ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

A POSSIBILIDADE DA DENÚNCIA DE TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL E O CONGRESSO NACIONAL

THE POSSIBILITY OF DENUNCIATION OF THE HUMAN RIGHTS' TREATIES IN BRAZIL AND THE BRAZILIAN PARLIAMENT

Paulo Henrique Gonçalves Portela*

RESUMO: Em regra, a ratificação de um tratado depende de prévia autorização parlamentar. Entretanto, em Estados como no Brasil, não é exigida a permissão do Poder Legislativo para a denúncia do tratado, ato do Chefe de Estado. Com a possibilidade de que normas de direitos humanos consagradas em tratados adquiram hierarquia constitucional, pode a denúncia configurar violação de cláusula pétrea. Em vista do exposto, este artigo visa a examinar a possibilidade de denúncia dos tratados de direitos humanos e a eventual necessidade de que a denúncia no Brasil passe a ser condicionada à autorização do Congresso Nacional.
Palavras-chave: Denúncia. Direitos Humanos. Congresso Nacional.

ABSTRACT: In general terms, the ratification of an international treaty depends on the previous permission from the national parliament. However, the authorization of the parliament is not generally necessary regarding the denunciation of a treaty, normally an action of the Head of State. As human rights included in international treaties can reach constitutional status, the denunciation of a treaty may imply in unauthorized change of the core of the Constitution. Therefore, this paper aims to examine the possibility of the denunciation of human rights' treaties and the possibility that such denunciation in Brazil could be bound to the permission of the Brazilian parliament.
Keywords: Denunciation. Human Rights. Brazilian Parliament.

* Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Professor da Faculdade *Christus*. Servidor Público Estadual. Fortaleza – Ceará – Brasil.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, como na maioria dos Estados, o processo de elaboração de um tratado internacional envolve, em regra, a participação parlamentar. Com efeito, no universo jurídico brasileiro, também restou consagrada a exigência de que o Congresso Nacional resolva acerca dos tratados que impliquem em compromissos para o Brasil, nos termos do artigo 49, I, da Constituição Federal. Com isso, fica a ratificação do ato internacional, que é ato privativo do Presidente da República, condicionada à permissão congressual.

Por outro lado, a denúncia, ato pelo qual o Estado promove sua desvinculação de um tratado, não é, via de regra, vinculada à autorização parlamentar. Tal norma também é aplicada no Brasil, onde o entendimento majoritário da doutrina defende que a denúncia é de competência privativa do Presidente da República, não dependendo de autorização prévia ou de referendo do Congresso Nacional.

O regime jurídico da denúncia vem, entretanto, tornando-se objeto de controvérsia, especialmente em vista da possibilidade de que normas de direitos humanos consagradas em tratados internacionais adquiram hierarquia constitucional, passando, portanto, a fazer parte do núcleo material da Carta Magna, eventualmente vindo a integrar também a ordem constitucional no sentido formal, nos termos da norma insculpida no parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição. Com isso, passariam esses direitos a fazer parte de um conjunto de normas insuscetíveis de reforma, pelo que a possibilidade de denúncia de um tratado de direitos humanos configuraria autêntica reforma da Constituição, atingindo, porém, cláusulas pétreas, que formam o próprio núcleo material do sistema constitucional.

Em vista da importância que atualmente se atribui à proteção dos direitos humanos, deve o tema merecer a atenção da doutrina, já que, como a denúncia é ato privativo do Presidente da República, este poderia decidir a respeito de uma eventual reforma da Constituição - vedada pela própria ordem constitucional - sem ouvir qualquer outro órgão dos outros Poderes da República.

Este artigo visa, pois, a analisar o tema da denúncia dos tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Para isso, examinaremos inicialmente o instituto da denúncia, delimitando seu escopo e indicando os

órgãos normalmente envolvidos nas deliberações a respeito. Em seguida, trataremos do caráter peculiar das normas de direitos humanos consagradas em tratados que, a partir do momento em que adquirem hierarquia constitucional, não mais poderiam ser retirados do ordenamento constitucional pátrio.

Por fim, defenderemos que a denúncia de tratados de direitos humanos não pode ser proibida quando que abra espaço para novos instrumentos internacionais que melhor protejam a pessoa humana. Entretanto, pela importância dos bens jurídicos envolvidos, trataremos da eventual possibilidade de que o Congresso Nacional passe a intervir no processo de denúncia de tratados.

