo nº 141, de 1937, por sinal, viria a ser o último decreto legislativo aprovado antes de a Constituição de 1937 ser outorgada em nosso País, texto constitucional que é o tema da próxima seção.



2.4. A Constituição Federal de 1937

A Constituição Federal de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, trazia duas disposições que pretendiam alterar a aprovação parlamentar dos tratados. O Senado Federal, renomeado Conselho Federal, seria a Casa Iniciadora para a tramitação de todas as proposições relacionadas a “tratados e convenções internacionais” (art. 54), e o Presidente da República teria a prerrogativa de determinar a aplicação provisória de tratados, com fundamento no interesse nacional, antes de sua aprovação pelo Poder Legislativo (art. 74, ‘r’). Contudo, uma vez que o Poder Legislativo, que havia sido dissolvido pelo art. 178 da Constituição Federal de 1937, não foi reestabelecido, o Presidente da República concentrou suas competências legislativas por meio da edição de decreto-lei, na forma do art. 180. Com isso, era o Presidente da República tanto quem aprovava o tratado, mediante decreto-lei,¹³ quanto quem o promulgava, mediante decreto executivo.

Há diversos exemplos de instrumentos internacionais incorporados ao nosso ordenamento jurídico por meio de decreto-lei durante esse período, nenhum provavelmente mais representativo do que o Decreto-Lei nº 7.935, de 4 de setembro de 1945, que aprovou a Carta das Nações Unidas, a qual viria a ser posteriormente promulgada pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.

2.5. A Constituição Federal de 1946

A Constituição Federal de 1946 reestabeleceu o modelo bicameral de organização do Poder Legislativo da primeira carta republicana, repartido entre Senado Federal e Câmara dos Deputados. De resto, foram preservadas as linhas-mestras de dispor sobre o tema em dois artigos articulados, com a definição de competência exclusiva do Congresso Nacional para “resolver definitivamente sobre tratados e convenções” no art. 66 e de competência privativa do Presidente da

¹³ Há dois episódios pontuais em que a aprovação do tratado se deu por decreto executivo, ao invés de decreto-lei, mencionando-se apenas o rol de competências privativas do Presidente da República previsto no art. 74 da Constituição Federal de 1937. Não há justificativa clara para esse desvio temporário, uma vez que o Decreto Legislativo nº 28, de 30 de novembro de 1937, que aprovou o Tratado de Extradicação entre o Brasil e o México e foi editado menos de um mês depois da Constituição Federal de 1937, já havia estabelecido a nova linha de atuação. São os casos em questão: Decreto nº 4.809, de 24 de outubro de 1939, que aprovou o Convênio Cultural entre o Brasil e a Bolívia, posteriormente promulgado pelo Decreto nº 6.759, de 29 de janeiro de 1941; e Decreto nº 4.868, de 9 de novembro de 1939, que aprovou o Tratado de Extradicação entre o Brasil e a Venezuela, posteriormente promulgado pelo Decreto nº 5.362, de 12 de março de 1940.



República para “celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional” no art. 87.¹⁴ Eduardo Espíndola explica que a expressão competência privativa, e não exclusiva, é a mais adequada para contemplar a competência do Presidente da República, notadamente em matéria dos atos de política externa, “pois do próprio enunciado dos dispositivos se vê que alguns deles dependem de autorização ou aprovação do Congresso” (1952, 412).

Outro reflexo da oposição ao modelo de 1937 refere-se à questão da aplicação provisória de tratados, que recebeu veemente crítica, diante da necessidade de o Congresso Nacional exercer o controle democrático de tratados como prerrogativa exclusiva. Esse entendimento viria a ser reproduzido em pareceres de sucessivos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores, como Levi Carneiro, em parecer de 19 de setembro de 1949, sobre a aplicação provisória da Carta de Havana,¹⁵ e Hildebrando Accioly, em parecer de 7 de maio de 1953, a respeito de minuta de acordo bilateral proposta pelos Estados Unidos da América.¹⁶

Foi também sob a Constituição de 1946 que se fortaleceram os debates sobre os “acordos do Executivo” (MEDEIROS, 1983, 80-100), diante de sugestão de Hildebrando Accioly, em artigo de 1948, para que essa doutrina, oriunda da prática norte-americana de dispensar a aprovação parlamentar de tratados de menor autoridade,¹⁷ fosse estendida ao Brasil. Mencionavam-se, nessa espécie, os quatro

¹⁴ Marcelo Costa Ferreira (2010) esclarece que, embora diversos discursos na Constituinte de 1946 ressaltassem a necessidade de dar um papel muito mais proativo para o Parlamento na celebração de tratados, especialmente diante do infeliz contexto anterior de total concentração de poderes sob o Presidente da República, a redação final não veio a espelhar esses anseios, basicamente reproduzindo o texto de Constituições anteriores. Com isso, a Constituição de 1946 viria a seguir na mesma linha daquelas de 1891 e 1934.

¹⁵ CARNEIRO, Levi. Execução imediata de parte da Carta de Havana. Necessidade de homologação do Congresso Nacional (Parecer) (*In*. MEDEIROS, 2000, 316-317).

¹⁶ ACCIOLY, Hildebrando. Acordo com os Estados Unidos sobre serviços técnicos especiais. Necessidade de aprovação legislativa (Parecer) (*In*. MEDEIROS, 2001, 169-170).

¹⁷ João Hermes Pereira de Araújo explica que a doutrina dos “acordos do Executivo” se desenvolveu nos Estados Unidos da América diante da interpretação de que a expressão “tratados” (*treaties*), empregada na Constituição desse país, teria acepção mais restrita do que aquela reconhecida pelo direito internacional, associando-se a uma interpretação constitucional sobre as competências do Poder Executivo e do Poder Legislativo naquele país. Em dois cenários a cláusula de aprovação pelo Senado seria dispensada: se o acordo apenas afeta outro já existente ou se as cláusulas substantivas do acordo já fazem parte da legislação vigente. É essa última possibilidade que dá fundamento à prática norte-americana do *fast track*, adotada comumente em matéria comercial, de modo que o Poder Legislativo pode aprovar lei que autorize previamente a atuação do Poder Executivo, conferindo base legislativa para o acordo do Executivo (ARAÚJO, 1958, 153-158).



seguintes exemplos: acordos de mera rotina administrativo-diplomática, inseridos no contexto mais amplo da competência constitucional privativa do Presidente da República; acordos que apenas especificam a modalidade de cumprimento de um tratado já em vigor, em estrita aplicação de suas cláusulas; acordos celebrados com base em expressa autorização legal, dentro dos termos estabelecidos na lei; acordos que prorrogam a vigência de um tratado, antes de sua expiração. Sob essa nova perspectiva, expandir-se-ia a capacidade de o Poder Executivo celebrar acordos sem prévia aprovação parlamentar, o que apenas ocorria desde 1891 para os acordos em matéria de rotina administrativo-diplomática.¹⁸

A posição de Hildebrando Accioly viria a ser adotada pelo Ministério das Relações Exteriores ainda no ano de 1948, com primeira manifestação favorável de seu Consultor Jurídico, Levi Carneiro, confirmada em parecer de 27 de fevereiro de 1950.¹⁹ O opinativo interpreta que a exclusão de qualquer referência a “ajustes” a partir da Constituição Federal de 1934, mantendo-se apenas os núcleos “tratados e convenções” no contexto da competência constitucional para a aprovação de tratados, daria margem à adoção da doutrina dos “acordos do Executivo” no Brasil, sendo desnecessário o pronunciamento do Poder Legislativo sobre acordos de menor estatura. A dispensa de aprovação, contudo, deveria ser absolutamente excepcional, cumprindo dois requisitos cumulativos: tratar de matéria a um só tempo de competência privativa do Poder Executivo e de importância relativamente secundária em todos os seus aspectos. A exigência de matéria de competência privativa do Poder Executivo servia para reforçar a analogia entre o tratado e a lei, apenas podendo se enquadrar como “acordos do Executivo” aqueles instrumentos que dispusessem sobre matéria que não exigissem qualquer intervenção legislativa. Com isso, não bastava que o tratado estivesse em conformidade com lei anterior ou fosse decorrente de autorização legal, tal como o havia sugerido Hildebrando

¹⁸ Também convém mencionar a posição de Themístocles Cavalcanti sobre o tema. Embora concordasse com as hipóteses elencadas por Hildebrando Accioly, e defendesse a necessidade de correspondência mais adequada entre, de um lado, lei e tratado e, de outro lado, decreto e “acordo do Executivo”, sua posição era no sentido da impossibilidade de se adotar automaticamente essa teoria em nosso País. Caberia à lei indicar as matérias submetidas à atuação privativa do Poder Executivo, porquanto seria muito “perigoso investir o Presidente da República do poder discriminativo dos atos internacionais, somente em função dos princípios doutrinários” (CAVALCANTI, 1956, 122).

¹⁹ CARNEIRO, Levi. Acordos por Troca de Notas. Quando é necessária a aprovação pelo Congresso Nacional (Parecer) (*In*. MEDEIROS, 2000, 401-414).



Accioly, porquanto o próprio tratado poderia agir como lei posterior nesses aspectos, mas sim de versar sobre matéria constitucionalmente atribuída tão só ao Poder Executivo. Entre as situações que atendem a esses requisitos, menciona Levi Carneiro: (i) acordos para execução, aplicação ou elucidação de dúvida sobre ponto de importância secundária de algum tratado; (ii) acordos que apenas estabelecem bases para negociações futuras ou têm em vista manter o mesmo estado de coisas (*modus vivendi*); (iii) promessa de reciprocidade em matéria de extradição; e (iv) acordos para a prorrogação de outros “acordos do Executivo” ainda em vigor (MEDEIROS, 2000, 409-414).

A atuação do Poder Executivo nos termos referidos por Levi Carneiro, de início, não atraiu a oposição do Poder Legislativo, que inclusive ratificou a dispensa de aprovação ao tomar ciência da celebração de alguns “acordos do Executivo”. Entretanto, a partir de 1953, sucessivos pareceres proferidos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados passaram a reforçar a necessidade de que todos os tratados, sem exceção, fossem submetidos à aprovação parlamentar (MEDEIROS, 1983, 156-163). Marcou essa reação o Parecer nº 1.091, de 11 de setembro de 1953, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, que respondeu a indicação do Senador Hamilton Nogueira para que o colegiado se manifestasse sobre o alcance da cláusula constitucional de aprovação de tratados, diante da recente celebração de acordos bilaterais sobre listas de mercadorias e regimes de importação à margem do Congresso Nacional. A conclusão da Comissão, diferentemente daquela do Itamaraty, foi no sentido de que a supressão do termo “ajustes” nas Constituições Federais de 1934 a 1946 teria ocorrido justamente para afastar quaisquer dúvidas sobre a absoluta necessidade de submissão de todos os tratados à consideração do Poder Legislativo, e não o contrário. É ainda afirmada a impossibilidade de o Congresso Nacional editar lei autorizativa com a finalidade de dispensar a celebração, porquanto a participação legislativa, no desempenho de função de controle da política externa, é sempre *a posteriori*, baseada no texto negociado (BRASIL, 1953, 634-635).

2.6. A Constituição Federal de 1967 e a Emenda nº 1, de 1969

A Constituição Federal de 1967 dispôs sobre a aprovação parlamentar de tratados no inciso I do art. 47, referente à competência exclusiva do Congresso



Nacional para “resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República”, e no inciso VIII do art. 83, referente à competência privativa do Presidente da República para “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional”. Ao incluir a sinonímia superabundante em apenas uma das disposições, os problemas de paralelismo de 1891, corrigidos nos textos posteriores, eram retomados.

A inclusão da expressão “atos internacionais” no contexto de “tratados e convenções”, por sinal, foi objeto de importantes críticas de internacionalistas, já que a primeira é gênero no qual se incluem as demais, havendo diversos atos internacionais que são meramente executórios, como simples notificações de designação de autoridades ou declarações que manifestem descontentamento com a adoção de determinadas cláusulas de um tratado, sem a pretensão de inovar o ordenamento jurídico como o fazem os tratados.²⁰ Nesse contexto, a solução sugerida por Celso Duvivier de Mello, ao comentar o dispositivo, é a de simplesmente interpretar todas as expressões mencionadas como sinônimas, apenas reforçando a ideia de superabundância já mencionada, mas sem agregar novos elementos à definição (1986, 164-165).

