

A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA COMO REGULADORA DA RELAÇÃO ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL COM O DIREITO INTERNO BRASILEIRO

THE BRAZILIAN CONSTITUTION AS THE REGULATOR OF THE RELATIONSHIP BETWEEN INTERNATIONAL LAW AND BRAZILIAN DOMESTIC LAW

LUCAS CARLOS LIMA *

RESUMO

Este estudo busca refletir sobre o papel da Constituição Brasileira de 1988 na definição da relação entre o direito brasileiro e o direito internacional. O objetivo é investigar como os dispositivos constitucionais e sua interpretação determinam as regras que regem a interação entre esses dois ordenamentos jurídicos. A partir da análise da prática interpretativa do sistema de competências estabelecido na Constituição e da evolução da interpretação dos princípios do Artigo 4º, argumenta-se que a Constituição de 1988 estabelece diretrizes fundamentais para os valores defendidos pelo Estado brasileiro na ordem internacional, mas não se limita a eles. Elementos significativos dessa relação transcendem o texto constitucional e se manifestam no corpo de decisões das cortes brasileiras, especialmente do Supremo Tribunal Federal, conferindo aos juízes nacionais um papel central na definição dessa interação e na atualização das relações previstas na Constituição.

PALAVRAS-CHAVE: Relação entre Direito Internacional e Direito Brasileiro. Artigo 4º da Constituição Federal. Competências Internacionais do Estado Brasileiro.

ABSTRACT

This study examines the role of Brazil's 1988 Constitution in shaping the relationship between domestic and international law. It explores how constitutional provisions and their interpretation define the legal framework governing the interaction between these two systems. By analyzing the interpretative practice surrounding the constitutional allocation of powers and the evolving interpretation of the principles outlined in Article 4, this study argues that the 1988 Constitution establishes fundamental guidelines for Brazil's stance in the international legal order, though it does not exhaustively determine its scope. Significant aspects of this relationship extend beyond the constitutional text and are reflected in judicial rulings, particularly those of the Supreme Federal Court. This dynamic positions national judges as key actors in defining the interplay between legal systems and in updating the constitutional framework governing these interactions.

KEYWORDS: *Relationship between International Law and Brazilian Law. Article 4 of the Federal Constitution. International Powers of the Brazilian State.*

1. INTRODUÇÃO

Constituições são os portões que controlam as relações entre o direito internacional e as ordens jurídicas nacionais. Seus quadros normativos ofere-

* Doutor em Direito Internacional pela Università degli Studi di Macerata, Itália. Realizou período de estudos pós-doutorais na Université Paris I Panthéon Sorbonne, França. Professor de Direito Internacional na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Cortes e Tribunais Internacionais CNPq/UFMG.

E-mail: lclima@ufmg.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8643-6547>.

cem indicações duradouras aos poderes estatais nacionais de como agir internacionalmente, bem como incorporar, aplicar e até mesmo filtrar os comandos jurídicos oriundos do ordenamento jurídico internacional. Entretanto, o tratamento dado aos temas internacionais não é homogêneo em todos os instrumentos constitucionais. As constituições são variáveis em relação aos assuntos internacionais abordados em seu conteúdo. Se o artigo 55º da Constituição francesa estabelece, por exemplo, que “tratados ou acordos que tenham sido devidamente ratificados ou aprovados têm, a partir do momento de sua publicação, uma autoridade superior à das leis”¹ e o artigo 10º da Constituição italiana determina que “o ordenamento jurídico italiano se conforma às normas de direito internacional geralmente reconhecidas”,² nem todas as constituições possuem disposições similares.

Apesar do tratamento não uniforme do direito internacional nas diferentes constituições dos estados, existe uma gama de assuntos que parece ser comum encontrar num exame comparado de constituições: competências relativas à adoção de normas no plano internacional, procedimentos para incorporação de normas internacionais no plano doméstico, regras relativas à adesão e implementação relativa a organismos internacionais, hierarquia de normas internacionais no plano doméstico, matérias relativas a proteção de direitos humanos e estrangeiros, regulação do uso da força e declaração de guerra, divisão de competência interna entre os poderes em matérias internacionais e, em tempos recentes, regras relativas a tribunais internacionais e suas sentenças.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não é exceção e inclui diversos dispositivos regulando a relação entre as ordens jurídicas interna e internacional. Contudo, a opção do constituinte foi muito mais no sentido de estabelecer competências entre os poderes e deixar certos silêncios a serem preenchidos pela prática desses mesmos poderes do que traçar balizas claras entre o ordenamento internacional e o ordenamento brasileiro – apesar da existência e conhecimento de certos problemas dessa relação por parte da ciência jurídica brasileira nacional.³ Por exemplo, na Constituição de 1988 não existem dispositivos relativos à incorporação do direito costumeiro ou à hierarquia dos tratados internacionais uma vez incorporados. Também não é clara no texto constitucional a necessidade de participação parlamentar no caso de saída de tratados ou de organizações internacionais. Esses silêncios foram posteriormente colmados pela prática do executivo, do legislativo e do judiciário, com predominância do Supremo Tribunal Federal como o órgão que oferece a “primeira” última palavra em termos de direito internacional. “Primeira” porque a

1 FRANÇA. Constitution française du 4 octobre 1958.

2 ITÁLIA. Costituzione della Repubblica Italiana, de 22 de dezembro de 1947.

3 Ver, por exemplo: MAGALHÃES, 2015. Ver também: MELLO, 2000.

via legislativa de regulamentação de matérias internacionais está sempre aberta em matérias não reguladas na constituição, embora pouco utilizada.

De maneira bastante particular, o artigo 4º da Constituição Federal estabelece os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil. Como se sabe, tal dispositivo passou por um intrincado processo de construção que tensionava distintos interesses de grupos sociais.⁴ Em tempos recentes, o Supremo se tem valido do artigo 4º interpretativamente para decidir questões relativas à relação entre o ordenamento brasileiro e o ordenamento internacional, de maneira que sua importância parece aumentar como instrumento normativo da política externa jurídica brasileira. O uso interpretativo de dispositivos constitucionais amplos para resolução de questões concretas naturalmente não é um fenômeno surpreendente, mas traz com ele certas repercussões. Se a constituição é um instrumento vivo, seus comandos e a maneira como esses comandos são interpretados são elementos inovadores na relação entre o ordenamento jurídico internacional e o ordenamento jurídico brasileiro.

O objetivo desse ensaio é refletir sobre o papel da Constituição Brasileira de 1988 como definidora da relação entre o direito brasileiro e o direito internacional. Obviamente, ao se referir à Constituição de 88, faz-se referência também às suas emendas, em especial à emenda nº 45/2004 que inseriu importantes modificações em matérias relativas a tratados internacionais de direitos humanos.⁵ O escrito não examinará toda a prática relativa à relação entre o direito doméstico e o direito internacional, algo que já foi feito doutrinariamente em diversas sedes, sobretudo manualísticas, mas exclusivamente como os dispositivos constitucionais definem as regras da relação entre os dois ordenamentos jurídicos.

2. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA COMO DELIMITADORA DAS COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS NACIONAIS EM RELAÇÃO AOS ATOS INTERNACIONAIS.

Prática típica de textos constitucionais ocidentais, a Constituição brasileira de 1988 é uma constituição que se preocupa em estabelecer competências em relação aos atos internacionais que serão realizados por agentes estatais.⁶ Essa característica a diferencia das constituições brasileiras anteriores que, se não ignoram por completo o direito internacional e as orientações à política externa brasileira, não as enfrentam de forma tão expressiva.⁷ Baseada no prin-

4 Sobre o tema ver BELÉM LOPES; VALENTE, 2016; ver também: DINIZ, 1991; DALLARI, 1994.

5 BRASIL. Constituição Federal. Emenda Constitucional nº 45 de 31 de dezembro de 2004. Ver, sobre: BANDEIRA, 2005.

6 MOHN, 2010.

7 Sobre os variados modelos de enfrentamento da questão do direito internacional pelas constituições brasileiras, ver: GALINDO, 2022. Para uma análise histórica dos primeiros engajamentos das instituições constitucionais brasileiras com temas de direito internacional, ver:

cípio de equilíbrio e separação dos poderes, essas disposições visam privilegiar a ação do Executivo na condução das ações internacionais, ao mesmo tempo em que, regendo-se por princípios da cláusula democrática e de pesos e contrapesos, limita esse poder com a participação do Legislativo, bem como permite o controle de determinados temas por parte do Judiciário. A questão da judicialização da política externa é um tema cada vez mais frequente perante cortes e tribunais internacionais.⁸

Um exemplo típico se colhe do Art. 21 da Constituição que determina uma dimensão das competências internas sobre temas internacionais, a saber, a manutenção de relações com Estados estrangeiros, o ingresso em organizações internacionais e a declaração e celebração da guerra e da paz. Segundo o dispositivo, todos esses atos são prerrogativas da União, não podendo ser praticados por outros entes federados. Não obstante, o Art. 49, II condiciona o dispositivo anterior ao afirmar que cabe exclusivamente ao Congresso Nacional “autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente”. Logo, a prática de tais condutas pelo Poder Executivo, embora de competência exclusiva deste último, só pode se dar mediante autorização do Poder Legislativo federal.

Tema clássico em matéria constitucional é a celebração e a incorporação de tratados internacionais, que possui impactos também no ordenamento internacional, segundo as regras costumeiras refletidas na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969.⁹ Mais uma vez, o legislador constitucional de 1988 deu ênfase ao papel do executivo, submetendo-o ao crivo do legislativo, como se verá.

2.1 INCORPORAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS.

O tema da incorporação de tratados internacionais é um clássico da teoria jusinternacionalista no Brasil¹⁰ – e insere-se na discussão maior relativa ao caráter monista ou dualista do engajamento brasileiro em relação ao direito internacional.¹¹ Uma série de Artigos (21, 49, 84, 104, 109, 178) dedica-se a tratar do tema da distribuição de competências para a celebração, ratificação e adjudicação de tratados internacionais no ordenamento brasileiro. Segundo o Art. 84, VIII “compete exclusivamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso

CERVO, 1981.

8 BADIN, 2006.

9 Ver, sobre: CACHAPUZ DE MEDEIROS, 1995.

10 Ver, por exemplo: ACCIOLY, 1948. Ver também: BEVILAQUA *In*: CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2000. p. 347–354. Para um exemplo mais recente, ver: GALINDO, 2002.

11 BASTO LUPI, 2009.

Nacional.” A previsão estabelece uma participação dual dos Poderes Executivo e Legislativo na incorporação do direito internacional convencional na ordem interna, na medida em que cabe unicamente ao primeiro contrair direitos e obrigações no plano internacional – isto é, negociar e eleger soberanamente a quais instrumentos o Brasil subscreverá – enquanto cabe ao segundo assegurar que tais instrumentos sejam adjudicados no plano interno, na medida em que não contradigam a Constituição Federal e sejam compatíveis com o interesse nacional politicamente compreendido pelo próprio Congresso Nacional. Cabe também recordar que a competência presidencial para a celebração de tratados é exclusiva, não havendo possibilidade de delegação para outro sujeito ou instituição integrante do Estado brasileiro. Isso não significa que não exista prática de entidades subnacionais como ministérios ou Estados da federação realizando acordos com outras entidades, o que gera uma série de outros interessantes – e resolvíveis – problemas jurídicos.¹²

O Art. 49, I avança um passo além sobre as prerrogativas do Poder Legislativo no processo de conclusão e incorporação de tratados. Segundo o dispositivo, é competência exclusiva – portanto, indelegável – no Congresso Nacional, “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos graves ao patrimônio nacional”. Uma interpretação ligeiramente mais extensiva do dispositivo permitiria compreender que o Poder Executivo estaria livre para celebrar acordos não gravosos ao patrimônio público, os quais se tornariam eficazes automaticamente após a sua conclusão, sem necessidade de aprovação legislativa, os assim chamados “acordos executivos”, prática bem assentada no ordenamento brasileiro¹³ e necessária à celeridade da vida internacional.¹⁴

O processo de incorporação dos tratados no ordenamento brasileiro é composto de várias etapas as quais mobilizam diferentes agentes a nível federal. Inicia-se com a decisão do Presidente da República, normalmente assessorado pelo Ministro das Relações Exteriores e pelo corpo diplomático, de contrair direitos e obrigações a partir da assinatura de um tratado internacional. O tratado assinado é então enviado ao Congresso Nacional, o qual dá início ao processo legislativo ordinário que o conduzirá à incorporação ao ordenamento nacional. A tramitação ocorre de modo separado entre as duas Casas Legislativas, com passagem pelas Comissões pertinentes à matéria do tratado, somadas às Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores. Se aprovado pelo quórum exigido para a promulgação de lei ordinária, o tratado é conduzido novamente à Presidência da República. Enfim, cabe ao Presidente a pro-

12 OEA. COMITÊ JURÍDICO INTERAMERICANO, 2020. Ver também: LIMA, 2020.

13 Ver, sobre acordos executivos: REZEK, 1984. Ver também: KOLB, 2017.

14 CANÇADO TRINDADE *In*: CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2008. p. 463-465. Ver também: ALMEIDA, 2013.

mulgação de Decreto, tornando eficaz o instrumento no direito brasileiro, bem como a informar os organismos internacionais interessados – notadamente, o Secretariado Geral da ONU. A necessidade da transformação da norma jurídica internacional em norma jurídica interna, entre outros argumentos, parece sugerir uma filiação a uma certa concepção predominantemente dualista das relações entre ordenamentos.

2.2 AS COMPETÊNCIAS JUDICIAIS PARA ADJUDICAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS.

A Constituição também estabelece as competências do STF, do STJ e da Justiça Federal para a adjudicação de tratados nos artigos 103, 105¹⁵ e 109.