2 A DENÚNCIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS

A denúncia é o ato unilateral pelo qual o Estado se desvincula de um tratado, desobrigando-se de cumprir os compromissos estabelecidos em seu bojo sem que isso gere a possibilidade de sua responsabilização internacional.

Ao analisar a denúncia, Francisco Rezek a define como o ato pelo qual "manifesta o Estado sua vontade de deixar de ser parte no acordo internacional"[1]. Cabe destacar que a denúncia é o ato que põe fim ao tratado bilateral, mas que, como também afirma Rezek, é "inofensivo à continuidade da vigência dos tratados multilaterais"[2], visto que, no caso, o que ocorre é o mero término da participação do Estado no tratado.

Assim como a vinculação de um Estado a um tratado internacional implica na necessidade do cumprimento de uma série de procedimentos, dentre os quais destacamos a regra geral de exigência de autorização parlamentar para a ratificação, a denúncia é também sujeita ao cumprimento de determinadas formalidades jurídicas. Com efeito, os próprios textos dos tratados, quando permitem explicitamente a denúncia, normalmente estabelecem procedimentos específicos concernentes à sua implementação, a exemplo da necessidade de um aviso prévio[3]. Cabe destacar, porém, que a denúncia não

1 REZEK, José Francisco. **Direito internacional público:** curso elementar. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 107.
2 Ibidem, p 107.
3 A título de exemplo, o artigo 78 da Convenção Americana de Direitos Humanos determina que "1. Os estados-partes poderão denunciar esta Convenção depois de expirado o prazo de cinco anos, a partir da data em vigor da mesma e mediante aviso prévio de um ano, notificando o Secretário-Geral da Organização, o qual deve informar as outras partes. 2. Tal denúncia não terá o efeito de desligar o estado-parte interessado das obrigações contidas nesta Convenção, no que diz respeito a qualquer ato que, podendo constituir violação dessas obrigações, houver sido co-

isenta o Estado signatário de cumprir as obrigações relativas a atos ou omissões ocorridos antes da data em que venha a produzir efeitos.

No âmbito interno, por sua vez, a denúncia, como ato de relações internacionais que é[4], compete normalmente ao Poder Executivo dos Estados, órgão em regra incumbido de executar a política de relações internacionais das entidades estatais. Entretanto, ao contrário do processo de vinculação a um tratado, que amiúde requer a autorização parlamentar, ainda é comum, na prática dos Estados, que a denúncia não esteja condicionada à prévia permissão do Poder Legislativo.

No Brasil, também compete ao Poder Executivo administrar a dinâmica das relações internacionais do Estado brasileiro. Neste sentido, a denúncia, como ato pelo qual o Brasil informa a parceiros internacionais que não mais deseja se manter vinculado a determinado compromisso consagrado na forma de tratado, é da alçada do Poder Executivo[4]. Cabe destacar que não existe norma, nem na Constituição Federal nem em outro diploma legal, que sequer disponha explicitamente sobre a denúncia dos tratados, estabelecendo a forma como a autoridade brasileira deverá proceder no âmbito interno para tomar as medidas necessárias para a sua implementação.

Com o intuito de estabelecer o fundamento para que a denúncia não requeira a autorização parlamentar, parte da doutrina entende que, quando o Executivo ratifica o tratado, o faz na totalidade de seu texto, incluindo as cláusulas de denúncia que esses documentos incluem[5].

3 A DENÚNCIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Com a possibilidade de que as normas de tratados de direitos huma-

metido por ele anteriormente à data na qual a denúncia produzir efeito". Dentre outros tratados que também o fazem se incluem a Convenção contra a Tortura (artigo 31) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 52). Ver: PIOVESAN, Flávia. Tratados internacionais de direitos humanos e a reforma do Judiciário. **Direitos fundamentais:** estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 423-424.

4 É o que se infere da leitura dos incisos VII e VIII do artigo 84 da Constituição, que determina textualmente: "Compete privativamente ao Presidente da República: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional".

5 Nesse sentido, Celso de Albuquerque Mello cita Clóvis Bevilácqua que, em parecer como Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, afirmava que "o tratado ao ser aprovado pelo Legislativo o é por inteiro, inclusive a cláusula de denúncia". (MELLO, Celso de Albuquerque. **Direito constitucional internacional.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 130).

nos, ao serem incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, adquiram hierarquia constitucional, passando a fazer parte do bloco de constitucionalidade brasileiro e, mais especificamente, do catálogo de direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal, vem à baila a circunstância de que esses direitos são protegidos pelo artigo 60, § 4º, da Carta Magna[6], que veda não só sua retirada da ordem constitucional, como também a mera apresentação de Proposta de Emenda Constitucional tendente a alterá-los. Constituem tais direitos, portanto, cláusula pétrea.