Duas disposições constitucionais trouxeram alterações que geravam impactos para a celebração e a aprovação de tratados. Em primeiro lugar, o art. 47, parágrafo único, passou a prever a obrigação de o Poder Executivo encaminhar os tratados ao Congresso Nacional, em até quinze dias da assinatura. Em segundo lugar, o art. 83, parágrafo único, fez constar os critérios de delegação das atribuições privativas do Presidente da República aos Ministros de Estado, exigindo a edição de lei e limitando-a apenas a três incisos (provimento de cargos públicos federais; autorização de brasileiro para pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro; concessão de indulto e comutação de penas), sem incluir a celebração de tratados.

A primeira alteração trouxe previsão inovadora para a Constituição Federal, referente ao dever de encaminhamento dos tratados assinados pelo Poder

²⁰ Entendem-se por notificações, na prática das Nações Unidas, aqueles atos internacionais que se destinam a prestar informações a outros Estados, e por declarações aqueles atos que manifestam um entendimento por parte do Estado declarante (*vide* NAÇÕES UNIDAS, 2018, 16-20, e NAÇÕES UNIDAS, 1999, 43-45 e 64-65).



Executivo ao Congresso Nacional, em prazo determinado, estendendo obrigação que apenas existia por força de lei no contexto das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), embora com o prazo máximo de encaminhamento bastante mais alargado de um ano a dezoito meses, na forma do art. 19.5.b da Constituição da OIT, presente desde a primeira versão do documento e reiterada em suas sucessivas emendas (o texto atualmente vigente é o promulgado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019). A segunda alteração, por sua vez, passou a exigir malabarismos hermenêuticos por parte dos internacionalistas, porquanto a prática internacional consolidada, há séculos, é no sentido da delegabilidade da atribuição do Chefe de Estado de celebrar tratados por meio da concessão de plenos poderes,²¹ os quais são dispensados, em qualquer situação, para os Chefes de Governo e os Ministros das Relações Exteriores.²² Assim, a omissão constitucional a respeito da delegação não é lida como impeditivo para o uso dos instrumentos de habilitação previstos pelo direito internacional público.

Podemos extrair dos comentários de Pontes de Miranda à Constituição Federal de 1967 (MIRANDA, 1967, 103) argumento alternativo apto a compensar em parte a falta de sistematicidade da cláusula de delegabilidade. Isso porque o Presidente da República é a única autoridade responsável por submeter o tratado

²¹ “A habilitação dos agentes signatários de um tratado internacional é feita pelos ‘plenos poderes’, que dão aos negociadores o ‘poder de negociar e concluir’ o tratado. As pessoas que os recebem são denominadas de plenipotenciários. Os ‘plenos poderes’ surgiram da intensificação das relações internacionais e, em consequência, da impossibilidade de os chefes de Estado assinarem todos os tratados, bem como do desejo de se dar ‘maior liberdade de ação’ ao chefe de Estado. (...) O instituto dos plenos poderes desenvolveu-se no Renascimento (o primeiro data de 1303) por influência dos ‘Corpus Juris Civilis’, sendo regulado pelas normas do mandato, isto é, do direito civil. Deste modo, nos séculos XVI, XVII e XVIII, o soberano ficava obrigado aos atos assinados pelos seus plenipotenciários dentro dos ‘plenos poderes’ que lhes tinham sido concedidos. No século XVIII, a sua importância começa a diminuir com o desenvolvimento do instituto da ratificação. Normalmente estão dispensados dos plenos poderes para a negociação e autenticação dos tratados: os chefes de Estado e de Governo, ministros das Relações Exteriores, chefes de missão diplomática junto ao Estado em que se encontram acreditados e chefes de missões permanentes concluída sob os auspícios desta organização. Todavia, quando se trata de assinatura de tratado ou convenção, só se encontram isentos chefes de Estado e de Governo e os ministros das Relações Exteriores (MELLO, 1968, 91-92). Reforça ainda esse ponto a constatação de que nossos Chefes de Estado apenas participaram das negociações de atos internacionais em situações extremamente limitadas, sendo o Ministro das Relações Exteriores e os Ministros Plenipotenciários os negociadores brasileiros por excelência em matéria de tratados internacionais (ARAÚJO, 1958, 24).

²² A possibilidade de os Ministros das Relações Exteriores celebrarem tratados, até mesmo independentemente de delegação do Chefe de Estado, é expressamente reconhecida mesmo antes da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em decisão da antecessora da Corte Internacional de Justiça: Corte Permanente de Justiça Internacional. *Caso Relativo ao Estatuto Jurídico da Groenlândia Oriental* (1933), Série A/B, n. 53, p. 53.



internacional à chancela do Poder Legislativo, dando andamento ao processo de ratificação na esfera interna, e nunca aqueles agentes que porventura possam substituí-lo ou acompanhá-lo na esfera externa. Com isso, é verdade afirmar que a participação do Presidente da República será indispensável no desempenho da competência para celebrar tratados *ad referendum* do Congresso Nacional, sendo que os atos de outros plenipotenciários “apenas empenham o ato do Poder Executivo, e não criam a obrigação de ser mantido o que se assinou”.²³

Houve breve período sob a Constituição Federal de 1967, cuja vigência foi parcial e temporariamente suspensa pelos atos institucionais, em que o Congresso Nacional teve suas atividades suspensas. Durante o recesso forçado do Poder Legislativo, posto em prática pelo art. 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e que perdurou até outubro de 1969, tratados voltaram a ser aprovados por decreto-lei. Exemplifica essa sistemática o Decreto-Lei nº 492, de 27 de março de 1969, que aprovou o Acordo Internacional do Açúcar, posteriormente promulgado pelo Decreto nº 65.809, de 8 de dezembro de 1969. É também sintomático da ruptura da ordem democrática que caracterizou esse período o recurso à aplicação provisória de tratados, instituto estranho a nossa tradição. Exemplifica a aplicação provisória o mesmo Acordo Internacional do Açúcar, o qual já havia provisoriamente entrado em vigor para a República Federativa do Brasil desde 1º de janeiro de 1969, meses antes da edição de seu correspondente decreto-lei de aprovação.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, pertinentemente chamada de Constituição por sua extensão, fez três ajustes às disposições anteriormente mencionadas. Em primeiro lugar, corrigiu a falha no paralelismo, estendendo a sinonímia superabundante para o dispositivo que tratava das competências do Congresso Nacional. Em segundo lugar, excluiu o dever de encaminhamento dos tratados assinados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, de modo que a previsão constitucional teve curta sobrevida. Em terceiro lugar, estendeu o alcance do dispositivo referente à delegação de competências privativas do Presidente da República aos Ministros de Estado, para também incluir

²³ Uma mudança formal foi adotada nos decretos legislativos a partir de 1968, com a substituição, na maior parte dos casos, da fórmula de abertura “aprova o tratado” pela alternativa “aprova o texto do tratado”. Em 1972, a última fórmula viria a suplantar por inteiro a primeira. Durante a pesquisa, não identifiquei o motivo que levou a essa alteração.



outras autoridades delegatárias, além de contemplar, em acréscimo às hipóteses previstas na Constituição Federal de 1967, o inciso referente à disciplina da estrutura, das atribuições e do funcionamento dos órgãos da administração federal. Contudo, a emenda constitucional não fez o correspondente ajuste para tratar da questão da celebração dos tratados, mantendo os problemas já presentes em sua antecessora.

Foi durante a vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que o Congresso Nacional passou a dar expressão prática à posição por ele firmada em 1953, contrária à possibilidade de celebração de “acordos do Executivo”. Ao examinar o Acordo sobre a Cooperação Cultural entre Brasil e Gana, a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal considerou haver possível criação de obrigações jurídicas à margem de aprovação parlamentar diante da existência de previsão convencional que autorizava a adoção de entendimentos “através de imediata troca de notas diplomáticas”. Por esse motivo, apresentou substitutivo ao projeto de decreto legislativo originalmente encaminhado pela Câmara dos Deputados, para fazer constar a ressalva expressa de que “quaisquer atos de que possam resultar revisão do acordo (...) ficarão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional”. Essa modificação foi aprovada em ambas as Casas legislativas, passando a constar no parágrafo único do art. 1º do Decreto Legislativo nº 66, de 29 de outubro de 1973. Ressalvas de mesmo teor estiveram presentes no Decreto Legislativo nº 41, de 10 de junho de 1980, que aprovou o texto do Acordo sobre Transporte e Navegação Marítima entre Brasil e Portugal, no Decreto Legislativo nº 111, de 12 de novembro de 1980, que aprovou o texto do Acordo que Estabelece a Comunidade da Pimenta-do-Reino, no Decreto Legislativo nº 23, de 9 de junho de 1981, que aprovou o texto do Acordo Básico de Cooperação entre o Brasil e a Líbia, e no Decreto Legislativo nº 62, de 22 de outubro de 1981, que aprovou o texto do Acordo de Serviços Aéreos entre Brasil e Nigéria (MEDEIROS, 1983, 156-163).²⁴

²⁴ Também seguiram essa linha, posteriormente ao período relatado por Cachapuz de Medeiros: o Decreto Legislativo nº 29, de 14 de maio de 1982, que aprovou o texto do Acordo sobre Transportes Aéreos entre Brasil e Suriname; o Decreto Legislativo nº 2, de 19 de março de 1984, que aprovou o texto do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e China; o Decreto Legislativo nº 35, de 29 de junho de 1984, que aprovou o texto do Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e Guiana; o Decreto Legislativo nº 47, de 23 de outubro de 1984, que aprovou o texto do Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e Equador; o Decreto Legislativo nº 7, de 3 de junho de 1985, que aprovou o texto do Acordo de



Cito ainda dois exemplos de particular interesse. Em primeiro lugar, o Decreto Legislativo nº 3, de 9 de abril de 1985, cuja única finalidade foi modificar o Decreto Legislativo nº 85, de 20 de outubro de 1975, para esclarecer que todos os ajustes voltados a implementar o Acordo sobre Cooperação Nuclear entre Brasil e Alemanha deveriam obter aprovação parlamentar. Referido decreto legislativo foi objeto de parecer de Miguel Franchini-Netto, em que considerava que a modificação do ato de aprovação pelo Poder Legislativo em momento posterior à ratificação equivaleria à imposição de protocolo adicional ao Poder Executivo, violando o seu poder de iniciativa para a condução das relações exteriores, e reafirmava que “atos para implementar ou dar executoriedade constituem assuntos de mera rotina administrativa, que competem à área privativa do Executivo”.²⁵ Em segundo lugar, o Decreto Legislativo nº 17, de 5 de dezembro de 1986, que aprovou o Acordo de Cooperação Científica, Tecnológica e Industrial entre Brasil e Bélgica, além de incluir a ressalva usual referente à aprovação legislativa dos ajustes adicionais em seu art. 1º, § 1º, acrescentou mensagem mais ríspida no § 2º, indicando de maneira singular que “o não envio, pelo Poder Executivo, dos Ajustes Complementares ao Conhecimento e aprovação do Congresso Nacional será tido como desinteresse na manutenção do Acordo celebrado”.

Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e Colômbia; o Decreto Legislativo nº 8, de 3 de junho de 1985, que aprovou o texto do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e Arábia Saudita; o Decreto Legislativo nº 10, de 7 de junho de 1985, que aprovou o texto do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e Japão; o Decreto Legislativo nº 14, de 23 de agosto de 1985, que aprovou o texto do Convênio Internacional do Café; o Decreto Legislativo nº 28, de 12 de novembro de 1985, que aprovou o texto da Convenção Destinada a Evitar a Dupla Tributação entre Brasil e Canadá; o Decreto Legislativo nº 5, de 4 de abril de 1986, que aprovou o texto do Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre Brasil e Marrocos; o Decreto Legislativo nº 9, de 18 de abril de 1986, que aprovou o texto do Acordo de Cooperação Científica, e Tecnológica entre Brasil e os Estados Unidos da América; o Decreto Legislativo nº 13, de 30 de junho de 1986, que aprovou o texto do Convênio Constitutivo da Corporação Americana de Investimentos; o Decreto Legislativo nº 3, de 23 de outubro de 1987, que aprovou o texto do Acordo de Previdência Social entre Brasil e Grécia; o Decreto Legislativo nº 6, de 16 de novembro de 1987, que aprovou o texto do Acordo Comercial entre Brasil e Gabão; o Decreto Legislativo nº 8, de 16 de novembro de 1987, que aprovou o texto do Acordo Cultural entre Brasil e Marrocos; o Decreto Legislativo nº 9, de 25 de novembro de 1987, que aprovou o texto do Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre Brasil e República Dominicana; o Decreto Legislativo nº 11, de 25 de novembro de 1987, que aprovou o texto do Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre Brasil e Tailândia; o Decreto Legislativo nº 12, de 25 de novembro de 1987, que aprovou o texto do Acordo de Cooperação Nuclear entre Brasil e China; e o Decreto Legislativo nº 13, de 25 de novembro de 1987, que aprovou o texto do Acordo Comercial entre o Brasil e o Paquistão.