O fato que o Brasil transforme os tratados internacionais em regramentos internos tem como consequência a exequibilidade direta dentro do ordenamento brasileiro das obrigações contraídas e, enquanto regras compondo o ordenamento, são passíveis de controle judicial. A nível judicial, o engajamento com o direito internacional revela-se condicionado pela prática dos tribunais. Se a Constituição é pretensamente silente quanto a temas importantes do direito das gentes, trata-se de um silêncio eloquente, pois abre margem para a prática judicial definir outras específicas questões, sobretudo nos tribunais superiores. Ilustrativamente, o Ministro Celso de Mello, em voto em Habeas Corpus, já afirmou que “o Poder Judiciário constitui o instrumento concretizador das liberdades civis, das franquias constitucionais e dos direitos fundamentais assegurados pelos tratados e convenções subscritos pelo Brasil.”¹⁶

2.3 HIERARQUIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO.

Compreendido o modelo de incorporação dos tratados no ordenamento interno brasileiro, surge a questão de determinar sua hierarquia e posição no seio desta mesma ordem. Até o ano de 1977 – isto é, antes da promulgação da Constituição Federal hoje em vigor – os tratados tinham primazia sobre o direito nacional, sendo considerados superiores em relação à legislação promulgada domesticamente.¹⁷ Todavia, naquele ano, o STF foi convocado a enfrentar uma controvérsia envolvendo um conflito normativo entre a Convenção para a adoção de legislação uniforme em matéria de letras de câmbio e notas promissórias (Convenção de Genebra de 1930) e o Decreto Lei nº 427 promulgado em 1969.

15 *Art. 105, III, a.* compete ao STJ III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

16 BRASIL, 2008, mais especificamente o Voto do Min. Celso de Mello.

17 REZEK, 1984.

Em sede de Recurso Extraordinário, o STF compreendeu que a uniformidade sobre o tema proposta pela Convenção, embora aplicável pelos tribunais domésticos, “não se sobrepõe às leis do país”.¹⁸ Ter-se-ia assim, aderido a um severo dualismo. Em paralelo, o STF aplicou o princípio “lei posterior derroga lei anterior”, argumentando que a anterioridade cronológica da Convenção deveria fazê-la ceder diante da norma interna. Desde então, todos os instrumentos internacionais incorporados ao ordenamento brasileiro passaram a ser considerados com o status de lei ordinária vez que é por meio do Decreto Presidencial promulgando o conteúdo do tratado que as obrigações internacionais são transcritas no ordenamento brasileiro.

Cabe investigar ainda o caso particular dos tratados de direitos humanos. No Art. 5º, §3 da Constituição encontra-se a norma que estabelece o status de Emenda Constitucional dentro do ordenamento doméstico para os tratados de direitos humanos “que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros”. O dispositivo foi incluído pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, de modo que não compõe o texto original da Constituição promulgada em 1988. Não obstante, há uma diferença clara entre o status normativo daqueles tratados incorporados ao ordenamento antes da promulgação da Emenda nº 45 – isto é, que não foram incorporados mediante o rito proposto pela EC – e daqueles posteriores a 2004. Em decisão sobre Recurso Extraordinário relativo à questão da prisão do depositário infiel, o STF foi convocado a solucionar o conflito entre o dispositivo da Constituição Federal que previa esta hipótese de encarceramento civil e o dispositivo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos que proibia a prisão por dívidas.¹⁹ No plenário formaram-se duas teses: a primeira, advogada pelo Ministro Celso de Mello, defendia que os tratados de direitos humanos incorporados antes de 2004 deveriam ser considerados como normas constitucionais, na medida em que existiria um “Bloco de Constitucionalidade” capaz de albergá-las. Por outro lado, o Ministro Gilmar Mendes apresentou a tese da supralegalidade, anteriormente defendida pelo ministro Sepúlveda Pertence, a qual desenhava uma nova espécie normativa localizada hierarquicamente abaixo da Constituição Federal, mas acima do conjunto de leis ordinárias. A decisão, favorável à tese da supralegalidade, foi tomada por 5 votos a 4. Desde então, os tratados de direitos humanos introduzidos à ordem interna antes de 2004 são considerados como supralegais.²⁰

18 BRASIL, 1977.

19 BRASIL, 2006.

20 Sobre o tema da incorporação de tratados de direitos humanos à ordem jurídica brasileira e seu status hierárquico nesta mesma ordem, ver: MAUÉS, 2013 ; BATISTA; DE FIGUEIREDO RODRIGUES; PIRES, 2008 ; PRADO, 2010.

A supralegalidade de tratados de direitos humanos é objeto de algum debate e descontentamento por parte da doutrina. Para alguns, foi uma solução “de meio termo” que equilibra a necessidade de proteção aos direitos humanos, mas ao mesmo tempo privilegia a soberania dos ditames constitucionais. Há quem defenda que, em verdade, na prática alguns tratados de direitos humanos gozariam de status constitucional vez que os direitos nele espelhados possuem encontro no rol do artigo 5º da Constituição Federal. Trata-se, contudo, de imprecisão técnica. Uma coisa são os direitos protegidos no artigo 5º, outra coisa são as obrigações internacionalmente assumidas por um Estado em relação a respeito e proteção de direitos humanos – e aqui entra em jogo o §2º do Artigo 5º, o qual prescreve que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” Desse modo, a tese da supralegalidade – hoje ainda em vigor e reforçada no STF – parece em sintonia tanto com outros ordenamentos jurídicos como também com a necessidade de oferecer posicionamento privilegiado a tratados de direitos humanos. Como se viu em decisão recente, existe ampla possibilidade argumentativa para a consideração de certos tratados (tratados ambientais, e.g., como o Acordo de Paris) como tratados de direitos humanos e, por consequência, sua sobreposição à legislação ordinária.

Diante de eventual conflito entre tratados de direitos humanos e prescrições constitucionais, a presunção geral é a prevalência da Constituição – o que não eximiria, obviamente, o Estado brasileiro de incorrer num ato ilícito internacional. Mas não se pode olvidar que, são prescrições constitucionais tanto o respeito à igualdade soberana dos Estados quanto a proteção dos direitos humanos – segundo o art. 4º da Constituição. Como se verá, essa construção normativa constitucional brasileira permite ampla margem aos intérpretes diante de casos concretos, de proteção de valores importantes tanto ao ordenamento jurídico quanto às obrigações internacionalmente assumidas.

O problema também se coloca quando se considera os tratados aprovados pelo quórum especial. Exemplos de tratados de direitos humanos aprovados segundo o quórum do parágrafo 3º do Art. 5 são a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York (2009), o Tratado de Marrakesh para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso (2018) e a Convenção Interamericana contra Racismo, ratificada pelo Brasil em 2021. Não há casos até o presente momento de tratados de direitos humanos não incorporados pelo Congresso Nacional por insuficiência de votos favoráveis pelos parlamentares.

Pode-se conjecturar aqui qual seria a prevalência diante de um conflito entre os tratados que são emendas constitucionais e eventualmente disposições

constitucionais originárias. Obviamente que a possibilidade fática de tal abalramento ocorrer parece bastante remota. Ainda assim, nesse caso, em se tratando de ambas normas constitucionais, a solução provavelmente seria a utilização de técnicas constitucionais de interpretação para a eventual resolução do caso concreto – e não uma argumentação de superioridade do direito internacional.