Com isso, uma eventual denúncia de tratado que contenha normas de direitos humanos poderia configurar alteração indevida no catálogo de direitos fundamentais protegidos pela Constituição. Cabe ainda destacar que essa alteração, que é vedada pela Carta Magna, seria levada a cabo por um simples ato do Presidente da República, autoridade que, nos moldes em que a denúncia de tratados é atualmente feita no Brasil, não necessitaria de nenhuma autorização de órgão diverso para tal.

O pensamento de Flávia Piovesan expressa o entendimento de que a denúncia de tratados de direitos humanos atenta contra os valores fundamentais consagrados pela ordem constitucional:

> Ao admitir-se a hierarquia constitucional de todos os tratados de direitos humanos, há que se ressaltar que os direitos constantes dos tratados internacionais, como dos demais direitos e garantias individuais consagrados pela Constituição, constituem cláusula pétrea e não podem ser abolidos por meio de emenda à Constituição, nos termos do art. 60, parágrafo 4º, da Constituição. Atente-se que as cláusulas pétreas resguardam o núcleo material da Constituição, que compõe os valores fundamentais da ordem constitucional. Os direitos enunciados em tratados internacionais em que o Brasil seja parte ficam resguardados pela cláusula pétrea "direitos e garantias individuais", prevista no art. 60, parágrafo 4º, inciso IV, da Carta[7].

6 O artigo 60, § 4º, da Constituição Federal, define, sucintamente, que "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais".

7 PIOVESAN, Op. cit., p. 423.

Carla Proner também afirma que, a partir do momento em que normas de direitos humanos consagradas em tratados se revestem de constitucionalidade material, "constituem cláusula pétrea e não podem ser suprimidos por meio de emenda à Constituição", [8] tese também defendida por Valério Mazzuoli.[9]

Flávia Piovesan, porém, distingue aqueles tratados de direitos humanos materialmente constitucionais daqueles material e formalmente constitucionais, sendo os primeiros suscetíveis de denúncia, por conta das "peculiaridades do regime de direito internacional público",[10] e os segundos insuscetíveis de serem denunciados, restando protegidos pelas normas constitucionais que vedam emendas à Constituição. Carla Proner também entende que os tratados constitucionalmente materiais, ou seja, aqueles abrangidos somente pelo § 2º do artigo 5º da Constituição Federal, são suscetíveis de denúncia.[11]

Para Flávia Piovesan, portanto, não poderiam os tratados de direitos humanos que foram submetidos ao processo de aprovação congressual constante do § 3º do artigo 5º da Carta Magna ser denunciados, já que as regras que os consagram passaram a fazer parte do texto constitucional, contanto ainda com a legitimidade auferida a partir da submissão a um processo de aprovação mais complexo. Nesse sentido, afirma a autora o que se segue:

> Ora, se tais direitos internacionais passaram a compor o quadro constitucional, não só no campo material, mas também formal, não há como admitir que um ato isolado e solitário do Poder Executivo subtraia tais direitos do patrimônio popular – ainda que a possibilidade de denúncia esteja prevista nos próprios tratados de direitos humanos ratificados, como já apontado. É como se o Estado houvesse renunciado a essa prerrogativa de denúncia, em virtude da "constitucionalização formal" do tratado no âmbito jurídico interno[12].

8 PRONER, Carol. **Os direitos humanos e seus paradoxos**: análise do sistema interamericano de proteção. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 157.

9 A respeito, ver: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O novo §3º do art. 5º da Constituição e sua eficácia. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 378, p. 107-111, mar./abr., 2005.

10 Ao referir-se a essas peculiaridades, Flávia Piovesan menciona o fato de que "cabe ao Estado-parte tanto o ato de ratificação do tratado como o ato de denúncia, ou seja, o ato de retirada do mesmo tratado. Os direitos internacionais apresentam, assim, uma natureza constitucional diferenciada". PIOVESAN, Flávia. Tratados internacionais de direitos humanos e a reforma do Judiciário. **Direitos fundamentais:** estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. p. 424.