²⁵ FRANCHINI-NETTO, Miguel. Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 1983. Acréscimo ao Artigo 1º do Decreto Legislativo nº 85/1975 (Parecer) (*In*. MEDEIROS, 2004a, 520-527).



2.7. A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, trouxe algumas poucas inovações em matéria de celebração de tratados.²⁶ A primeira foi a retomada de defeito de paralelismo, fazendo constar as expressões “tratados convenções e atos internacionais” e “tratados, acordos ou atos internacionais”, com termos não coincidentes, em diferentes dispositivos. A mais famosa é a inclusão do qualificativo “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, que passou a restringir os “tratados, acordos ou atos internacionais” sobre os quais o Congresso Nacional possui competência para “resolver definitivamente” (art. 49, inciso I).²⁷

Referida inserção, em linhas gerais, parece ter decorrido de um ajuste pouco criterioso feito pela Comissão de Redação da Constituinte. Segundo relata Cachapuz de Medeiros (2008), em análise dos debates na Assembleia Constituinte de 1987-1988, as emendas que haviam sugerido tal qualificativo restringiam-no apenas aos “atos internacionais”, no interesse de expandir as atribuições do Congresso Nacional, que passaria expressamente a aprovar tanto “tratados e acordos” em geral quanto os “atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Essa preocupação se devia, em grande parte, ao crescente endividamento externo do País, que envolvia constantes negociações e renegociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio de atos internacionais que não possuíam propriamente a natureza jurídica de tratados, mas eram capazes de gerar novas obrigações ao Erário. Ao reorganizar o texto, contudo, a Comissão de Redação ignorou o contexto em que a proposta havia surgido e optou por redação que não distinguia claramente a situação dos atos internacionais, podendo sugerir que todas as espécies mencionadas no inciso estariam ligadas ao qualificativo.

²⁶ Saulo Casali menciona que o Constituinte de 1987-1988 continuou a larga tradição de descuido em relação à terminologia referente a tratados, comumente confundindo gênero e espécie e não dando atenção à prática assentada dos Poderes Executivo e Legislativo, embora tenham existido propostas relevantes das comissões temáticas (BAHIA, 2000, 11-13).

²⁷ Essa expressão não foi inserida no contexto das competências privativas do Presidente da República, cuja redação manteve-se versada nos seguintes termos: “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (art. 84, VIII). A Constituição Federal de 1988 também destacou a função de negociação em inciso próprio, diferentemente de suas antecessoras, de modo que consta no inciso VII do art. 84 a competência do Presidente da República para “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”.



A adoção da expressão “encargos e compromissos gravosos”, na forma antes mencionada, deu azo à interpretação por parcela dos constitucionalistas e internacionalistas de que apenas estariam sujeitos a aprovação parlamentar aqueles tratados internacionais que tivessem reflexos orçamentários.²⁸ Essa opinião, contudo, não viria a ser aquela adotada na prática, de modo que os sucessivos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores têm lido essa expressão como equivalente ao estabelecimento de novas obrigações jurídicas, excluindo apenas da exigência de aprovação legislativa os acordos que meramente dão execução a ajustes anteriores, sem modificá-los, ou aqueles outros de mera rotina administrativo-diplomática. É nesse sentido que se posiciona o parecer de Antonio Augusto Cançado Trindade, de 3 de abril de 1989, ressaltando que o dispositivo não havia alterado o entendimento quanto aos limites para a aprovação parlamentar de tratados submetidos ao Congresso Nacional.²⁹ Com isso, vislumbrava-se que a Constituição Federal de 1988 dava base mais clara para o Poder Executivo afirmar a prática dos “acordos do Executivo”, muito embora os limites para a celebração desses acordos ainda continuassem a ser objeto de debate pela doutrina internacionalista.³⁰ Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros, em parecer de 20 de janeiro de 1999, lamenta que “a Constituição de 1988 perdeu a oportunidade para disciplinar de forma moderna e clara a competência para celebrar tratados e ampliou ainda mais as divergências sobre o tema”, e opta simplesmente por reafirmar a

²⁸ “A discussão voltou à tona durante a Constituinte de 1988. O tema foi muito debatido em diversas comissões, chegando-se ao confuso texto atual. Os juristas ainda hoje se dividem entre aqueles que interpretam o texto constitucional de forma literal, (...) acreditando que apenas os atos gravosos ao erário devem ir ao Legislativo, ficando os demais a cargo exclusivo do Poder Executivo (...), e aqueles que preferem uma hermenêutica teleológica-histórica, (...) e, portanto, acreditam que todos os atos devem ser aprovados pelo Legislativo” (VARELLA, 2012, 73).

²⁹ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Processualística dos Atos Internacionais. Acordos Internacionais e Ajustes Complementares. Competências dos Poderes executivo e Legislativo; Negociação pelo Executivo; Aprovação Parlamentar. Artigo 49(I) da Constituição Brasileira de 1988 (Parecer)* (In. MEDEIROS, 2004b, 509-537).

³⁰ Exemplifica essas divergências a posição de Francisco Rezek (2013), que, em contraste com Hildebrando Accioly ou mesmo Antonio Augusto Cançado Trindade, adota posição mais restritiva, considerando que a Constituição Federal de 1988 apenas daria margem à dispensa de aprovação parlamentar de acordos (i) que decorrem logicamente de tratados já vigentes, (ii) que simplesmente interpretam cláusulas de tratados já vigentes, e (iii) que apenas estabelecem bases para negociações futuras ou têm em vista deixar os usos em um contexto bilateral tal como estão (*modus vivendi*), recusando as hipóteses dos acordos em matéria de diplomacia ordinária ou daqueles baseados em prévia autorização legal.



prática adotada pelo Poder Executivo em seus exatos termos, sem modificações decorrentes do texto constitucional.³¹

A posição assumida pelo Poder Executivo, que reconhecia no art. 49, I, da Constituição Federal de 1988 a afirmação de uma prática já consolidada, no sentido de estarem dispensados de aprovação legislativa determinados tratados, levou também a uma resposta reforçada por parte do Poder Legislativo. Os instrumentos de aprovação de tratados internacionais até então contavam com estrutura sintética, com o artigo 1º mencionando a aprovação do texto do instrumento e o artigo 2º contendo cláusula de vigência imediata. O Decreto Legislativo nº 50, de 17 de agosto de 1989, que aprovou o texto do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Brasil e a Argentina, viria a trazer uma nova redação para a cláusula de exigência de aprovação parlamentar de quaisquer ajustes complementares,³² que seria reproduzida nos instrumentos a ele posteriores, ao inserir o seguinte parágrafo único ao artigo 1º:

Parágrafo único. São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos de que possa resultar revisão do Tratado, bem como aqueles que se destinem a estabelecer ajustes complementares.

A redação do parágrafo único de referência viria a ser aprimorada em sede do Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990, com expressa referência ao que dispunha o dispositivo constitucional controverso, nos seguintes termos:

Parágrafo único. São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do art. 49, inciso I da Constituição, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Desse modo, o Congresso Nacional, sob a da Constituição de 1988, dava continuidade à posição de resistência ao avanço dos “acordos do Executivo”,

³¹ MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. Brasil-Reino Unido. Bitributação. Transportes aéreos e marítimos. Acordo por troca de notas. Celebração sem assentimento específico do Congresso Nacional. Consulta da British Airways. (Parecer) (*In*. MEDEIROS, 2009, 195-225).

³² Como mencionado anteriormente, há alguns exemplos de decretos legislativos anteriores à Constituição Federal de 1988 que aprovaram tratados com cláusulas que expressamente exigiam a prévia aprovação legislativa de emendas ou alterações ao tratado, a exemplo do art. 2º do Decreto Legislativo nº 23, de 1981 (REZEK, 2013, 57). Contudo, a prática apenas viria a se tornar constante e padronizada sob a égide da Constituição Cidadã, passando a integrar a estrutura básica dos decretos legislativos de aprovação de tratados.



buscando resguardar a sua atribuição constitucional para resolver definitivamente sobre tratados. Contudo, pode-se também notar que o Poder Legislativo, com certo grau de realismo, passou a adotar redação alternativa nos decretos legislativos que fornecia algum grau de flexibilidade para o Poder Executivo, pautando os debates na interpretação da locução constitucional controversa. Assim, caracterizariam os “acordos do Executivo” justamente o fato de serem tratados que não acarretam “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, o que tem sido comumente interpretado no sentido da criação ou não de obrigações jurídicas.

Com isso, embora ainda existam controvérsias doutrinárias sobre a questão, temos que, do ponto de vista da prática adotada pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo no complexo de atos referentes à ratificação dos tratados, a locução “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” pode ser interpretada como forma de explicitar tanto que determinados atos internacionais que geram obrigações internacionais para o Estado brasileiro, mas que não equivalem a tratados, devem obrigatoriamente ser submetidos a aprovação legislativa³³, quanto que determinados tratados, que não geram novas obrigações para o Estado brasileiro, podem prescindir de aprovação legislativa.³⁴

Por fim, cabe destacar que a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, incluiu quórum qualificado (de três quintos) e procedimento alargado (em dois turnos de discussão e votação) para a aprovação de tratados de direitos humanos. Esse expediente é aplicado aos tratados de direitos humanos que estimem contar com tratamento equivalente às emendas constitucionais (hierarquia constitucional). O Supremo Tribunal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343 (Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 05/06/2009), esclareceu que a hierarquia em questão não se estende aos tratados de direitos humanos que não

³³ Exemplo desse tipo é o Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998, que aprovou a competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a ser efetuada por meio de declaração de aceitação, ato internacional que foi posteriormente promulgado pelo Decreto nº 4.463, de 2 de novembro de 2002.

³⁴ Exemplo desse tipo é a adoção da sistemática dos “acordos do Executivo” em matéria de isenção de vistos, em linha com a atribuição exclusiva reconhecida ao Poder Executivo no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), tal como ocorreu com o Acordo, por Troca de Notas, sobre a Isenção Bilateral de Vistos de Curta Duração a Portadores de Passaportes Comuns entre Brasil e Indonésia, de 11 de maio de 2018.



tenham se submetido ao novel procedimento constitucional de aprovação, os quais terão enquadramento apenas superior ao das leis (hierarquia supralegal).

3 TRAMITAÇÃO NAS CASAS LEGISLATIVAS

Após a abordagem da aprovação de tratados sob o aspecto constitucional, este capítulo avança ao estudo das sucessivas normas regimentais que tratam do procedimento adotado em ambas as Casas Legislativas. Para tanto, são apresentados os regimentos internos, além de comentários da doutrina e de debates legislativos e questões de ordem que tratam de controvérsias surgidas no Poder Legislativo sobre a tramitação das mensagens ou das proposições voltadas a submeter os tratados à aprovação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nas últimas seções do capítulo, são apresentados temas específicos, diante do surgimento do novel procedimento constitucional de aprovação de tratados de direitos humanos, da inclusão de normas referentes a tratados em resoluções que compõem o Regimento Comum do Congresso Nacional e da recente modificação dos decretos legislativos de aprovação de tratados ocasionada pelas decisões do Supremo Tribunal Federal que tratam da competência legislativa para resolver sobre a denúncia de tratados.

3.1. Tramitação na Câmara dos Deputados

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) de 1831 (Ato de 3 de setembro de 1831) não possuía regras específicas para a aprovação parlamentar de tratados, apenas mencionando a existência da Comissão de Diplomacia, mas não se lhe indicando atribuições específicas. Esse também era o caso do RICD de 1870 (Ato de 10 de setembro de 1870). O silêncio era compatível com a Constituição Imperial, que apenas trazia hipóteses excepcionais para a aprovação de tratados pelo Poder Legislativo.

Esse cenário alterou-se após a primeira carta republicana, quando passaram a estar previstas algumas regras em matéria de atos internacionais nos regimentos internos. É representativa dessa circunstância a própria alteração, no RICD de 1928 (Ato de 18 de janeiro de 1928), da denominação da Comissão de Diplomacia para Comissão de Diplomacia e Tratados, com a atribuição de se manifestar sobre todos os atos internacionais de que o Brasil tivesse participado. Outras regras específicas



foram previstas para dispor sobre: (i) exigência de sessão secreta para a deliberação de tratados ou convenções com nações estrangeiras; (ii) preferência para tratados de paz na ordem de discussão e votação; (iii) de apenas uma discussão, em contraste com a regra geral de duas, para a deliberação de proposições que resolvessem definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras. Essas disposições foram mantidas no RICD de 1934 (Resolução nº 1, de 1934-CD), bem como no RICD de 1947 (Resolução nº 10, de 1947-CD). Sob a vigência do RICD de 1949, a denominação do colegiado viria a ser alterada para Comissão de Relações Exteriores, continuando a contar com competência regimental em matéria de atos internacionais.