2.4 CONFLITOS ENTRE CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E ORDENAMENTO INTERNACIONAL.

A solução do status de lei ordinária e da suprallegalidade ressalta o problema de compreender quais são as consequências para o Estado brasileiro em virtude de incompatibilidade entre a obrigação do direito internacional e a obrigação no direito interno – algo também não regulado na Constituição de 1988.

Em outras palavras, as posições tomadas pelo Judiciário brasileiro sobre a relação entre os ordenamentos em virtude da interpretação da Constituição criam uma situação em que existe a possibilidade de que a legislação doméstica brasileira seja distinta do que é exigido internacionalmente do Brasil em virtude de uma obrigação assumida. Essa situação se verifica aparentemente incompatível com o ditame do artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT) de 1969, também correspondente ao direito internacional costumeiro, que prescreve não poder o direito interno servir de escusa para o adimplemento das obrigações internacionais. Em verdade, o problema deve ser analisado no interior de cada ordenamento. No ordenamento brasileiro, a fórmula do atual sistema e a posição do judiciário impõe uma supremacia constitucional e a prevalência da legislação posterior sobre as obrigações internacionais para fins de ordenamento interno.

No ordenamento internacional, em virtude do artigo 27, prevalece a obrigação internacional vez que não existe a possibilidade do uso jurídico do direito nacional para se esquivar de uma obrigação internacional. Nos termos do direito da responsabilidade internacional do estado, o direito doméstico não constitui uma excludente de ilicitude, ainda que seja uma norma constitucional. Há uma doutrina emergente em relação aos contralimites²¹ que poderiam vir a constituir tal excludente de ilicitude, mas trata-se de um debate *de lege ferenda* muito mais que um debate sobre o atual estado do direito internacional.

Como bem recorda um dos ditames do direito internacional para o direito interno, as leis internas são meros “fatos” jurídicos que não podem gerar efeitos nas obrigações internacionais.²² Desse modo, eventual decisão judicial que aplique a Constituição ou legislação posterior em detrimento da prescrição de um tratado poderá implicar num ato ilícito internacional no ordenamento

21 PALOMBINO, 2019.

22 CPJI, 1928.

jurídico internacional. Havendo uma obrigação, e sendo sua violação atribuível ao Estado, gera-se então a responsabilidade internacional do Estado que, segundo as regras costumeiras, está obrigado a reparar as consequências do ato ilícito, seja pela restituição, compensação ou pela satisfação.²³

Contudo, é possível que a hipótese em questão não gere necessariamente um ilícito internacional ou ainda que não exista um Estado terceiro ou organização internacional interessados em reclamar o ilícito. Assim, a depender do caso, parece existir uma tendência de o ordenamento jurídico brasileiro resolver as questões em seu interior através dos critérios acima analisados. A situação se modifica e se torna mais complexa quando se trata de direitos individuais internacionalmente protegidos por tratados internacionais que empoderam o indivíduo a recorrer a instâncias internacionais para eventualmente apontar a violação das obrigações do Estado. Essas situações são mais capazes de gerar confronto entre ordenamentos e soluções devem ser tomadas caso a caso.

Uma particularidade da hierarquia estrutural dos tratados no ordenamento brasileiro é o artigo 98 do Código Tributário Nacional (CTN), que estabelece que nenhuma legislação posterior poderá alterar o que estabelecido em tratados e convenções internacionais dedicados à matéria tributária. O STF tem muito apreço por esta regra e a aplica consistentemente. Em célebre voto, o ministro Gilmar Mendes observou que “a possibilidade de afastar a aplicação de normas internacionais tributárias por meio de legislação interna está ultrapassada com relação às exigências de cooperação, boa-fé e estabilidade do atual cenário internacional”.²⁴ O Supremo Tribunal Federal ao manter coesa sua jurisprudência em matéria de tratados de ordem tributária parece privilegiar a estabilidade dos acordos comerciais em virtude de outros casos. Existem, portanto, divergências no interior da jurisprudência da Suprema Corte em relação a matéria, o que faz parecer emergir uma presunção de que, em alguns casos, o princípio da especialidade, *lex specialis derogat legi generali*, terá prevalência. O voto supracitado recentemente inspirou o STJ que, em maio de 2021²⁵, interpretando uma convenção sobre bitributação entre Brasil e França, não apenas declarou a superioridade do tratado como especificamente interpretou a definição de lucro no interior daquela norma. Eis um exemplo clássico de juízes nacionais contribuindo à interpretação e à formação do direito internacional.

Sublinha-se também o artigo 178 da CF, recentemente invocado pelo ministro Barroso num acórdão de 2017, o qual estipula o cumprimento de acordos de transporte aéreo a exemplo da Convenção de Montreal.²⁶

23 COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI], 2001; CRAWFORD, 2013.

24 BRASIL, 2022.

25 BRASIL, 2020.

26 BRASIL, 2017.; SALIBA; SOUSA, 2017.

Outra particularidade recente trata-se da Lei de março de 2019²⁷ que incorpora imediatamente sanções do Conselho de Segurança e as transforma em executáveis no ordenamento brasileiro. Trata-se de lei cuja função é o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Esta lei coloca o Brasil em consonância com outros Estados que incorporam diretamente as resoluções do Conselho de Segurança aos seus ordenamentos internos, especialmente nos casos em que as resoluções versam sobre combate ao terrorismo.

Há pouca prática nesse sentido, mas essa é uma abertura que pode gerar conflitos com normas de direitos humanos, como já ocorreu na prática internacional. Através do artigo 6º da Lei nº 13.810/2019, as resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as designações de seus comitês de sanções são dotadas de executoriedade imediata no Brasil. Desse modo, numa representação imagética, se o ordenamento brasileiro e o ordenamento internacional podem ser projetados como duas esferas de normas que eventualmente interagem, a lei em questão cria aberturas diretas para o diálogo dessas normas, desde que cumpram o requisito específico. Não é qualquer resolução do Conselho de Segurança que gozará desse status privilegiado, mas sim apenas aquelas que cumprem os ditames da lei.

2.5 DENÚNCIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS.

O silêncio da Constituição de 1988 sobre a necessidade de aprovação parlamentar ao ato do Executivo para efetuar a denúncia de tratados internacionais gerou um amplo debate doutrinal recentemente solucionado pelo STF. No passado, o entendimento era de que o poder de se retirar de um tratado internacional competia exclusivamente ao Executivo, numa posição assentada essencialmente em virtude do parecer do então Consultor Jurídico do Ministério de Relações Exteriores, Clóvis Bevilacqua. Essa é a prática em diferentes ordenamentos jurídicos.