11 PRONER, Op. cit., p. 157.

12 PIOVESAN, Op. cit., p. 425.

Já Valério Mazzuoli também não admite a denúncia de tratados de direitos humanos que passaram a adquirir *status* constitucional formal com fulcro no parágrafo 3º do artigo 5º, por conta do fato de estes terem passado a fazer parte do texto constitucional como emendas constitucionais, passando portanto a serem insuscetíveis de reforma. Entretanto, afirma o autor que seria possível a denúncia dos demais tratados de direitos humanos, materialmente constitucionais nos termos do parágrafo 2º do artigo supracitado, ainda que o ato gerasse efeitos apenas internacionalmente, evitando que o Brasil responda pelo descumprimento de um tratado no âmbito internacional, mas não internamente, já que estas normas já estariam protegidas de alteração, por também serem insuscetíveis de alteração. Nesse sentido, as palavras do autor:

> Ou seja, nada impede que, tecnicamente, se denuncie um tratado de direitos humanos que tem apenas status de norma constitucional, pois internamente nada muda, uma vez que eles já se encontram petrificados no nosso sistema de direitos e garantias, importando tal denúncia apenas em livrar o Estado brasileiro de responder pelo cumprimento do tratado no âmbito internacional[13].

4 DA EVENTUAL POSSIBILIDADE DE DENÚNCIA DE TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E DA NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

Em vista da adoção da dignidade humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III, da Constituição Federal) e da consagração do princípio da primazia dos direitos humanos nas relações internacionais, (artigo 4º, II, da Carta Magna), entendemos que deve a possibilidade de denúncia ser vista de ângulo que privilegie o primado que a proteção da dignidade da pessoa humana assumiu no contexto da política externa brasileira e dentro do universo jurídico pátrio.

Com efeito, a denúncia de um tratado de direitos humanos que se revista meramente do status de constitucionalidade material pode efetivamente caracte-

13 MAZZUOLI, 2005, p. 109.

rizar dano à prevalência dos direitos humanos, já que o Brasil, ao abandonar um tratado que resguarde determinados direitos inerentes à dignidade humana, estaria violando o compromisso de fortalecer o quadro de proteção internacional dos direitos humanos, decorrente do princípio da primazia dos direitos humanos nas relações internacionais. Ao mesmo tempo, vedar totalmente a denúncia de certos tratados, que possam ser substituídos por outros que ampliem a proteção da dignidade humana, pode significar verdadeiro engessamento da ordem jurídica.

Em vista da prevalência do corpo normativo formado pelos tratados internacionais de direitos humanos, parece-nos um tratamento de lógica duvidosa, já que estabelece regimes jurídicos diferentes para tratados que versam sobre o mesmo tema, abrindo a possibilidade de que o Estado se descomprometa com certos aspectos de proteção da pessoa, quando o princípio da prevalência dos direitos humanos exige que o Estado avance na garantia do primado da dignidade humana como um todo. Além disso, se a existência das cláusulas pétreas visa, mormente, a proteger, como reconhece a própria Flávia Piovesan,[14] o núcleo duro da ordem constitucional, do qual fazem parte os direitos da pessoa, parece-nos óbvio que permitir que essa ordem seja alterada pelo ato da denúncia é violar o teor dessas cláusulas.

Por fim, se a denúncia implica em efeitos semelhantes à revogação de uma norma, como admitir que uma norma revogada continue a regular relações jurídicas que ocorram depois de seu desaparecimento do ordenamento jurídico? Ainda que tal situação se admita em nome do primado dos direitos humanos, não nos parece muito consentânea com a lógica jurídica.

Em síntese, entendemos que permitir a denúncia de alguns tratados de direitos humanos é estabelecer um tratamento diferenciado dos direitos que se encontram consagrados nesses compromissos, novamente ferindo aquilo que Cançado Trindade chama de "concepção necessariamente integral"[15] desses direitos, a qual tem como um de seus principais desdobra-

14 De fato, em análise exatamente sobre o tema da denúncia de tratados de direitos humanos, a autora afirma que "as cláusulas pétreas resguardam o núcleo material da Constituição, que compõe os valores fundamentais da ordem constitucional". PIOVESAN, Flávia. Reforma do Judiciário e direitos humanos. ALARCON, Pietro de Jesus Lora; LENZA, Pedro; TAVARES, André Ramos. **Reforma do Judiciário:** analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005, p. 73.