Durante a vigência do RICD de 1949 (Resolução nº 34, de 1949-CD), tivemos episódio singular em matéria da processualística de ratificação de tratados, com a apresentação pela primeira vez de projeto de decreto legislativo de iniciativa parlamentar. A Lei nº 2.977, de 28 de novembro de 1956, havia reestruturado o serviço da dívida interna fundada federal, consolidando todos os títulos emitidos pelo Estado brasileiro desde 1902 e tornando-os exigíveis à vista, aplicando-se o prazo quinquenal para que seus detentores os apresentassem para pagamento. Em paralelo a esse processo, também no ano de 1956, foram feitas gestões bilaterais com a França, para que fosse reaberto prazo de resgate para títulos franceses, sujeitos a fundo de liquidação especial, considerados prescritos pelo Tesouro Nacional em 1951.³⁵ Dessas gestões resultaram o Acordo de Resgate entre Brasil e França, assinado em 4 de maio de 1956 e aprovado pelo Decreto Legislativo nº 13, de 6 de outubro de 1959.

O possível favorecimento dos títulos franceses chamou a atenção da oposição. Nesse quadro, o Deputado José Bonifácio, alegando a inconstitucionalidade do acordo e os interesses escusos da “rede de aventureiros da alta finança”, apresentou em 8 de fevereiro de 1960 o Projeto de Decreto Legislativo nº 36, voltado a revogar o Decreto Legislativo nº 13, de 1959, para retirar a aprovação legislativa e assim evitar a promulgação e a consequência eficácia

³⁵ Parte desse relato é apresentada em publicação eletrônica do Tesouro Nacional, referente à invalidade de títulos antigos da dívida pública, incluídas as apólices emitidas em francos franceses, anteriores às sucessivas consolidações da dívida pública. Disponível em: <https://www.gov.br/tesourownacional/pt-br/divida-publica-federal/sobre-a-divida-publica/titulos-publicos-antigos>. Último acesso em 2 de março de 2025.



doméstica do tratado (BRASIL, 1960, 722-723). Aprovada a proposição por unanimidade na Comissão de Relações Exteriores, foi ela submetida a exame da Comissão de Constituição e Justiça, a pedido da Presidência da Câmara dos Deputados, para análise de sua juridicidade, tendo parecer favorável do colegiado (BRASIL, 1961, 4128). A proposição viria a resultar no Decreto Legislativo nº 20, de 15 de dezembro de 1962, que revogou o Decreto nº 13, de 1959, retirando a aprovação legislativa para o tratado.

O RICD de 1962 (Resolução nº 71, de 1962-CD), embora voltado principalmente a adequar o funcionamento da Casa Legislativa ao sistema parlamentar instituído pela Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, trouxe uma disposição inovadora a respeito da urgência regimental em matéria de atos internacionais, cuja redação viria a se manter praticamente inalterada até o RICD atual. É a redação peculiar do dispositivo: “Terão regime de urgência os projetos oriundos de mensagem do Poder Executivo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional, a partir de sua aprovação pelo órgão técnico específico de projeto de decreto legislativo ou de outra forma apreciados conclusivamente”. Com isso, finalmente afirmava-se o decreto legislativo como o instrumento de aprovação de tratados, servindo a apresentação do projeto de decreto legislativo, proposição de iniciativa parlamentar, apresentada por órgão técnico específico, como referencial para a aplicação automática do regime de urgência, e não a mensagem presidencial de encaminhamento do instrumento internacional. A expressão “ou de outra forma apreciados conclusivamente”, por sua vez, manteve certo grau de abertura para a tramitação dos atos internacionais, sugerindo a possibilidade de adoção de procedimentos simplificados à margem do Plenário ou de apresentação de proposições alternativas ao projeto de decreto legislativo – possibilidades que não ocorreram na prática da Câmara dos Deputados.

O conteúdo da expressão “órgão técnico específico” foi objeto da Questão de Ordem nº 1.020.013, de 16 de julho de 1963, que desafiou a inclusão de projeto de decreto legislativo na Ordem do Dia do Plenário, em regime de urgência, sem ter sido aprovado pela Comissão de Relações Exteriores. No caso, o ato internacional submetido à aprovação do Congresso Nacional por mensagem presidencial havia sido versado em projeto de decreto legislativo pela Comissão de Constituição e



Justiça (PDC nº 15/1963), apenas havendo pareceres posteriores por parte das Comissões de Economia e de Finanças. Em sua resposta, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, esclareceu que a previsão regimental de apresentação do decreto legislativo poderia ser exercida por qualquer comissão que tivesse competência regimental para apreciar a matéria, mas devolveu a proposição para instrução da Comissão de Relações Exteriores, porquanto ela também teria competência regimental para se pronunciar sobre o mérito de quaisquer atos internacionais. Assim, a função de “órgão técnico específico”, embora dirigida usualmente à Comissão de Relações Exteriores, poderia também ser desempenhada por qualquer colegiado com competência para examinar o mérito da matéria.³⁶

O RICD de 1972 (Resolução nº 30, de 1972-CD) trouxe três novas regras. Em primeiro lugar, restringiram-se as sessões secretas apenas às matérias de guerra e paz ou de impedimento de parlamentares. Em segundo lugar, foi estabelecido o regime de tramitação em prioridade, com prazos reduzidos em relação ao rito comum, mas sem os benefícios equivalentes à urgência, inserindo-se, entre os projetos com prioridade, aqueles de iniciativa do Poder Executivo. Em terceiro lugar, o art. 117 passou a trazer regra específica para o arquivamento, indicando que não estariam a ele sujeitas quaisquer proposições oferecidas pelo Poder Executivo. Essa disposição passou a fundamentar a proibição de arquivamento de tratados internacionais submetidos à apreciação parlamentar, muito embora a expressão não pudesse cobrir de maneira tecnicamente escorreita o projeto de decreto legislativo (por contar com autoria interna) e tampouco a mensagem presidencial (por não se enquadrar no rol regimental de proposições).

A interpretação de que o projeto de decreto legislativo deve ser considerado uma proposição de autoria parlamentar, embora decorrente de pedido de aprovação encaminhado por uma mensagem presidencial, foi reforçada pelo que ficou decidido na Questão de Ordem nº 458, de 5 de abril de 2001. Naquela ocasião, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, assentou que o pedido de retirada de tramitação do texto de um tratado, encaminhado pelo Poder Executivo

³⁶ Disponível em: www.camara.leg.br/v-busca-qordem/23468. Último acesso em 7 de janeiro de 2025.



por meio de mensagem, apenas poderia ser recebido diretamente pela Presidência da Casa Legislativa se o projeto de decreto legislativo não houvesse ainda sido oferecido. Caso já autuada a proposição, a decisão sobre a retirada passaria a competir à Comissão autora, que é a única legitimada a apresentar requerimento de retirada.³⁷

O RICD atual (Resolução nº 17, de 1989-CD) possui pequenas inovações em relação aos seus antecessores, de modo que a disciplina do tema na Câmara dos Deputados não encontra o mesmo nível de detalhamento do Regimento Interno do Senado Federal, o qual, como veremos, conta com procedimento especial para as proposições associadas a essas matérias. Em primeiro lugar, o art. 32 do RICD de 1989 atribuiu à Comissão de Relações Exteriores (reintitulada Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional pela Resolução nº 20, de 2004-CD) competência em matéria de tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa. Em segundo lugar, a Resolução nº 33, de 2022-CD, viria a corrigir a inconsistência do RICD de 1972 que tivemos a oportunidade de explanar, a respeito das matérias não sujeitas a arquivamento, e que havia sido reproduzida na redação original do RICD de 1989. Com isso, passaram a constar de maneira expressa no rol regimental do art. 105 de matérias não sujeitas a arquivamento também aquelas “proposições relativas a tratados internacionais”, expressão que permite contemplar adequadamente os projetos de decreto legislativo. Em terceiro lugar, o art. 151, I, ‘j’, do RICD de 1989 manteve os projetos de decreto legislativo para a aprovação de tratados no rol de urgências regimentais, com contornos similares aos do RICD de 1962. Por fim, o art. 151, II, ‘a’, do RICD de 1989 manteve no rol de prioridades os projetos de iniciativa do Poder Executivo.

A leitura do RICD atual nos fornece indicações limitadas sobre a tramitação de atos internacionais. Entretanto, uma interpretação sistemática dos dispositivos sugere algumas linhas de ação, as quais são adotadas na prática do processo legislativo.

³⁷ Disponível em: www.camara.leg.br/v-busca-gordem/24293. Último acesso em 8 de janeiro de 2025.



Em primeiro lugar, a ausência de referência a um procedimento específico sugere que o expediente segue as regras gerais para a tramitação de proposições, com destaque para o que dispõe o art. 53, que indica que as proposições são inicialmente examinadas pelas comissões de mérito e posteriormente pelas comissões com pareceres terminativos (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, obrigatoriamente para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, e Comissão de Finanças e Tributação, caso seja necessário o exame dos aspectos financeiro e orçamentário), podendo ainda ser estabelecida comissão especial em substituição a todas as anteriores na hipótese de distribuição a quatro ou mais comissões de mérito (art. 34, II), para serem posteriormente deliberadas em Plenário.

Em segundo lugar, a redação do art. 151 sugere que a aprovação parlamentar se dá mediante projeto de decreto legislativo apresentado pelo órgão técnico específico, referência que parece se dirigir em especial à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, colegiado com competência regimental em matéria de tratados, embora seja também mencionada a possibilidade de apreciação conclusiva por outro instrumento, sem que isso tenha ainda ocorrido. Como vimos, questões de ordem anteriores esclarecem que a função de órgão técnico específico, não especificada pela disposição regimental, também pode ser desempenhada por outro colegiado que eventualmente deva se pronunciar sobre o mérito da matéria, o que, contudo, não tende a ocorrer na prática.

Em terceiro lugar, cabe destacar que a urgência automática atribuída regimentalmente ao projeto de decreto legislativo de aprovação de tratados impede que a proposição seja submetida a rito conclusivo na Câmara dos Deputados, com a dispensa de competência do Plenário, em conformidade com o que dispõe o art. 24, II, 'h', do RICD atual. Com isso, perde ainda mais sentido a manutenção da expressão “ou que sejam por outra forma apreciadas conclusivamente”, que remonta ao RICD de 1962.

Em quarto lugar, embora de maneira algo questionável, por não figurar a mensagem presidencial no rol regimental de proposições (art. 100, § 1º, do RICD de 1989), convém destacar que a Mesa da Câmara dos Deputados tem estendido às mensagens que encaminham tratados para aprovação do Poder Legislativo o tratamento regimental de prioridade, atribuído aos projetos de iniciativa do



Presidente da República (art. 152, II, 'a', do RICD de 1989). Trata-se de interpretação extensiva ou analógica, que compensa a carência do texto regimental.

Com isso, tem-se que, a partir das linhas de ação anteriormente mencionadas, corroboradas pela prática institucional, uma vez recebida a mensagem presidencial na Câmara dos Deputados, ela segue em regra em regime de prioridade com primeira distribuição para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, para que esta se pronuncie sobre o mérito e ofereça o projeto de decreto legislativo, na condição de órgão técnico específico. Em seguida, uma vez apresentada essa nova proposição, de autoria do colegiado, tem-se também nova autuação e distribuição, com destino às demais comissões de mérito e às comissões com parecer terminativo. Tanto o despacho de distribuição inicial, ainda em sede do exame da mensagem presidencial, quanto o despacho de distribuição referente ao projeto de decreto legislativo podem suscitar o estabelecimento de comissão especial. Preenchidas as condições para o estabelecimento de comissão especial no despacho de distribuição inicial, será ela a autora do projeto decreto legislativo. Preenchidas as condições para o estabelecimento de comissão especial apenas após a autuação do projeto de decreto legislativo, será ela o único colegiado de instrução da matéria. Como o projeto de decreto legislativo tramita na Câmara dos Deputados sob regime de urgência, é vedado o rito conclusivo e a distribuição às comissões ocorre imediatamente, para apreciação simultânea de todos os colegiados, sem que a proposição seja sucessivamente encaminhada de uma comissão para a seguinte (art. 139, III e IV, do RICD de 1989). Por fim, encerrada a instrução e não proferido parecer terminativo, a matéria é encaminhada ao Plenário, para deliberação. Sendo aprovado o projeto de decreto legislativo, é ele então encaminhado, em revisão, para o Senado Federal.