Em 18 de agosto de 2023, o Supremo Tribunal Federal pôs fim a um longo debate sobre a necessidade de aprovação parlamentar para a saída brasileira de tratados internacionais²⁸ ao proferir a decisão sobre a Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 39 ('ADI n. 39'). O Supremo Tribunal Federal determinou que “a denúncia, pelo Presidente da República, de tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, para que produzam efeitos na ordem jurí-

27 BRASIL, 2019

28 GARCIA, 2011.

dica interna, não dispensa a sua aprovação pelo Congresso Nacional”. Ao abrir precedente para a prática interna brasileira de retirada de tratados, a decisão contribui para uma discussão regional mais ampla a respeito da retirada de tratados e da participação democrática em atos internacionais, debate que também tem ocorrido em outras jurisdições nacionais²⁹ e na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A decisão de 2023 sobre a ADI n. 39 centra-se no Decreto Presidencial n. 2.100, de 20 de dezembro de 1996, que formaliza na ordem jurídica interna a denúncia pelo Brasil da Convenção n. 158 da Organização Internacional do Trabalho sobre o Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador. A denúncia foi contestada publicamente por supostamente diminuir direitos trabalhistas, razão pela qual os requerentes, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e outros, mobilizaram no mesmo ano de 1996 uma ação declaratória de constitucionalidade requerendo que o Supremo Tribunal Federal declarasse a validade jurídica da denúncia.

Ao decidir a controvérsia, a decisão do Supremo Tribunal Federal faz ressoar o argumento da necessidade de participação democrática na condução da política externa³⁰, estabelecendo, assim, a necessidade de aprovação parlamentar para a retirada de tratados. Entretanto, privilegiando situações já consolidadas de denúncia de tratados, fixou a exigência apenas para futuras denúncias de tratados internacionais. Como consequência, o STF afirmou que o Decreto n° 2100 era válido - mesmo que sua denúncia não tivesse sido aprovada pelo parlamento. A decisão é mais um exemplo da crescente prática de controle do Judiciário sobre as relações exteriores³¹, na medida em que impõe, em nome da participação democrática, uma nova exigência de controle sobre os poderes do Executivo.

Para chegar à sua conclusão, a opinião da maioria da Corte, escrita pelo Ministro Dias Toffoli, baseou seu raciocínio em dois princípios do sistema jurídico brasileiro: primeiro, a Corte invocou o princípio da legalidade (Art. 5º, II da Constituição brasileira) e o princípio da segurança jurídica (Art. 5º, XXXVII da Constituição brasileira). De acordo com o Tribunal, o princípio da legalidade só consente a criação de novas obrigações quando estas seguem procedimentos legais e um desses procedimentos é a ação coordenada entre o Presidente e o parlamento para assumir novas obrigações internacionais. Nas palavras do Tribunal, “o artigo 49 da Constituição prescreve que é necessária uma conjugação de vontades para que o Estado brasileiro possa aderir aos termos de um

29 Ver, nesse sentido WOOLAVER, 2019; SWAINE; KLEINLEIN, 2021, p. 46-59; HELFER, *In*: LYONS, 2023. p. 67-84; DYANI-MHANGO, 2018.

30 Ver, nesse sentido, LOPES, 2008; BADIN, 2006.

31 BRADLEY, 2019; GOLIA *In*: AUST; KLEINLEIN, 2021, p. 130; BADIN; FRANÇA, 2010; BORGES, 2014.

tratado internacional” e continuou “em outras palavras, exige-se a convergência dos poderes do Presidente da República, a quem cabe celebrar o acordo, e do Congresso Nacional, a quem cabe o controle e a fiscalização, autorizando a sua ratificação pelo chefe do Poder Executivo”.

Um argumento concorrente que desempenhou um papel fundamental no raciocínio é o princípio democrático. Aplicando um argumento de paralelismo de formas, o elemento democrático desempenha um papel central, uma vez que “a possibilidade de denúncia unilateral de tratados viola o princípio democrático e a soberania popular, pois, como o tratado internacional ingressou na ordem jurídica interna por meio de um referendo do Congresso Nacional, sua supressão também pressupõe a chancela popular por meio de representantes eleitos”. Portanto, o princípio da legalidade e o princípio democrático, juntos, exigiriam que qualquer denúncia de um tratado pelo Brasil deveria seguir o mesmo procedimento para sua incorporação.

Conforme estabelecido, a tese do STF tem o risco inerente de ser praticamente ineficaz na prática presidencial da denúncia. A expressão “para que produza efeitos na ordem jurídica interna” foca essencialmente nos efeitos internos da denúncia. Por outras palavras, não impõe ao Presidente da República uma obrigação clara de consultar o poder legislativo antes de efetuar a denúncia. É possível conjecturar que uma denúncia feita pelo Poder Executivo sem a aprovação do Congresso seria considerada válida na esfera internacional. Como desenvolvimento futuro, pode ser desejável, para evitar situações inconsistentes, que os dois atos (a denúncia internacional e a revogação da lei interna) sejam realizados em conjunto. No ordenamento jurídico brasileiro, a denúncia poderia ser impugnada judicialmente, mas apenas para afastar os efeitos internos da decisão, como ocorreu na ADI n. 39. Como observou o Ministro Toffoli em relação à Convenção n° 159 da OIT, “o Brasil não está mais vinculado aos termos da Convenção, tendo em vista o reconhecimento dos efeitos da denúncia no plano internacional, o que pode ser confirmado por uma simples pesquisa no site da OIT”. Um recurso judicial posterior para declarar a nulidade de uma denúncia só teria efeitos *a posteriori* e não poderia ser tomado em consideração a nível internacional. Se o Supremo Tribunal Federal tivesse especificado que a denúncia de um tratado internacional depende de aprovação do Congresso, o STF provavelmente teria sido mais eficaz em sua tentativa de compatibilizar os poderes internacionais presidenciais com as exigências democráticas.

A decisão da ADI 39 coloca o Brasil em linha com uma série de Estados americanos que compartilham a prática de exigir consentimento legislativo para a denúncia de tratados. Essa tendência apareceu no Parecer Consultivo n° 26 de 2020 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que foi chamada a analisar, entre outros, os procedimentos e efeitos da denúncia da Convenção

Americana de Direitos Humanos.³² Segundo a Corte Interamericana, “nos países em que o procedimento interno de denúncia de tratados é regulado pela Constituição, existe uma tendência marcada para exigir a participação do poder legislativo como condição necessária para uma sociedade democrática”. Parece relevante notar que a Corte falou de uma “tendência acentuada” e não de uma “prática emergente” - talvez para evitar quaisquer inferências sobre o direito internacional consuetudinário. Tendo em vista essas observações da Corte Interamericana - que identificou uma tendência semelhante em 13 outros Estados partes da Convenção Americana - é possível ler a decisão da ADI n. 39 como mais um elemento de prática que confirma a necessidade de aprovação do Congresso.

3. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO ARTIGO 4º COMO MODULADORES DA AÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.