15 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997. p. 24. v. 1. Entre as páginas 24 e 27 dessa obra, o autor disserta sobre a necessidade de que os direitos humanos sejam tratados de forma condizente com as características de unidade e indivisibilidade de que se reveste, e não fragmentados em categorias ou "gerações".

mentos a vedação da divisão dos direitos humanos em categorias diferentes.

É nesse sentido que, com vistas a garantir o primado da dignidade humana e a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, entendemos que deve ser mantida a possibilidade de o Brasil denunciar um tratado, mas apenas para que este seja substituído por outro compromisso internacional que amplie a proteção da pessoa, atualizando, portanto, o universo jurídico em vista da primazia que adquiriu a proteção da dignidade humana.

Em todo caso, pela importância dos bens jurídicos envolvidos, não nos parece razoável que o ato da denúncia continue a ser exclusivo do Poder Executivo, sem o controle democrático inerente à atuação do Poder Legislativo, que é, a propósito, inafastável dentro do Estado Democrático de Direito.

De fato, se a participação do Congresso Nacional é necessária para comprometer o Estado, com todas as implicações cabíveis sobre as relações jurídicas e sobre a sociedade como um todo, não se percebe motivo para que não o seja para descomprometer o Estado. A propósito, recorde-se que a revogação de uma lei interna no Brasil, que geralmente é feita por outra lei, normalmente envolve o Poder Legislativo, que delibera sobre o novo texto legal.

A respeito do tema, afirmou Flávia Piovesan que "se para a ratificação é necessário um ato complexo, fruto da conjugação de vontades do Executivo e Legislativo, para o ato de denúncia também este deveria ser o procedimento"[16]. Já Süssekind afirma o que se segue:

> O governo do país é, sem dúvida, quem pratica os atos administrativos que formalizam a ratificação e a denúncia dos tratados. E assim é no Brasil. Mas se o governo não pode ratificar o tratado ou a ele aderir sem que o mesmo haja sido previamente aprovado pelo Congresso Nacional, segue-se a fortiori que não poderá denunciá-lo, fazendo cessar sua vigência no ou para o país, independentemente de autorização do Legislativo. Consoante o magistério de Pontes de Miranda, "aprovar tratado, convenção ou acordo, permitindo que o Poder Executivo o denuncie, sem consulta, sem aprovação, é subversivo aos princípios constitucionais"[17].

16 PIOVESAN, Flávia. Tratados internacionais de direitos humanos e a reforma do Judiciário. **Direitos fundamentais:** estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres, p. 424.

17 SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito internacional do trabalho.** 3. ed. São Paulo: LTr, 2000. p. 53.

Na atualidade, já são vários os casos de Estados que começam a exigir que a denúncia de tratados, em geral ou de direitos humanos, esteja sujeita à aprovação congressual. É o caso da Constituição do Reino da Espanha que estabelece que a denúncia dos tratados dependerá da autorização do parlamento espanhol, nos seguintes termos:

> Artículo 94.
> 1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:
> a) Tratados de carácter político.
> b) Tratados o convenios de carácter militar.
> c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Titulo I.
> d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
> e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.
>
> Artículo 96.
> 1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.
> 2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94[18]. (Grifo nosso)

Já a Argentina, a partir da Reforma Constitucional de 1994, passou a exigir que os tratados de direitos humanos só possam ser denunciados pelo Poder Executivo argentino a partir da prévia aprovação de dois terços dos membros de cada câmara do Congresso Nacional daquele país:

18 ESPANHA. **Tribunal Constitucional de España. Constitución española.** Disponível em: < http://www.tribunalconstitucional.es/constitucion/laconstitucion.html>. Acesso em: 07 jun. 2007.

> Art. 75.- Corresponde al Congreso:
> 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.
> La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.
> Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional[19].

O Paraguai também adota norma a respeito, determinando, no artigo 142 de sua Constituição, que "Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución".[20]

Por enquanto, como anteriormente mencionamos, a denúncia no Brasil continua ato de competência do Poder Executivo, que dispensa a autoriza-

19 ARGENTINA. Honorable Senado de la Nación**. Constitución de la República Argentina.** Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/atribuciones.php>. Acesso em: 07 jun.2007.

20 PARAGUAI. Honorable Cámara de Diputados. **Constitución de la República del Paraguay.** Disponível em: <http://www.diputados.gov.py/constitucion/constitucion_espanol1992.pdf>. Acesso em: 05jul.2007.