Convém destacar que é possível apresentar o requerimento de urgência previsto no art. 155 do RICD de 1989, fundamentado na relevância da matéria e no inadiável interesse nacional, para inclusão automática na Ordem do Dia e discussão e votação imediatas tanto do projeto de decreto legislativo quanto da própria mensagem presidencial. Nesse cenário, os pareceres das comissões são dados diretamente no Plenário, que passa a deliberar sobre o projeto de decreto legislativo. É importante mencionar nesse contexto a Questão de Ordem nº 284, de 13 de maio de 2008, que validou a possibilidade de ocorrer a votação do projeto de decreto



legislativo oferecido no próprio parecer apresentado diretamente em Plenário, sem a necessidade de retorno dessa nova proposição à Secretaria para nova autuação, além de ter reiterado a aplicabilidade do requerimento de urgência do art. 155 do RICD à votação de tratados de direitos humanos sujeitos ao trâmite especial previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.³⁸

3.2. Tramitação no Senado Federal

Antes de passar ao exame das sucessivas normas regimentais que tratam da aprovação de tratados no Senado Federal, convém destacar que, diferentemente da Câmara dos Deputados, a qual exerce a condição de Casa Iniciadora na aprovação dos tratados, recebendo a mensagem presidencial e transformando-a em projeto de decreto legislativo, o Senado Federal, na qualidade de Casa Revisora, apenas trabalha com a proposição legislativa proveniente da Câmara dos Deputados. Essa circunstância está refletida nas sucessivas versões dos Regimentos Internos do Senado Federal (RISF), que nem trazem normas referentes à apresentação de projeto de decreto legislativo sobre a matéria nem atribuem a autoria dessa proposição legislativa, equivocadamente, ao Chefe do Poder Executivo.

O RISF de 1831 (Ato de 3 de agosto de 1831) não possuía regras específicas para a aprovação parlamentar de tratados. Esse cenário viria a se alterar significativamente com o RISF de 1903 (Ato de 7 de dezembro de 1903), que estabeleceu a Comissão de Constituição e Diplomacia entre as comissões permanentes, previu que as discussões de projetos de lei ou resolução atinentes a tratados se daria em reuniões ou sessões secretas e incluiu os projetos resolvendo definitivamente sobre tratados no rol de proposições sujeitas a apoio por cinco Senadores, quando não provenientes da Câmara dos Deputados. A atualização de 1926 apenas acrescentou que os projetos referentes a tratados estariam sujeitos exclusivamente a uma rodada de discussões.

O RISF de 1948 (Resolução nº 3, de 1948-SF), por sua vez, reestruturou os serviços da Casa Legislativa, substituindo a Comissão de Constituição e Diplomacia,

³⁸ Disponível em: www.camara.leg.br/v-busca-qordem/26256. Último acesso em 9 de janeiro de 2025.



entre outras, pela Comissão de Relações Exteriores, prevendo sua competência expressa para opinar sobre os atos internacionais sujeitos a deliberação do Senado Federal.

O RISF de 1959 (Resolução nº 2, de 1959) não apresentou novidades em sua redação original, mas alterações posteriores a seu texto o fizeram. A Resolução nº 76, de 1961, permitiu que o projeto de decreto legislativo referente a tratado, convênio ou acordo internacional” com prazo restante igual ou inferior a oito dias para a manifestação do Brasil fosse incluído automaticamente em Ordem do Dia do Plenário, sem os pareceres das comissões (art. 171, II, ‘f’). Com isso, mencionava-se pela primeira vez expressamente que a proposição legislativa associada à aprovação de tratados era o projeto de decreto legislativo.

A Resolução nº 6, de 1964, que alterava o RISF de 1959, representou o principal ponto de ruptura na regência da matéria, inaugurando título específico referente à aprovação de tratados pelo Senado Federal, com procedimento próprio. O art. 340-A dispunha, sucessivamente, que: (i) o projeto de decreto legislativo deveria ser lido no período do expediente e publicado com cópia autenticada do texto em língua portuguesa, acompanhado da mensagem presidencial e da exposição de motivos em avulso; (ii) a distribuição deveria ocorrer simultaneamente para a Comissão de Relações Exteriores e as demais comissões com competência para a matéria, para que dessem parecer no prazo comum de quinze dias, prorrogáveis; (iii) vencido o prazo, o projeto poderia ser incluído diretamente em Ordem do Dia, com os pareceres faltantes dados oralmente em Plenário; e (iv) havendo emendas, o projeto retornaria às comissões para novo parecer no mesmo prazo.

O RISF atual (Resolução nº 93, de 1970-SF) manteve a previsão de rito especial para a tramitação de projetos referentes a atos internacionais, em seu art. 376. Ficou estabelecido, sucessivamente, que: (i) o projeto de decreto legislativo referente a atos internacionais apenas pode tramitar na Casa se acompanhado de cópia autenticada do texto em língua portuguesa, acompanhada da mensagem de encaminhamento e da exposição de motivos; (ii) lido em Plenário, o projeto é distribuído exclusivamente à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional; (iii) o prazo para emendas perante a Comissão é de cinco dias úteis; (iv) o prazo para parecer sobre o projeto e as emendas é então de quinze dias úteis, prorrogável



por igual período; (v) aprovado o parecer, a matéria é incluída em Ordem do Dia, após o interstício regimental³⁹.

Estão ainda previstos dois mecanismos regimentais específicos voltados à aceleração da tramitação dos projetos de decreto legislativo referentes a tratados: a possibilidade de inclusão em Ordem do Dia sem parecer caso falem dez ou menos dias para o término do prazo previsto para a manifestação do Brasil na esfera internacional sobre o tratado (art. 172, II, 'c'); e a faculdade do Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, de conferir competência terminativa à manifestação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre projetos de decreto legislativo referentes a tratados ou acordos internacionais (art. 91, §1º, I). A prática do Senado Federal, contudo, não tem sido no sentido de adotar os expedientes regimentais antes mencionados, dando celeridade à matéria por outras vias. Em primeiro lugar, é comum que o interstício regimental de três dias úteis não seja seguido à risca, sendo superado por acordo entre os parlamentares, mediante inclusão extrapauta do projeto de decreto legislativo⁴⁰. Em segundo lugar, é admitida a possibilidade de apresentação e aprovação de requerimento de urgência (art. 336), que leva à inclusão da matéria em Ordem do Dia (imediatamente, se houver acordo), dispensados os interstícios regimentais e proferido o parecer em Plenário, em substituição à Comissão (art. 337).⁴¹

Aprovado o projeto, é feita a promulgação do decreto legislativo pelo Presidente do Senado Federal, que comunica a sua aprovação ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Ministro das Relações Exteriores, pelo

³⁹ Trata-se do interstício regimental de três dias úteis referido no art. 280 do RISF atual, entre a distribuição do parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e o início da discussão.

⁴⁰ Vide, por exemplo, a tramitação do Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 82, de 2016 (Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Intercâmbio de Informações e Cooperação em Segurança Pública, assinado em Montevideu, em 30 de maio de 2011). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127726>. Último acesso em 14 de fevereiro de 2025.

⁴¹ Vide, por exemplo, a tramitação do Projeto de Decreto Legislativo nº 271, de 2024 (Acordo de Sede entre a República Federativa do Brasil e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual para a Criação de um Escritório de Coordenação dessa Organização no Brasil, assinado em 2 de outubro de 2009). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/165776>. Último acesso em 14 de fevereiro de 2025.



encaminhamento de autógrafos, e ao Presidente da República, mediante mensagem informando sobre a promulgação.

3.3. Tratados sobre Direitos Humanos e o Procedimento Especial

Apresentadas as disposições constantes dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal referentes à aprovação de tratados, é possível perceber uma importante omissão. Nenhum dos textos possui regras capazes de contemplar o que dispõe o art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, referente à aprovação de tratados de direitos humanos com equivalência às emendas constitucionais.

Esse vazio normativo, contudo, não se deve à ausência de propostas. A primeira tentativa de aproximar-se dessa questão deu-se com a apresentação do Projeto de Resolução nº 204, de 3 de março de 2005, pelo Deputado Fernando Coruja, que pretendia acrescentar o art. 203-A ao RICD de 1989, com a inclusão de novo capítulo no rol de matérias sujeitas a disposições especiais, logo após aquele referente às propostas de emenda à constituição (PECs).

A proposta inspirava-se nas regras regimentais aplicáveis às PECs (arts. 201 a 203 do RICD de 1989), combinando-as à tramitação ordinária dos demais tratados. Recebida mensagem presidencial encaminhando tratado com possível conteúdo de direitos humanos, o avulso seria publicado com prazo de dez sessões para a apresentação de requerimento solicitando sua equivalência a emenda constitucional, firmado por pelo menos um terço dos Deputados, em analogia ao prazo e ao quórum regimentais estabelecidos para o emendamento das PECs. Apresentado o requerimento, ele seria submetido à deliberação do Plenário. Caso aprovado, a mensagem seria encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para que ela se pronunciasse sobre a admissibilidade e a conveniência em estabelecer a equivalência a emenda constitucional. Admitida a tramitação em conformidade com a hipótese constitucional, a matéria seria encaminhada para Comissão Especial especificamente designada pelo Presidente, para o exame do mérito e a apresentação do projeto de decreto legislativo. A nova proposição seria então submetida a dois turnos de discussão e votação em Plenário, com quórum de três quintos. Aprovado o projeto de decreto legislativo nessas



condições, ele seria encaminhado ao Senado Federal, com indicação de que fora aplicado o procedimento previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

Caso não alcançado o quórum qualificado de aprovação de três quintos, a matéria seria considerada aprovada pelo procedimento ordinário se aprovada por maioria simples. Na hipótese de não ser alcançada sequer a maioria simples, o projeto não seria imediatamente rejeitado, mas sim submetido a nova votação, uma vez que votos contrários fundamentados apenas na rejeição da equivalência constitucional poderiam agora ser alterados, tornando-se favoráveis à aprovação com hierarquia apenas supralegal. Aprovado o projeto de decreto legislativo em procedimento ordinário, após a primeira ou segunda votação, seria encaminhado em revisão ao Senado Federal. A proposta do Deputado Fernando Coruja previa ainda a possibilidade de apresentação de requerimentos voltados especificamente a submeter tratados ratificados anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, para que esses instrumentos internacionais pudessem passar a contar com hierarquia constitucional após nova aprovação pelo Plenário em conformidade com o rito previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

Outras duas propostas posteriores, apensadas ao projeto do Deputado Fernando Coruja, foram apresentadas pelos Deputados Alberto Fraga (Projeto de Resolução nº 271, de 9 de novembro de 2005) e Ronaldo Caiado (Projeto de Resolução nº 131, de 15 de maio de 2008). A primeira delas simplesmente incluía nova hipótese de criação de comissão especial e inseria regra geral sobre a aplicabilidade, no que couber, do procedimento especial das PECs à aprovação de tratados de direitos humanos. A segunda, por sua vez, substituíu a figura do requerimento pela indicação interna da Comissão de Relações Exteriores. Aprovada a indicação em Plenário, seria feito juízo de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, seguido do estabelecimento de comissão especial, com o mesmo prazo previsto para a apreciação de PEC, de quarenta sessões, para examinar o mérito do tratado e oferecer o projeto de decreto legislativo, a ser aprovado por quórum de três quintos, em dois turnos de discussão e votação.

Embora aprovado parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania à proposta do Deputado Fernando Coruja, cujo substitutivo suprimia a exigência de aprovação do requerimento em Plenário e retirava a possibilidade de



apresentação de requerimento para nova aprovação pelo procedimento especial de tratados anteriormente ratificados, os projetos de resolução não foram levados a Plenário, sendo arquivados ao final da terceira legislatura de tramitação do principal.

Na prática congressual, o tema suscitou questionamento pela primeira vez na tramitação da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, então traduzida no Projeto de Decreto Legislativo nº 2.999, de 8 de janeiro de 2003. Incluída a proposição na Ordem do Dia do Plenário de 8 de fevereiro de 2007 para discussão e votação, foram apresentados requerimentos de retirada de pauta, questionando se não seria conveniente estabelecer regras gerais para a tramitação de acordos internacionais com conteúdo de direitos humanos, até mesmo para avaliar se o tratado em questão seguiria o novo rito especial trazido pela Constituição Federal. Além disso, foi suscitada na mesma data a Questão de Ordem nº 10, de 2007, indagando se não seria possível apresentar requerimento para a votação em dois turnos e se o tratado poderia ter ou não força de emenda constitucional.⁴²

Diante da resposta da Presidência de que a tramitação ordinária seria aplicada a todos os tratados enquanto ainda não regulamentado o procedimento especial na Câmara dos Deputados, foi apresentado recurso à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Recurso nº 4, de 2007).