Raros são os dispositivos constitucionais que estabelecem regras gerais para guiar as relações internacionais do Estado. O artigo 4º da Constituição Federal Brasileira possui claramente inspiração na Constituição de Portugal, que detalha os princípios jurídicos que guiarão o Estado português em suas relações internacionais. Contudo, o legislador constitucional brasileiro, diferentemente de seu congêneres português, não reservou dispositivo exclusivo para o direito internacional, servindo o artigo 4º para ambos os propósitos vez que, como se verá, muito de seu conteúdo é certamente normativo. Segundo o Artigo 4º da Constituição Federal,

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Antes de analisar suas funções, alguns breves comentários sobre o conteúdo dos dez princípios escolhidos para figurar na Constituição brasileira. De certo modo, eles não são surpreendentes e somente alguns podem ser conside-

32 CfIDH, 2020.

rados verdadeiramente inovadores em 1988 por serem inscritos em uma constituição.³³ Muitos dos princípios cristalizados no artigo 4º de certo modo apenas positivam posições bastante solidificadas da política externa jurídica brasileira – e também regras consolidadas na ordem internacional pós-45. A independência nacional, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos são valores que, já positivados de um modo ou de outro na Carta da Organização das Nações Unidas, podem ser considerados regras do costume internacional já vinculantes ao Estado brasileiro. Sua inserção constitucional reforça, certamente, a eficácia desses princípios no plano do ordenamento interno. Por sua vez, não surpreende que, num país recém-saído de um regime político caracterizado como uma ditadura militar, a prevalência de direitos humanos, a concessão de asilo político e o repúdio ao terrorismo e ao racismo apareçam entre o rol de valores para guiar as relações internacionais do país. Quanto à comunidade latino-americana de nações, trata-se também do espírito do tempo que via nascer o diálogo que, posteriormente, culminaria no MERCOSUL. Fato é que a escolha desses dez princípios como valores constitucionais inseriu-os num rol especial dentro da hierarquia normativa e outorgou-lhes lugar especial no interior do ordenamento jurídico brasileiro de diferentes maneiras – também reforçando a norma costumeira internacional ao qual o Brasil já aderira.

O artigo 4º da Constituição Federal possui diferentes funções em relações ao Estado brasileiro. Ele possui pelo menos três funções identificáveis na prática nacional na medida em que cria a conformidade constitucional aos seus enunciados normativos – apesar de sua argumentável amplitude. Em primeiro lugar, ele limita a ação externa do poder público, traçando balizas normativas as quais os agentes públicos não podem ultrapassar. Como segundo função, ele limita a ação interna do poder político interno, guiando os poderes não apenas nas relações internacionais, mas também servindo de guia nas ações internas que possam repercutir internacionalmente – criando assim parâmetros para ações e normas infraconstitucionais. A terceira função, que pode ser considerada um desdobramento da primeira, diz respeito à sua aplicação normativa no âmbito do Poder Judiciário, um fenômeno cada vez mais recente, que está associado ao crescimento de matérias jurídicas internacionalizadas na apreciação jurisdicional.

No que concerne à primeira função, o conteúdo do Art. 4º é operacionalizado de forma análoga a outros conjuntos de princípios que regem determinadas atividades do Estado – por exemplo, os princípios da Administração Pública inscritos no Art. 37 da Constituição Federal.³⁴ Seu papel é coibir a ação

33 Sobre a função e a operacionalização dos princípios das relações internacionais na Constituição de 1988, ver: CHRISTÓFOLO, 2019.

34 Sobre o papel e a posição dos princípios no direito brasileiro, ver: BARROSO; DE BARCELLOS, 2003, p. 141-176.

ilegítima do Estado, mas, principalmente, orientar a ação dos agentes do Estado brasileiro engajados na prática externa. Isso vale, é claro, para o corpo diplomático, mas também para agentes de outros Ministérios, autarquias e agências públicas que também estão envolvidas em atividades internacionais. Trata-se de um uso bastante visível dos princípios do Art. 4º, pois encontra-se na base da formulação da política externa brasileira. É dos princípios constitucionalmente protegidos que os diplomatas lotados na Secretaria de Estado sob a liderança do Ministro de Estado das Relações Exteriores devem partir no momento de traçar qual será a posição brasileira em relação a uma resolução discutida em uma organização internacional, a uma controvérsia bilateral ou a assinatura de um tratado.³⁵ Nessas circunstâncias, os atos internacionais do Brasil não podem estar em contraste com o Art. 4º, e isso decorre de duas razões: em primeiro lugar (e de forma mais evidente) isso acarretaria na responsabilidade do autor do ato contrário a nível interno em função da discrepância entre este e a ordem constitucional; por outro lado, uma vez que os princípios do Art. 4º inserem na ordem interna diferentes normas de direito internacional (ou, pelo menos, formulações genéricas de tais normas como a “prevalência dos direitos humanos”), ações do Estado em contrariedade com estas obrigações está também em contraste com suas obrigações internacionais. Se os atos em questão puderem ser atribuídos ao Estado (por exemplo, se forem praticados por um de seus agentes públicos), é possível que a responsabilidade internacional do Estado seja acarretada. Se este for o caso, o Estado brasileiro poderá ser alvo de reclamações por reparações – seja por canais diplomáticos, seja em um tribunal internacional – e ainda vulnerável a sofrer contramedidas caso haja um Estado lesado.³⁶ Nesse sentido, os princípios do Art. 4º tem como função salvaguardar a conduta brasileira de incompatibilidades com o direito internacional e, por consequência, evitar a insurgência da responsabilidade internacional.

A segunda função opera no sentido de orientar a ação interna do Estado. Esta ação pode se dar em cumprimento de obrigações internacionais do Brasil, por um lado, ou na implementação de políticas públicas confeccionadas pelo Poder Executivo. Assim, os princípios do Artigo 4º orientam os fins e objetivos de políticas de Estado e de governo com efeitos ou inspirações internacionais. Por exemplo, a “prevalência dos direitos humanos” orienta uma variedade notável de ações do Poder Executivo em todos os níveis da Administração Pública.³⁷ Só a nível federal é possível mencionar a própria existência do Ministério de Direitos Humanos, a Política Nacional de Direitos Humanos, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos – e os vários conselhos setoriais sobre direitos de crianças, idosos, pessoas LGBTQIA+ etc. –, o Sistema Nacional de Prevenção

35 LAFER, 2005.

36 KOLB, 2017, pp. 34-69.

37 MASSAÚ, 2017.

e Combate à Tortura, entre tantos outros. O mesmo princípio orientou a promulgação de legislação especializada para a implementação e garantia dos direitos humanos no Brasil de forma praticamente ininterrupta desde 1988. Alguns exemplos são a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), a regulamentação do Sistema Único de Saúde (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei Maria da Penha (2006), a Lei de Migração (2017), a equiparação da injúria racial ao racismo (2023) entre tantos outros. Outro exemplo é o do Art. 4º(V) que veicula a igualdade entre Estados. A noção de que todos os Estados são iguais e soberanos está inscrita em iniciativas variadas do Brasil como, por exemplo, os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) modelo brasileiro de acordos bilaterais de investimentos que estipulam regras comuns para a atuação de investidores estrangeiros no Brasil a partir da não-discriminação e dos princípios de não-favorecimento e tratamento nacional, e também nas iniciativas de cooperação Sul-Sul – em que o Brasil oferece auxílio técnico-financeiro sem condicionantes políticos ou necessidade de contrapartidas.