ção congressual ou de qualquer outro órgão estatal. Entretanto, recordamos que já existem autores que advogam posicionamento diferente, a exemplo de Flávia Piovesan, que propõe "a necessidade do requisito de prévia autorização pelo Legislativo de ato de denúncia de determinado tratado internacional pelo Executivo, o que democratizaria o processo de denúncia".[21]

Eventualmente, a regulamentação da intervenção congressual nos assuntos relativos à denúncia dos tratados pode vir a ser estabelecida nos próximos anos, em vista do aparente interesse que o Poder Constituinte brasileiro vem demonstrando em regular os principais aspectos jurídicos da inserção internacional do Brasil a partir da Constituição de 1988.

Com efeito, foi apresentada, em 2002, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 00023/2002[22], que propunha a alteração do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, que explicita a competência do Congresso Nacional no exame dos tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. O objetivo da proposta em apreço era exigir que o Congresso também se manifestasse sobre qualquer mudança nos tratados abrangidos pelo artigo, bem como quanto à denúncia de tais acordos. Entretanto, a proposta foi arquivada em março de 2007[23], nos termos do artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal, visto que já havia ultrapassado o prazo máximo de duas legislaturas previsto para tramitação de propostas de emenda constitucional, não havendo tampouco sido requerida a continuidade de sua tramitação nos termos previstos por esse Regimento[24].

21 PIOVESAN, Op. cit., p. 424.

22 A informação acerca do teor da PEC 00023/2003 constava do sítio na Internet do Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC), organização não-governamental que visa a "Contribuir para o aprimoramento da democracia representativa e participativa visando à garantia dos direitos humanos, mediante a articulação e o fortalecimento da sociedade civil para influenciar os espaços de governança nacional e internacional" e consta de estudo relativo às propostas legislativas com escopo internacional em tramitação no Congresso Nacional, que recolheu informações disponíveis no sítio do Senado Federal em 20/10/2006. Instituto De Estudos Sócio-Econômicos (INESC). **Congresso Nacional:** mapeamento de propostas com escopo internacional em tramitação. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/temas-de-atuacao/politica-internacional/Mapeamento%20-%20Internacional%20proposicoes%20legislativas.pdf>. Acesso em: 08/06/2007.

23 BRASIL. Senado Federal. **PEC 00023 / 2002 de 15/05/2002**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=50309>. Acesso em: 08 jun.2007.

24 O artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal estabelece que "Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: I – as originárias da Câmara ou por ela revisadas; II – as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; III – as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; IV – as com parecer favorável das comissões; V – as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49); VI – as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52); VII – pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3o e 4o, EC

Em todo caso, cabe ressaltar que já restou explicitada no ordenamento jurídico a possibilidade de que o Congresso Nacional intervenha em processos de alteração do teor de tratados dos quais o Brasil faça parte, pelo que não é impossível vislumbrar que, em futuro próximo, esse escrutínio seja exigido também no tocante à análise da desvinculação de um tratado. Exemplo disso é o Tratado de Extradição entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru, que estabelece explicitamente a exigência de o Congresso Nacional intervir na possibilidade de revisão do tratado.[25]

5 CONCLUSÃO

A paulatina consolidação do valor dos direitos humanos em posição de prevalência na ordem jurídica interna e internacional vem impondo uma reavaliação de certos paradigmas do Direito Internacional. Nesse sentido, normas e entendimentos anteriormente firmados passam a ser objeto de reconsideração por parte do legislador, da jurisprudência e da doutrina, com vistas a compatibilizá-los com os novos paradigmas a partir dos quais passa a se pautar o ordenamento jurídico.

Na atualidade, o imperativo maior de proteção à dignidade humana, somado às exigências do Estado Democrático de Direito em geral, implica em que os atos vinculados às relações internacionais do Estado, que antigamente eram formulados e executados dentro de uma grande margem de discricionariedade, já não podem estar imunes aos limites estabelecidos pela ordem jurídica e ao devido controle democrático.

É nesse sentido que a denúncia já não deve se manter como ato da exclu-

no 35/2001). § 1o Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado. § 2o Na hipótese do § 1o, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente". BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno.** Disponível em:<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVolI.pdf>. Acesso em: 08jun.2007.