A resposta ao recurso traz importantes considerações que pautaram as opções adotadas posteriormente pela Mesa da Câmara dos Deputados. Em primeiro lugar, assentou-se que o art. 5º, § 3º, da Constituição Federal não é norma de eficácia limitada, contendo certo grau de normatividade autoaplicável. Os conceitos nela previstos, referentes à hierarquia das normas aprovadas, à aferição do quórum de três quintos e à adoção de dois turnos de discussão e votação, são já conhecidos das regras internas das Casas Legislativas, aplicáveis normalmente ao procedimento de apreciação de emenda constitucional. Assim, nada obstaria a adoção de analogias, para viabilizar a eficácia do dispositivo constitucional em questão. Em segundo lugar, é feita sugestão específica para que fosse admitida a possibilidade de apresentação de requerimento para a aprovação de tratados de

⁴² Disponível em: www.camara.leg.br/v-busca-gordem/26091. Último acesso em 11 de janeiro de 2025.



direitos humanos com equivalência às emendas constitucionais, com analogia aos legitimados para a apresentação de PEC. Vejamos:

Com base nessas regras procedimentais existentes, e, tendo em vista, sobretudo, a orientação doutrinária mais moderna, que recomenda a adoção do princípio da máxima eficácia possível na aplicação de normas constitucionais, parece-nos que a Mesa já disporia de instrumentos normativos suficientes para dar aplicabilidade imediata ao § 3º do art. 5º da Constituição Federal, podendo valer-se legitimamente do recurso da analogia para usar, no que couber, as regras de votação previstas para a PEC no caso da apreciação de projetos de decreto legislativo referentes a acordo ou convenção internacional envolvendo direitos humanos.

Concluimos nosso voto no sentido do provimento do Recurso nº 4, de 2007, ressaltando-se que, na apreciação de projetos de decreto legislativo referentes a acordo ou convenção internacional envolvendo direitos humanos pode ser adotado um procedimento especial, que incorpora às regras de tramitação do decreto legislativo as restrições à propositura de PEC. Dessa forma, desde que não haja preclusão, o procedimento especial pode ser requerido por todos os legitimados para a propositura de emenda descritos no artigo 60 da Constituição Federal. Regularmente proposto o trâmite diferenciado, o projeto de decreto legislativo deve ser discutido e votado em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovado se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros, a teor do § 2º do referido dispositivo.⁴³

Dessa forma, o entendimento da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sugeria que a Mesa deveria, daquele momento em diante, adotar entendimentos que viabilizassem a aprovação de tratados de direitos humanos com hierarquia semelhante a emendas constitucionais, incluindo a possibilidade de parlamentares e outros legitimados requererem que tratados de seu interesse fossem submetidos ao procedimento especial.

Poucos meses depois da discussão referente ao Projeto de Decreto Legislativo nº 2.999, de 2003, o Congresso Nacional viria a receber a primeira mensagem presidencial solicitando a aprovação de um tratado internacional de acordo com o trâmite previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal. Tratava-se da Mensagem nº 711, de 26 de setembro de 2007, que encaminhava o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo

⁴³ Disponível em: www.camara.leg.br/v-busca-gordem/26091. Último acesso em 12 de janeiro de 2025.



Facultativo. Antes mesmo de sua distribuição, foi apresentada a Questão de Ordem nº 230, de 7 de novembro de 2007, questionando: (i) se a matéria seria encaminhada inicialmente à Comissão de Relações Exteriores ou se seria estabelecida Comissão Especial, a exemplo do que ocorre com as PECs; e (ii) qual tratamento seria dado à proposição se não obtido o quórum de aprovação qualificado.

Na resposta, o Presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, especificou o procedimento que seria adotado para a tramitação do feito, para esclarecer que a mensagem seria regularmente despachada às comissões. Contudo, deveria ocorrer necessariamente a votação nominal em Plenário, para permitir avaliar se aprovada ou não a proposição por três quintos. Se assim o fosse, seria anunciado novo turno de discussão e votação, para atender à exigência constitucional. Aprovada em dois turnos, seria então encaminhada ao Senado Federal com a indicação do dispositivo constitucional relevante, para adoção de procedimento semelhante. Sendo infrutífera a votação, mas aprovada por maioria simples, considerar-se-ia aplicado o procedimento ordinário, com envio em revisão ao Senado Federal. Quanto à questão da criação de comissão especial, destacou que ela seria estabelecida no caso, mas não por força do art. 34, I, do RICD de 1989, que se refere à presença obrigatória desse colegiado na tramitação de PECs, e sim do inciso II desse mesmo dispositivo, que se refere à existência de múltiplas comissões com competência para o exame do mérito.⁴⁴ Com isso, ficava afastada a analogia nesse ponto, sendo perfeitamente factível não haver comissão especial na tramitação de tratados sujeitos ao procedimento especial. Esses entendimentos foram seguidos na tramitação da proposição desde o próprio despacho de distribuição, que mencionou expressamente que se tratava de “proposição sujeita à apreciação do Plenário, nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal”.

Em aditamento à Questão de Ordem nº 230, de 2007, acrescentou-se ainda que, em não havendo solicitação, pelo Presidente da República, de tramitação especial, seria aberto prazo para apresentação de requerimento subscrito por um

⁴⁴ Disponível em: www.camara.leg.br/v-busca-gordem/26447. Último acesso em 12 de janeiro de 2025.



terço dos parlamentares, no prazo de dez sessões, sujeito à aprovação do Plenário por maioria simples.

Esse entendimento foi seguido pela primeira vez durante a tramitação da Mensagem nº 696, de 13 de dezembro de 2010, referente à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, com a abertura de prazo para a apresentação de requerimento em novo despacho de distribuição. Há exemplo recente da efetiva apresentação de requerimento para a aprovação de tratado com hierarquia semelhante a emenda constitucional na Mensagem nº 412, de 24 de outubro de 2017, referente à Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos. Contudo, o requerimento ainda está pendente de apreciação do Plenário. Até o presente momento, todos os acordos já aprovados com hierarquia constitucional foram provenientes de pedido de tramitação especial formalizado pelo Presidente da República.

Convém complementar essa afirmação com o exemplo da Mensagem nº 344, de 3 de novembro de 2014, que submeteu ao Congresso Nacional o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso. Nesse caso, o pedido de aprovação nos moldes do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988, não foi feito pelo Presidente da República na mensagem de encaminhamento, mas apenas figurou na Exposição de Motivos Interministerial, firmada pelos Ministros das Relações Exteriores, da Cultura e da Secretaria de Direitos Humanos. O documento em questão indicava que o tratado estava associado à implementação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a qual havia sido anteriormente aprovada com equivalência às emendas constitucionais, de modo que as mesmas razões que justificaram a adoção do procedimento especial naquela oportunidade também deveriam ser adotadas no exame do tratado mais recente.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, no parecer sobre a Mensagem nº 344, de 2014, concordou com a sugestão da Exposição de Motivos Interministerial, assim se pronunciando sobre a questão:



Antes de concluir meu voto, desejo assinalar um aspecto importante do Tratado de Marraqueche, igualmente destacado na exposição de motivos, aspecto este referente à natureza do Tratado de Marraqueche de ato internacional tendo por objeto a salvaguarda de direitos humanos. Tendo em vista tal natureza, nos parece procedente e, portanto, que merece prosperar a sugestão dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Cultura e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que firmam a exposição de motivos - bem como das organizações da sociedade civil que apoiaram a participação brasileira no processo negociador - no sentido de que o Tratado de Marraqueche, em apreço, seja apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados segundo rito próprio, em observância ao disposto na Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, a qual acrescenta o § 3º ao Artigo 5º da Constituição (...).

Considerando a natureza do Tratado de Marraqueche, haja vista os direitos cujo exercício visa a garantir, bem como seus objetivos e motivações e, ainda, por ser decorrente de mandato originado na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a nós parece jurídica e politicamente correto que o Tratado em epígrafe seja apreciado e aprovado com quórum qualificado, em dois turnos de votação, em cada Casa do Congresso Nacional.

Em que pese essa conclusão, o colegiado não fez constar expressamente no projeto de decreto legislativo por ele apresentado qualquer referência à aprovação mediante procedimento especial. Essa circunstância foi notada pela Comissão de Cultura, cujo parecer concluiu ser “cabível a sugestão dada na exposição de motivos e acatada pelo nobre relator da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional”, apresentando substitutivo ao Projeto de Decreto Legislativo nº 57, de 29 de abril de 2015, com a indicação que o instrumento seria aprovado “nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal”. A Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, em parecer, aprovou substitutivo de idêntico teor àquele apresentado pela Comissão de Cultura. O último parecer para a proposição, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pronunciou-se pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição. Recebidos os pareceres das Comissões pela Mesa Diretora, esta retificou de ofício o despacho de distribuição, para indicar que a matéria iria a Plenário seguindo o procedimento especial, com quórum de aprovação de três quintos, em dois turnos de votação. Não foram apresentadas questões de ordem ou recursos para questionar a retificação.

A situação enfrentada pela Câmara dos Deputados era peculiar por diversos motivos: (i) já existia tratado anterior ao Tratado de Marraqueche, de temática relacionada, aprovado pelo procedimento especial, a saber, a Convenção das



Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; (ii) o Tratado de Marraqueche podia ser lido como um meio de implementar as obrigações do tratado antecedente, na forma do artigo 30.3 desse tratado (dever de adotar providências para reduzir barreiras em matéria de direitos de propriedade intelectual); (iii) o próprio Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de caráter meramente procedimental, havia sido aprovado anteriormente com equivalência a emenda constitucional. Assim, havia forte razoabilidade em considerar que a omissão na mensagem de encaminhamento não equivalia a uma falta de interesse do Poder Executivo em adotar o procedimento especial para o Tratado de Marraqueche.

Diante desse cenário, o exemplo do Tratado de Marraqueche sugere que o pedido de adoção do procedimento especial pode ser formulado tanto no texto da própria mensagem presidencial, mediante referência expressa à aprovação na linha do dispositivo constitucional relevante (art. 5º, § 3º, da Constituição Federal), quanto na exposição de motivos que a acompanha, desde que o interesse do Poder Executivo na equivalência do instrumento internacional com emenda constitucional também possa ser deduzido das circunstâncias do caso.⁴⁵

Ainda sobre o tema do procedimento especial, é interessante destacar o que foi decidido na Questão de Ordem nº 285, de 13 de maio de 2008, que reforça os pontos em que a analogia não foi adotada na prática da Câmara dos Deputados, prevalecendo a lógica da tramitação ordinária dos tratados sobre aspectos especiais associados às PECs. De partida, a Presidência esclareceu que a aprovação do tratado não equivaleria a uma alteração direta do texto constitucional, mas apenas à elevação da hierarquia do tratado aprovado sob rito especial, sendo desnecessário que o texto fosse eventualmente versado sob a forma de uma nova emenda constitucional, com as cautelas que as acompanham. Com isso, as questões de antecipação do juízo de admissibilidade, a cargo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, e da vedação do regime de urgência, não seriam estendidas

⁴⁵ Para a aplicação dessas conclusões a outros casos futuros, que não apresentem as mesmas peculiaridades da Mensagem nº 344, de 2014, conviria fazer análise mais detalhada sobre o valor normativo e interpretativo da exposição de motivos, documento atualmente disciplinado pelos arts. 52 e 54 do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024.



em um primeiro momento aos tratados sujeitos ao procedimento previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.⁴⁶

O tema da aprovação especial de tratados de direitos humanos não tem suscitado maiores reflexões no que toca à atuação do Senado Federal. Esta Casa Legislativa tem se limitado a seguir o que está indicado no ofício recebido da Câmara dos Deputados, de modo que todas aquelas proposições que até hoje foram submetidas no Senado Federal ao rito do art. 5º, § 3, da Constituição Federal são precisamente aquelas assim designadas pela Casa Iniciadora.