A terceira função diz respeito à aplicação do Art. 4º da Constituição pelo Poder Judiciário e sobre a apreciação de controvérsias internacionais pelos juízes brasileiros. Como se trata de uma tendência recente, é mais seguro afirmar que esta função vem sendo operada, principalmente, por meio da previsão do inciso II do Art. 4º, que estabelece a “prevalência dos direitos humanos” como um dos princípios regentes das relações internacionais brasileiras.³⁸ Este dispositivo serve, segundo o Poder Judiciário, de critério interpretativo na aplicação da Constituição e de tratados internacionais tanto quanto orientação material na formulação da política externa. Portanto, o princípio pode servir como mecanismo para interpretar uma norma (doméstica ou internacional) mas também para aferir a postura brasileira em relação a uma situação de fato em que exista algum tipo de colisão entre, de um lado, obrigações de direitos humanos e, de outro, obrigações de outra natureza.³⁹

Um exemplo recente e interessante diz respeito ao julgamento pelo STF do caso *Changri-la*, em 2021, relativo ao pedido de reparação pelos parentes de uma das vítimas do ataque lançado por submarinos alemães, durante a Segunda Guerra Mundial, em águas territoriais brasileiras nas proximidades de Cabo Frio em 1943. A ação foi apresentada por parentes de uma das vítimas do ataque, que pedia reparação pelos danos causados ao Estado alemão – que, como qualquer Estado estrangeiro, encontra-se protegido, *prima facie*, por imunidades de jurisdição. Na ocasião, o Ministro Relator Edson Fachin asseverou que o afastamento das imunidades de jurisdição da República Federal da Alemanha

38 Ver, sobre a aplicação pelo Supremo Tribunal Federal especificamente: DOLINGER, 1996. p. 71-107. Para uma visão crítica sobre o cenário recente, ver: GALINDO, 2005. p. 3-22.

39 DE CARVALHO RAMOS, 2009.

deveria ser efetivada com fundamento na “prescrição constitucional que confere prevalência aos direitos humanos como princípio que rege as relações internacionais do Brasil.”⁴⁰ Contudo, outros princípios regentes das relações internacionais brasileiras devem ser balanceados ao decidir casos concretos. Do mesmo modo, a igualdade dos Estados é um dos princípios presentes na Constituição e ele é fundamento jurídico para todo direito decorrente das normas relativas à imunidade dos Estados.⁴¹ Assim, com fundamento na regra fundamental do Art. 4º, o STF optou por dar provimento ao pedido e afastar as imunidades de jurisdição do Estado alemão.

As três funções do Art. 4º são esquemas voltados a racionalizar a aplicação deste dispositivo pelas autoridades brasileiras. É claro, como todos os princípios gerais, não é incomum que seu conteúdo se desdobre em normas de aplicação mais imediata e direta, seja na seara do direito administrativo – para reger a ação dos agentes públicos – seja no direito privado. Em todo caso, eles servem como importante ponto de partida para a presunção de compatibilidade entre as ações do Estado brasileiro e o direito internacional – ao mesmo passo que resguardam a herança da política externa jurídica do Brasil, sustentando a estabilidade e sustentabilidade da ação externa brasileira.

4. CONCLUSÃO

A análise da Constituição Brasileira de 1988 revela uma abordagem única na forma como estabelece a relação entre o direito nacional e o direito internacional. Diferentemente de outras constituições que oferecem diretrizes mais explícitas, a Constituição de 1988 opta por delinear competências gerais entre os poderes e permite que a prática e a jurisprudência preencham as lacunas deixadas pelo texto constitucional. Isso resulta em uma dinâmica complexa e evolutiva, onde o Supremo Tribunal Federal desempenha um papel crucial na interpretação e aplicação das normas internacionais no contexto brasileiro. A emenda nº 45/2004, ao introduzir modificações significativas no tratamento dos tratados internacionais de direitos humanos, reforça a importância da Constituição como um documento vivo, adaptável às mudanças e às necessidades da política externa jurídica brasileira.

O estudo da utilização interpretativa do artigo 4º da Constituição pelo Supremo Tribunal Federal evidencia o crescente papel dos princípios constitucionais na regulação das relações internacionais do Brasil. Este uso interpretativo demonstra a flexibilidade e a capacidade de adaptação do ordenamento jurídico brasileiro frente aos desafios contemporâneos das relações internacionais. As repercussões desse processo são profundas, não apenas em termos de

40 BRASIL, 2021.

41 KALLAS, 2017. Ver também: SALIBA; LIMA, 2021.

prática jurídica, mas também na definição da política externa jurídica do país. Em última análise, a Constituição de 1988, com suas emendas e interpretações jurisprudenciais, não apenas define, mas também molda e reflete a interação contínua entre o direito nacional e internacional no Brasil, destacando-se como um modelo de integração jurídica dinâmica e responsiva.

Como guia da política externa jurídica brasileira, a Constituição de 1988 possui balizas importantes dos valores mínimos que o Estado brasileiro defende em relação à ordem internacional, mas certamente não estão a ela limitados. Há pontos importantes que transcendem o texto constitucional e se verificam no corpo de decisões das cortes brasileiras, colocando os juízes nacionais como protagonistas da definição da relação entre ordenamentos e, por consequência, como atualizadores das relações estabelecidas na constituição. A essa relação entre texto e seus aplicadores, soma-se uma gama de outros atores sociais, com especial destaque para os membros do ministério de relações exteriores e analistas de direito internacional, que pensam, refletem e definem as posições brasileiras em relação ao direito internacional e acabam por influenciá-lo. As dinâmicas da presença brasileira no processo de formação, interpretação e aplicação de normas internacionais é muito mais complexa do que o texto constitucional sugere, mas continua sendo ele o incontornável ponto de partida

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. A ratificação e a promulgação dos tratados, em face da Constituição Federal Brasileira. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n. 7, 1948.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. A tendência de conclusão dos acordos em forma simplificada: evolução e prática brasileira. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 1, n. 1, p. 161-184, 2013.

BADIN, Michelle Ratton Sanchez et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia Política*, n. 27, 2006.

BADIN, M. R. Sanchez; FRANÇA, Cassio. *A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2010.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. *A Emenda Constitucional N° 45, de 2004: O novo perfil do Poder Judiciário brasileiro*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

BARROSO, Luís Roberto; DE BARCELLOS, Ana Paula. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 232, p. 141-176, 2003.

BASTO LUPI, André Lipp Pinto. O Brasil é dualista? Anotações sobre a vigência de normas internacionais no ordenamento brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 46, n. 184, 2009. p. 29-45.

BATISTA, Vanessa Oliveira; DE FIGUEIREDO RODRIGUES, Luciana Boiteux; PIRES, Thula Rafaela. A Emenda Constitucional n.º 45/2004 e a constitucionalização dos tratados internacionais de direitos humanos no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 10, n. 90, p. 01-44, 2008.