25 A título de exemplo, mencionamos o Tratado de Extradição entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru, celebrado em Lima, em 25 de agosto de 2003, que estabelece no artigo 2º, que " São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Tratado, assim como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional". Ver: BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.853, de 19 de julho de 2006.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5853.htm>. Acesso em: 08jun.2007.

siva alçada do Presidente da República, a ser praticado de forma meramente discricionária, sem a necessidade de controle da parte de nenhum outro Poder. Em especial, não pode a denúncia, nos moldes em que ainda é praticada no Brasil, atingir o núcleo material da Constituição, alterando, por um simples ato do Chefe de Estado, os fundamentos da ordem jurídica e da organização estatal brasileira.

Especificamente no tocante aos tratados de direitos humanos, e a partir do momento em que os direitos consagrados em tratados internacionais adquirem hierarquia constitucional, pode a denúncia pode atingir cláusula pétrea. É nesse sentido que parte da doutrina pugna pela vedação da possibilidade da denúncia dos tratados de direitos humanos. Entrementes, setores significativos do pensamento jurídico brasileiro entendem que podem ser denunciados os tratados de direitos humanos que se revestem de constitucionalidade meramente material, nos termos do parágrafo 2º do artigo 5º, da Carta Magna, ao passo que sustentam que não podem ser denunciados os tratados de direitos humanos que adquiram caráter de constitucionalidade formal, com fundamento no parágrafo 3º do artigo 5º do texto constitucional.

Nosso entendimento vincula-se à ideia de que a concepção integral dos direitos humanos e a primazia de todas as prerrogativas inerentes à dignidade humana implicam em que não é possível tratar diferentemente os tratados de direitos humanos no tocante à possibilidade de denúncia. Nesse sentido, deve o marco jurídico quanto ao tema tratar igualmente todos os compromissos jurídicos internacionais que consagram normas de direitos humanos.

Entretanto, com fundamento na necessidade de que se avance na promoção da dignidade humana, entendemos que a denúncia de um tratado de direitos humanos pode ser permitida, desde que para que o compromisso denunciado seja substituído por outro, que possa consagrar normas mais protetivas da dignidade humana.

Em todo caso, pela enorme relevância do valor dos direitos humanos no atual universo jurídico, não é possível vislumbrar que a denúncia seja feita de maneira divorciada do controle inerente ao Estado Democrático de Direito. É nesse azo que, sem prejuízo da manutenção da competência presidencial para os atos de relações internacionais, entendemos que pelo menos a denúncia de tratados de direitos humanos no Brasil deve estar sujeita à autorização do Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Honorable Senado de la Nación. **Constitución de la República Argentina**. Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/atribuciones.php>. Acesso em: 07 jun.2007.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.853, de 19 de julho de 2006**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5853.htm>. Acesso em: 28set.2007.

BRASIL. Senado Federal. **PEC 00023/2002 de 15/05/2002**. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=50309>. Acesso em: 28set.2007.

_____.**Regimento Interno**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVolI.pdf>. Acesso em: 28 set.2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997. v. 1.

ESPANHA. Tribunal Constitucional de España. **Constitución española**. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.es/constitucion/laconstitucion.html>. Acesso em: 07jun.2007.

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (INESC). **Congresso Nacional**: mapeamento de propostas com escopo internacional em tramitação. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/temas-de-atuacao/politica-internacional/Mapeamento%20-%20Internacional%20proposicoes%20legislativas.pdf>. Acesso em: 08jun.2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O novo §3º do art. 5º da Constituição e sua eficácia. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 378, mar./abr. 2005.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Direito constitucional internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PARAGUAI. Honorable. **Cámara de Diputados. Constitución de la República del Paraguay**. Disponível em: <http://www.diputados.gov.py/constitucion/constitucion_espanol1992.pdf>. Acesso em: 05jul.2007.

PIOVESAN, Flávia. Reforma do Judiciário e direitos humanos. ALARCON, Pietro de Jesus Lora; LENZA, Pedro; TAVARES, André Ramos. **Reforma do Judiciário**: analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005.

_____. **Tratados internacionais de direitos humanos e a reforma do Judiciário**. Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PRONER, Carol. **Os direitos humanos e seus paradoxos**: análise do sistema interamericano de proteção. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito internacional do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

Correspondência | Correspondence:

Paulo Henrique Gonçalves Portela
Faculdade *Christus*, Avenida Dom Luís, 911, Aldeota, CEP 60.160-230. Fortaleza, CE, Brasil.
Fone: (85) 3461-2020.
Email: paulohgportela@hotmail.com