Além disso, a tramitação sob esse procedimento especial tem se alinhado com a interpretação da Questão de Ordem nº 230, de 2007, da Câmara dos Deputados, de modo que a distribuição para as comissões não tem sido alterada em relação ao procedimento ordinário de aprovação de tratados, com diferenças apenas na fase de Plenário, quando é anunciada votação nominal, seguida por segundo turno caso obtido o quórum constitucional de três quintos. Adotam-se, ainda, o interstício regimental de cinco dias úteis entre os turnos (art. 362 do RISF atual) e a exigência mínima de cinco sessões ordinárias consecutivas para discussão em primeiro turno (art. 358, *caput*, do RISF atual) e de três sessões ordinárias consecutivas em segundo turno (art. 363 do RISF atual). Cabe destacar, em complemento, que a promulgação dos decretos legislativos de aprovação desses tratados também tem seguido o procedimento ordinário, sendo feita pelo próprio Presidente do Senado Federal, e não pelas Mesas de ambas as Casas.

Outra questão que pode ser extraída da prática do Senado Federal é a possibilidade de não apenas requerer a urgência na tramitação, o que permite que a matéria seja deslocada para imediata apreciação do Plenário, onde será apresentado parecer em substituição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, como também o calendário especial. A prática do calendário especial, que igualmente visa a acelerar a tramitação da proposição, consiste na apresentação de requerimento firmado por todos os líderes de blocos e partidos, voltado a dispensar, por acordo, o prazo do interstício regimental de cinco dias úteis entre os dois turnos de votação (OLIVEIRA, 2021, 476-477). É o que ocorreu na tramitação do Projeto de

⁴⁶ Disponível em: www.camara.leg.br/v-busca-gordem/26527. Último acesso em 12 de janeiro de 2025.



Decreto Legislativo nº 347, de 2015, referente ao Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso. Aprovado o requerimento de calendário especial, a votação dos dois turnos ocorreu no mesmo dia, afastado o interstício regimental.

Cabe destacar que ainda não contamos com exemplos práticos de questões relevantes que poderiam suscitar a alteração da tramitação no Senado Federal em relação ao que ocorrera na Câmara dos Deputados, como a apresentação de requerimento firmado por um terço dos Senadores para a aprovação especial ou o fracasso de tratado anteriormente aprovado na Casa Iniciadora pelo quórum qualificado de três quintos em dois turnos, com a aprovação no Senado Federal apenas por quórum de maioria simples. É de se esperar, contudo, que tais questões venham eventualmente a aparecer, especialmente se for mantido o cenário de ausência de regulamentação do tema nos Regimentos Internos das Casas Legislativas.

3.4. Tramitação no Congresso Nacional

Apresentadas as regras para a apreciação de tratados internacionais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, incluída a questão dos tratados de direitos humanos sujeitos a procedimento especial de aprovação, convém complementá-las com as disposições que tratam de atribuições próprias do Congresso Nacional, constantes de resoluções que compõem o Regimento Comum. Em hipóteses limitadas, é possível que os tratados internacionais sejam submetidos à apreciação de colegiados bicamerais, integrantes do Congresso Nacional, antes de serem examinados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. São três as principais situações que merecem atenção.

A primeira situação é contemplada pela Resolução nº 1, de 2011, que dispõe atualmente sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (RBPM). A RBPM é um colegiado *sui generis* no Congresso Nacional, uma vez que é considerada um “órgão de ligação” e não uma comissão mista, embora a ela sejam estendidas as regras comumente aplicáveis ao funcionamento dessas comissões, inclusive por força de expressa previsão do art. 11, *caput*, da Resolução nº 1, de 2011 (SANTOS *et al*, 2023, 60). A natureza singular deve-se ao fato de a RBPM



acumular funções típicas de uma comissão com outras assumidas provisoriamente e que deixarão de ser por ela exercidas quando realizadas as eleições diretas dos representantes brasileiros para o Parlamento do Mercosul (Parlasul), previstas no art. 6º do Protocolo Constitutivo do Parlasul (incorporado ao nosso ordenamento interno pelo Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007).

No que importa à aprovação de tratados, é conveniente destacar dois cenários alternativos, correspondentes aos diferentes procedimentos previstos nos arts. 4º e 5º da Resolução nº 1, de 2011-CN, que abrangem as normas internas e internacionais de interesse do Mercosul, incluídos os tratados e outros atos internacionais.

Começamos pelo procedimento previsto no art. 5º da Resolução nº 1, de 2011-CN, de natureza comum. Nesse modelo, uma vez recebida a mensagem presidencial na Câmara dos Deputados, será ela distribuída inicialmente à RBPM. A esta competirá examinar o mérito do tratado e oferecer o respectivo projeto de decreto legislativo. A nova proposição é então recebida, autuada e distribuída pela Secretaria-Geral da Mesa, com a designação das comissões competentes da Câmara dos Deputados, seguindo-se a partir desse momento o trâmite usual de aprovação parlamentar.

O procedimento preferencial previsto no art. 4º da Resolução nº 1, de 2011-CN, por sua vez, foi pensado para acompanhar o trâmite acelerado previsto no art. 4.12 do Protocolo Constitutivo do Parlasul. Referido instrumento internacional prevê que, uma vez apresentada consulta prévia ao Parlamento do Mercosul pelo Conselho do Mercado Comum sobre determinado projeto de norma mercosulina e aprovado o projeto nos exatos termos do parecer, os respectivos Poderes Executivos dos Estados Membros terão prazo de quarenta e cinco dias para submeter a norma à aprovação parlamentar, contando os respectivos Poderes Legislativos com prazo de cento e oitenta dias para deliberar, mediante procedimento preferencial.⁴⁷

Para atender a esse prazo reduzido e implementar em âmbito nacional o procedimento preferencial previsto no art. 4.12 do Protocolo Constitutivo, o

⁴⁷ As atribuições do Parlasul, incluído o procedimento preferencial, estão didaticamente apresentados, com um olhar crítico sobre o futuro do bloco regional, por Rafael Silveira e Carlos Espíndola (2022).



Regimento Comum concentrou a atividade instrutória na RBPM, que se pronunciará sobre todos os aspectos cabíveis (mérito, constitucionalidade, juridicidade e adequação financeira e orçamentária) e oferecerá o projeto de decreto legislativo, apenas se dando a apreciação da matéria subsequentemente nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Convém ressaltar que a Resolução nº 1, de 2011-CN, faculta à RBPM solicitar o pronunciamento de outras Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre aspectos específicos da norma sob apreciação, mas isso não se dá mediante o deslocamento da tramitação, apenas se prestando as informações em questão para subsidiar o parecer da RBPM.

O procedimento preferencial previsto no art. 4º da Resolução nº 1, de 2011-CN, ainda não foi posto em prática, muito em função da ausência de maior articulação entre os órgãos mercosulinos. Esse distanciamento ensejou o estabelecimento do Grupo de Alto Nível sobre a Relação Institucional entre o Conselho Mercado Comum e o Parlamento do Mercosul (Ganrel) pela Decisão CMC nº 47/2008, voltado a elaborar normativo sobre a interação entre os órgãos. Diante da ausência de adoção das regras em questão, o Parlasul apresentou, em 2016, pedido de informações ao Conselho do Mercado Comum sobre os trabalhos do Ganrel,⁴⁸ questionando ainda sobre as perspectivas de serem finalmente formuladas consultas com fundamento no art. 4.12 do Protocolo Constitutivo. A situação, contudo, permanece até o momento sem avanços.

A segunda situação é contemplada pela Resolução nº 2, de 2014-CN, que trata das atribuições da Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CMCPLP). Tal como no caso da RBPM, a CMCPLP é convidada a se manifestar sobre normas internas e internacionais de interesse da organização internacional relevante, incluídos os tratados e outros atos internacionais.

Para os tratados de interesse da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, diferentemente daqueles afetos ao Mercosul, apenas está regimentalmente previsto um procedimento. O art. 4º, *caput*, da Resolução nº 2, de 2014-CN, indica que a CMCPLP examinará na origem o mérito e oferecerá o projeto

⁴⁸ Parlamento do Mercosul. *Documento MERCOSUR/PM/SO/PI 01/2016 (Funcionamento do GANREL)*. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12197/1/pedido-de-informe-01-2016.pdf>. Último acesso em 6 de janeiro de 2025.



de decreto legislativo, proposição essa que será então recebida, autuada e distribuída pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados para distribuição às demais comissões competentes, seguindo-se a partir desse momento o trâmite usual de aprovação parlamentar.

Curiosamente, a Resolução nº 2, de 2014-CN, reproduziu no procedimento comum da CMCPLP a norma prevista especificamente para o procedimento preferencial da RBPM, permitindo àquele colegiado solicitar o pronunciamento de outras Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre aspectos específicos da norma sob apreciação. Referida previsão parece contar com utilidade limitada, uma vez que, no procedimento comum, a CMCPLP não é o único colegiado responsável pela instrução da matéria, sendo perfeitamente plausível (e mesmo provável) que aqueles colegiados convidados a prestar informações venham a se manifestar posteriormente, em seus pareceres, durante a tramitação nas respectivas Casas Legislativas, sobre a matéria em questão.

A última situação é contemplada pela Resolução nº 3, de 1990-CN, que versa sobre as atribuições da Comissão Representativa do Congresso Nacional (CRCN), colegiado temporário com assento constitucional, eleito para cada período legislativo, e que está voltado a substituir o Plenário e as Comissões Permanentes das Casas Legislativas durante o recesso parlamentar. Dispõe seu art. 7º, IV, 'd', que a CRCN poderá deliberar sobre tratados e outros atos internacionais quando o prazo de manifestação previsto para o Brasil for se encerrar durante o recesso ou nos dez dias a ele subsequentes.

Com isso, instalada a CRCN e presentes as condições previstas no dispositivo, poderá ser dispensada a competência dos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ocorrendo a votação do projeto legislativo que aprova o texto do tratado exclusivamente nessa Comissão. As deliberações do referido colegiado, nos termos do art. 10 da Resolução nº 3, de 1990-CN, dão-se por maioria simples de Deputados e Senadores, tomados os votos e contada a presença dos representantes de cada uma das Casas separadamente.

O expediente previsto na Resolução nº 3, de 1990-CN, que permite abreviar a tramitação de um ato internacional no Poder Legislativo, nunca foi aplicado no Congresso Nacional. A CRCN, nas ocasiões em que convocada, o que ocorreu pela última vez em 12 de janeiro de 2012, apenas realizou audiências públicas ou



apreciou requerimentos, indicações e projetos de lei, notadamente em matéria orçamentária, não tendo sido examinada em nenhuma oportunidade mensagem presidencial ou projeto de decreto legislativo referente a tratado.⁴⁹

3.5. Um Parêntese: Decretos Legislativos e Denúncia de Tratados

Como mencionado na introdução deste estudo, o panorama da aprovação legislativa de tratados ganhou destaque com as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, nos anos de 2023 e 2024, no sentido de a intervenção do Poder Legislativo ser condição necessária não apenas à ratificação, como também à denúncia. Com isso, caso o Presidente da República deseje se desvincular de um tratado internacional, ele deverá encaminhar ao Congresso Nacional pedido de denúncia, sujeito a aprovação parlamentar.

Até o momento deste estudo, não contamos ainda com nenhum exemplo de pedido de denúncia encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Ademais, os regimentos internos das Casas Legislativas ainda não disciplinam a tramitação desses expedientes, muito embora as regras referentes à tramitação dos atos de aprovação legislativa de tratados, no contexto da ratificação, possam ser provavelmente compatíveis com o contexto da denúncia – fato esse que é reforçado pela circunstância de tanto o RICD atual (art. 151, inciso I, alínea ‘j’) quanto o RISF atual (art. 376) mencionarem de maneira genérica a tramitação de “proposições que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional” ou de “proposições referentes a atos internacionais”.

Entretanto, considerando as peculiaridades da denúncia, que representa uma ruptura de compromissos jurídicos, em contraste com a ratificação, parece-me interessante que o rol de documentos a serem encaminhados pelo Poder Executivo para consideração do Poder Legislativo fosse expandido em sede de previsão regimental que eventualmente venha a se referir ao pedido de aprovação da denúncia, tanto no RISF quanto no RICD. Vislumbro ao menos três tipos de

⁴⁹ Tais informações podem ser confirmadas nos relatórios anuais da Presidência do Senado Federal e do Congresso Nacional, que compilam, entre outros, as reuniões das Comissões Representativas e as matérias nelas apreciadas. Os documentos em questão estão disponíveis para consulta em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorios-legislativos>. Último acesso em 7 de janeiro de 2025.



informação que seriam úteis para que o Poder Legislativo seja capaz de exercer de maneira mais efetiva sua função de controle. Em primeiro lugar, considerando que não raramente outros atos internacionais são praticados com fundamento no tratado (a exemplo de acordos interpretativos, ajustes complementares e protocolos adicionais) e normas internas podem ter sido editadas para sua implementação, os quais podem ser afetados pela denúncia, seria útil a informação sobre tais atos e normas conexos, para que o Poder Legislativo possa estimar a extensão dos efeitos jurídicos da denúncia. Em segundo lugar, no interesse de viabilizar a formação de juízo político balizado, convém que o Poder Executivo informe o Poder Legislativo sobre o rol de Estados contratantes, indicando ainda aqueles que tenham previamente denunciado o instrumento, com a data de depósito dos respectivos instrumentos de denúncia, o que permitiria avaliar se a denúncia brasileira está ou não ocorrendo de maneira isolada ou inoportuna. Em terceiro lugar, no interesse de reforçar o papel de fiscalização jurídica, é oportuno requerer do Poder Executivo a indicação do fundamento jurídico da denúncia, que pode remontar a uma cláusula prevista no tratado ou derivar de normas gerais do Direito Internacional, o que permitiria ao Poder Legislativo realizar o controle da legalidade da denúncia, averiguando se está em observância de regras e princípios do direito internacional.