BELÉM LOPES, D.; VALENTE, M. S. A construção social dos princípios conformadores e das normas programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988: atores, interesses e disputas. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 49, p. 995-1054, 2016.

BEVILAQUA, Clóvis. Denúncia de tratado e saída do Brasil da Sociedade das Nações. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (Org.). *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty*, v. 2 (1913–1934). Brasília: Senado Federal, 2000.

BORGES, Daniel Damásio. Sobre o controle jurisdicional da política externa: notas acerca do caso Battisti no STF. *Revista Direito GV*, v. 10, p. 221, 2014.

BRADLEY, Curtis A. *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

BRASIL. Constituição Federal. Emenda Constitucional nº 45 de 31 de dezembro de 2004.

BRASIL. Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 80.004/77. 01º de junho de 1977.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 466343/SP. Min. Relator Gilmar Mendes. Sentença de 22 de setembro de 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 87. 585. 8. Tocantins, Voto do Min. Celso de Mello, 03 de dezembro de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 766.618. Relator Min. Luis Roberto Barroso. Sentença de 25 de maio de 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.618.897/RJ. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Sentença de 26 de maio de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Caso Changri-la. ARE 954858/RJ, Tema 944, Relator Min. Edson Fachin, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 460320/PR. Relator Min. Gilmar Mendes. Sentença de 21 de fevereiro de 2022.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. O poder de celebrar tratados: competência dos Poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Acordos Internacionais. Competências dos Poderes Executivo e Legislativo. Negociação pelo Executivo. Aprovação Parlamentar. In: CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo (Org.). Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty, v. 8. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 463-465.

CERVO, Amado. O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CHRISTÓFOLO, João Ernesto. Princípios constitucionais de relações internacionais: significado, alcance e aplicação. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL [CDI]. Organização das Nações Unidas [ONU]. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries: Yearbook of the International Law Commission, Nova York, EUA, v. II, n. Parte II, p. 31-143, 2001

CPJI. Decisão em *Factory at Chórzow*, PCIJ Series A, No. 17, 13 de setembro de 1928.

CRAWFORD, James. *State Responsibility: The General Part*. 2nd ed. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2013.

CtIDH. Opinião Consultiva nº 26. Series A, No. 26, 2020.

DALLARI, Pedro. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994.

DE CARVALHO RAMOS, André. Supremo Tribunal Federal brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 104, p. 241-286, 2009.

DINIZ, Arthur Almeida. Princípios das Relações Internacionais da República Federativa. *Revista da Faculdade de Direito Universidade Federal Minas Gerais*, v. 33, p. 39, 1991.

DOLINGER, Jacob. As soluções da Suprema Corte brasileira para os conflitos entre o direito interno e o direito internacional. *Revista Forense*, v. 92, n. 334, 1996.

DYANI-MHANGO, Ntombizozo. South Africa's (unconstitutional) withdrawal from the Rome Statute: A note on *Democratic Alliance v Minister of International Relations and Cooperation*. *South African Journal on Human Rights*, v. 34, 2018.

FRANÇA. Constitution française du 4 octobre 1958.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. A construção do direito internacional público pelas Constituições brasileiras. *Cadernos de Política Exterior*, v. 11, p. 101-126, 2022.

GALINDO, George R. B. A reforma do judiciário como retrocesso para a proteção internacional dos direitos humanos: um estudo sobre o novo § 3º do art. 5º da Constituição Federal. *Cena Internacional*, v. 7, n.1, 2005.

GALINDO, George R. B. *Tratados internacionais de Direitos Humanos e constituição brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GARCIA, Marcio Pereira Pinto. *Terminação de Tratado e o Poder Legislativo à Vista do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Internacional Brasileiro*. 1. ed. 2011.

GOLIA, Angelo Jr. *Judicial Review, Foreign Relations and Global Administrative Law*. In: AUST, Helmut Philipp; KLEINLEIN, Thomas. (Eds.). *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries*. 2021.

HELPER, Laurence R. *Treaty Withdrawals in a Turbulent World: A Retrospective on Exiting Treaties*. In: LYONS, Donna. (Ed.). *Leading Works in International Law*. 2023.

ITÁLIA. *Costituzione della Repubblica Italiana*, de 22 de dezembro de 1947.

KALLAS, Fernanda. *As Imunidades dos Sujeitos de Direito Internacional*. Belo Horizonte: Lumen Juris, 2017.

KOLB, Robert. *The Law of Treaties, an Introduction*. Londres: Edward Elgar Pub. 2017.

KOLB, Robert. *Internationally Wrongful Act*. In: *The International Law of State Responsibility*. Edward Elgar Publishing, 2017.

LAFER, Celso. *A Constituição de 1988 e as relações internacionais: reflexões sobre o art. 4º. Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos: estudos em homenagem a Nelson Saldanha*. Barueri: Manole, 2005.

LIMA, Lucas Carlos. *Sobre as diretrizes para acordos vinculantes e não vinculantes do Comitê Jurídico Interamericano*. *International Law Agendas*, 2023.

LOPES, Dawisson Belém. *Política Externa e Democracia no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MAGALHÃES, Breno Baía. *O sincretismo teórico na apropriação das teorias monista e dualista e sua questionável utilidade como critério para a classifica-*

ção do modelo brasileiro de incorporação de normas internacionais. *Revista de Direito Internacional*, v. 12, n. 2, p. 77-96, 2015.

MASSAÚ, Guilherme Camargo. Os Direitos Humanos e o Art. 4, II, da Constituição Federal Brasileira: A sua Natureza e Efetividade. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito-PPGDir./UFRGS*, v. 12, n. 1, 2017.

MAUÉS, Antônio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. Eficácia nacional e internacional dos direitos humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 27-50, 2013.

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

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, n. 187, 2010.

OEA. Comitê Jurídico Interamericano, Directrices del Comité Jurídico Interamericano para los Acuerdos Vinculantes y No Vinculantes, Washington DC, 1º de novembro de 2020.

PALOMBINO, Fulvio. *Dueling for Supremacy: International Law vs. National Fundamental Principles*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

PRADO, Wagner. A hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 7, p. 223, 2010.

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

SALIBA, Aziz Tuffi; SOUSA, Alexandre Rodrigues de. A aplicabilidade da Convenção de Montreal no direito brasileiro. *Revista de Direito Internacional*, vol. 14, n. 2, 2017.

SALIBA, Aziz Tuffi; LIMA, Lucas Carlos. The Law of State Immunity Before the Brazilian Supreme Court: What is At Stake With the “Changri-La Case”. *Revista de Direito Internacional*, vol. 18, n. 1, 2021.

SWAINE, Edward T. International Foreign Relations Law: Executive Authority in Entering and Exiting Treaties. In: AUST, Helmut Philipp; KLEINLEIN, Thomas. (Eds.). *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries*. 2021.

WOOLAVER, Hannah. From Joining to Leaving: Domestic Law’s Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal. *European Journal of International Law*, v. 30, 2019.

Recebido em: 10/03/2025

Aprovado em: 06/04/2025