Por fim, convém destacar que a nova competência a ser exercida pelo Poder Legislativo já passou a manifestar efeitos na redação dos decretos legislativos de aprovação de tratados. Eis que o Decreto Legislativo nº 1, de 20 de fevereiro de 2025, fez constar, pela primeira vez, no parágrafo único ao seu artigo 1º, referência expressa à exigência de aprovação parlamentar de eventual denúncia do tratado cujo texto foi por ele aprovado.

É o texto do art. 1º, parágrafo único, do decreto legislativo em questão, com referência expressa à denúncia:

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do *caput* do art. 49 da Constituição Federal, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em denúncia ou em revisão do referido Acordo e de seus anexos, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Sendo a aprovação parlamentar da denúncia uma competência exclusiva de extração constitucional, e considerando que a nova redação do dispositivo permite contemplar expressamente essa circunstância, concluo que a cláusula deve



idealmente passar a servir de base para a elaboração de novas proposições na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para fins de padronização e de boa técnica legislativa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia, baseada em revisão bibliográfica e no exame de fontes legislativas primárias, teve o objetivo de apresentar o cenário de aprovação legislativa de tratados no Brasil, minudenciando como essa competência, presente desde a Constitucional Imperial de 1824, foi posta em prática pelos atores constitucionais relevantes e regulada pelas normas pertinentes.

Em linhas gerais, podemos constatar que as sucessivas alterações constitucionais não representaram, em sua maior parte, mudanças qualitativas no processo de ratificação de tratados. Assim, preservou-se a tendência a manter a sinonímia entre tratados e convenções, com inclusões episódicas das expressões ajustes e atos internacionais, muito embora comumente desnecessárias (em especial após a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, que padroniza os contornos jurídicos dos tratados). Ademais, não foram raras as situações em que um texto constitucional trouxe defeito de paralelismo entre as competências legislativa e executiva, a exemplo das Cartas de 1891, 1967 e 1988. De mais a mais, a inclusão do qualificativo “encargos e compromissos gravosos ao patrimônio nacional” deu-se também sem maior cuidado técnico, resultando em discussões que não haviam sido antecipadas por seus proponentes. É nesse cenário que doutrinadores e operadores precisam fazer ajustes, de maneira incremental, adaptando-se ao mesmo tempo à prática internacional e ao comando constitucional.

Os regimentos internos, por sua vez, pouco contribuíram para o desenvolvimento da prática doméstica de aprovação de tratados, adotando uma postura majoritariamente responsiva, com normas que raramente são atualizadas. Assim, foi apenas a partir da década de 1960 que os regimentos internos passaram a contemplar disposições específicas que mencionavam o projeto de decreto legislativo como a proposição responsável pela aprovação de tratados, alinhando-se à prática que já era adotada desde a Constituição Federal de 1934, quando ocorreu a reorganização das espécies de competências legislativas.



Ao examinar os regimentos internos, podemos também notar que a aplicação de suas normas ainda depende de importantes esforços hermenêuticos dos parlamentares e órgãos técnicos. Exemplificam essa afirmação o fato de o procedimento especial de aprovação de tratados de direitos humanos ainda estar baseado em analogias com disposições regimentais pertinentes às propostas de emendas constitucionais, o enquadramento forçado da mensagem presidencial de encaminhamento de tratado entre as proposições de iniciativa do Chefe do Executivo para a aplicação do regime de prioridade sob o RICD, e a circunstância de as hipóteses regimentais do RISF, que se voltam especificamente a acelerar a tramitação dos projetos de decreto legislativo de aprovação de tratados, serem ignoradas, apenas sendo aplicadas as regras gerais de urgência desse regimento.

Identificar a relevância da modificação das espécies de competências legislativas sob a Constituição Federal de 1934 é a principal contribuição deste trabalho para o cenário da processualística dos tratados. Tal como exposto, com a indicação de diversos exemplos de atos normativos, ainda havia comandos díspares sob a Constituição Federal de 1891 que levaram à coexistência de uma multiplicidade de modelos – por um lado o tratado deveria ser apresentado ao Congresso Nacional por meio de projeto de lei, por outro lado havia ainda a intervenção presidencial na sanção ou promulgação dos decretos legislativos, e além disso não raramente o próprio diploma legislativo já contemplava a ordem de execução do ato internacional, tornando prescindível a edição de decreto executivo. Com isso, evidencia-se que a prática doméstica não “nasceu pronta”, mas passou por importante período de ajustes durante a primeira Constituição republicana.

A adoção da fórmula do decreto legislativo, por conseguinte, não se deu como opção imediata dos constituintes ou dos parlamentares republicanos, mas apenas como resposta pragmática à divisão constitucional das atribuições legislativas em dois grupos em sede da Constituição Federal de 1934: aquelas que se dão em condomínio com o Poder Executivo, mediante sanção ou veto, domínio exclusivo das leis, e aquelas que se dão sem a intervenção desse Poder, a exemplo da aprovação de tratados, para as quais foram adotadas o decreto legislativo. Essa mudança também se refletiu sobre os decretos executivos, que inicialmente faziam as vezes de complemento de execução, apenas passando a exercer a função de



promulgar o instrumento internacional quando constitucionalmente segregadas as atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo.

A experiência constitucional de 1937, com a consolidação de poderes nas mãos do Chefe do Executivo, representou um contraponto importante para experiências futuras. O discurso favorável à necessidade de reforço do controle parlamentar da política externa seguiu sendo um objetivo para todas as experiências constitucionais seguintes, com exceção pontual para a Emenda nº 1, de 1969, que trouxe recuos em relação à Constituição Federal de 1967. Exemplifica a defesa da indispensabilidade do controle parlamentar a rejeição do instituto da aplicação provisória de tratados, feita pelos internacionalistas e constitucionalistas de maneira praticamente unânime desde a vigência da Constituição Federal de 1946, de modo que esse instituto apenas foi adotado durante curto período de suspensão da ordem constitucional, em decorrência do Ato Institucional nº 5, de 1968.

Por fim, identificamos no trabalho que a necessidade de ajustes constantes também perpassa as discussões sobre os limites da dispensa de aprovação parlamentar de tratados. Muito embora o Poder Executivo já firmasse um pequeno número de tratados sem encaminhá-los ao Poder Legislativo mesmo em sede da primeira Constituição republicana, há claras tendências opostas por parte do Poder Executivo e do Poder Legislativo para a dispensa de aprovação, ao menos desde a Constituição Federal de 1946. Diferentes concepções sobre o que caracterizam, ou não, a esfera própria dos “acordos do Executivo” na prática brasileira estão presentes mesmo entre os pareceres dos diferentes Consultores Jurídicos do Itamaraty e seguem em voga ainda sob a Constituição Federal de 1988, o primeiro texto constitucional a dar indicações mais claras sobre a desnecessidade de aprovação parlamentar de todos os tratados, ainda que por acidente, já que a cláusula dos “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” veio a ser aplicada indistintamente à aprovação legislativa de tratados, acordos ou atos internacionais pela Comissão de Redação da Constituinte de 1987-1988.



REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. **A Conclusão de Atos Internacionais no Brasil**. Revista Forense, Belo Horizonte, n. 51, vol. 155, 1954, pp. 479-482.

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1966.

ACCIOLY, Hildebrando. A ratificação e a promulgação dos tratados em face da Constituição federal brasileira. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, 1948, 5-11.

ARAÚJO, João Hermes Pereira de. **A Processualística dos Atos Internacionais**. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1958.

BAHIA, Saulo José Casali. **Tratados Internacionais no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARBALHO, João. **Constituição Federal Brasileira: Comentários**. Rio de Janeiro: Companhia Litho-Typographia, 1902.

BRASIL. **Annaes do Senado Federal: Primeira Sessão da Primeira Legislatura. Sessões de 5 de junho a 15 de julho de 1891. Vol. I**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

BRASIL. **Annaes do Senado Federal: Terceira Sessão da Segunda Legislatura. Sessões de 15 de setembro a 14 de outubro de 1896. Vol. V**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional, Seção II**, Rio de Janeiro, ano 8, n. 183, 23 set. 1953. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1953/1953%20Livro%204.pdf. Último acesso em 9 de março de 2025.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional, Seção I**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 15, 9 fev. 1960. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09FEV1960.pdf>. Último acesso em 3 de março de 2025.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional, Seção I**, Rio de Janeiro, ano 16, n. 64, 17 jun. 1961. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JUN1961.pdf>. Último acesso em 3 de março de 2025.

CAVALCANTE, Livia Teixeira Canuto; OLIVEIRA, Adélia Augusta Souto de. Métodos de revisão bibliográfica nos estudos científicos. **Psicologia em revista**, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, pp. 83-102, 2020. Disponível em:



http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682020000100006&lng=pt&nrm=iso. Último acesso em 02 nov. 2024.

CAVALCANTI, Themístocles. **A Constituição Federal Comentada. Vol. II.** 3ª ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956.

CERVO, Amado. **Parlamento Brasileiro e Relações Exteriores (1826-1889).** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CRYER, Robert; HERVEY, Tamara; SOKHI-BULLEY, Bal; BOHM, Alexandra. **Research Methodologies in EU and International Law.** Oxford: Hart Publishing, 2011.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **Constituição e tratados internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2003.

ESPÍNDOLA, Eduardo. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18 de setembro de 1946). 2º Volume.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952.

FERREIRA, Marcelo Costa. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 53, n. 2, 2010, pp. 23-48.

GABSCH, Rodrigo. **Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo.** Brasília: Funag, 2010.

JUNQUEIRA, Marili Peres. Questões italianas: uma esquecida relação diplomática no final do século XIX. **Outros Tempos**, São Luís, vol. 6, n. 7, 2009, pp. 33-52.

LEAL, Aurelino. **Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira. Parte Primeira (Arts. 1 a 40).** Rio de Janeiro: F. Briguet e Cia, 1925.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira.** 2ª ed. ampl. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1928.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. A Constituição de 1988 e o poder de celebrar tratados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, vol. 5, n. 179, 2008, pp. 89-126.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais.** Porto Alegre: L&PM Editores, 1983.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty. Volume IV (1946-1951).** Brasília: Senado Federal, 2000.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty. Volume V (1952-1960).** Brasília: Senado Federal, 2001.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty. Volume VII (1972-1984).** Brasília: Senado Federal, 2004a.



MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty. Volume VIII (1985-1990)**. Brasília: Senado Federal, 2004b.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty. Volume IX (1990-2000)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1968.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público. Vol. I**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1986.

MELLO, Celso Duvivier Albuquerque de. **Direito Constitucional Internacional**. 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MILTON, Aristides. **A Constituição do Brasil: Notícia Histórica, Texto e Commentario**. 2ª ed. ampl. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, Tomo III (Arts. 34-112)**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967.

NAÇÕES UNIDAS. **Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs**. Nova Iorque: Nações Unidas, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. **Treaty Handbook, prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs. Revised Version**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2018.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao regimento interno do Senado Federal: regras e práticas da Câmara Alta da República**. Brasília: Senado Federal, 2021.

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

REZEK, Francisco. **Parlamento e Tratados Internacionais: O Modelo Constitucional do Brasil**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 14, n. 14, 2013, pp. 40-72.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Curso de regimento comum do Congresso Nacional**. 4ª ed. Brasília: Edições Câmara, 2023.

SILVEIRA, Rafael; ESPÍNDOLA, Carlos. Análise dos poderes do Parlamento do Mercosul. **Revista Geográfica Venezolana**, Mérida, vol. 63, n. 1, 2022, pp. 252-262.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público. Vol. I**. São Paulo: Atlas, 2002.



VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público**. 4^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

