

## **A RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM MATÉRIA DE POLÍTICA INTERNACIONAL**

**Fábio Konder Comparato**\*

Dispõe a Constituição em vigor, segundo o modelo por nós copiado dos Estados Unidos, competir privativamente ao Presidente da República “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”, bem como “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (art. 84, VII e VIII).

No art. 49, inciso I, todavia, a Constituição inclui na competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Como conciliar essa regra com aquela expressa no art. 84, VIII? Tendo em vista que as normas constitucionais formam um sistema lógico, sem contradições, as disposições citadas devem ser interpretadas harmonicamente. Logo, o ato de ratificação, mencionado no art. 84, VIII, tem uma natureza diversa da “resolução definitiva”, prevista no art. 49, I. É razoável, por conseguinte, entender que os tratados, acordos ou atos internacionais, que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, só poderão ser celebrados após a concordância do Congresso Nacional; ao passo que a ratificação refere-se à celebração de tais atos, previamente efetuada pelo Chefe do Poder Executivo.

Em qualquer hipótese, a supervisão exercida pelo Congresso Nacional sobre a política internacional do país, dirigida pelo Presidente da República, é muito restrita. Se se considerar, além disso, o fato de que o controle judicial nessa matéria praticamente nunca se exerce, percebe-se que a prerrogativa presidencial de direção da política externa é quase arbitrária.

---

\* Doutor *honoris causa* da Universidade de Coimbra, Doutor em Direito da Universidade de Paris, Professor Titular aposentado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Titular da Medalha Rui Barbosa do Conselho Federal da OAB.

Sem dúvida, em matéria de relações internacionais a Constituição Federal de 1988 apresentou inegável aperfeiçoamento, em comparação com as que a precederam, ao declarar, em seu art. 4º, os princípios fundamentais que devem reger o comportamento do Estado brasileiro. Mas nada acrescentou quanto a garantias e responsabilidades pelo descumprimento desses princípios.

Um episódio recente veio chamar a atenção da opinião pública para o caráter insatisfatório dessa regulação constitucional.

Em 3 de dezembro de 2008, sob a iniciativa da Noruega, mais de 90 países celebraram em Oslo uma convenção internacional destinada a banir a produção, armazenamento, exportação e utilização de bombas de fragmentação (*cluster bombs*). Trata-se de um engenho bélico que atua de forma semelhante às minas subterrâneas; ou seja, tais bombas não explodem ao cair no solo, e podem permanecer enterradas durante dezenas de anos, tornando a área minada altamente perigosa para a ocupação humana. Os Estados Unidos, por exemplo, entre 1964 e 1973 lançaram cerca de 260 milhões de bombas desse tipo sobre o território da Nigéria. As principais vítimas desse explosivo são populações civis. Estima-se que, até o presente momento, tais bombas causaram a morte de cerca de 100 mil pessoas no mundo, das quais 27% são crianças.

O Brasil, juntamente com os demais países produtores desse tipo de armamento – Estados Unidos, Rússia, Israel, Índia e Paquistão – recusou-se a assinar a convenção. Duas foram as explicações dadas pelo Ministério das Relações Exteriores para essa recusa: de um lado, o fato de que “o direito ao emprego de munições é reconhecido aos Estados e considerado legal, internacionalmente”; de outro lado, o argumento de que o assunto deveria ser debatido no âmbito da ONU e “não em uma convenção informal”.

Tais explicações são inadmissíveis. A partir da fundação da ONU e da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a guerra ofensiva é estritamente proibida no plano internacional. Ora, as bombas de dispersão são um engenho bélico exclusivamente ofensivo. Demais, não se vê como um tratado que reúne quase cem países, e está sujeito a um mínimo de ratificações para entrar em vigor, pode ser considerado uma “convenção informal”. Na verdade, a razão da recusa brasileira em assinar a convenção está ligada ao

interesse privado das empresas fabricantes de bombas de fragmentação, bem como à pres-  
são inconstitucional que setores das Forças Armadas exercem costumeiramente sobre a  
presidência da República.

A afronta à Constituição, nesse episódio, é flagrante. Entre os princípios fundamen-  
tais que devem reger as relações internacionais do país, conforme disposto no art. 4º da  
Constituição Federal, encontram-se a prevalência dos direitos humanos, a não-intervenção e  
a solução pacífica de conflitos.

Em nosso sistema jurídico, o desrespeito a princípios de direito internacional, por  
parte do Chefe de Estado, acarreta uma responsabilidade de natureza propriamente política  
e não judiciária, consubstanciada nos chamados crimes de responsabilidade (Constituição  
Federal, art. 85).

A lei que os define, e que permanece em vigor, é a nº 1.079, de 10 de abril de 1950.  
Ela inclui alguns atos internacionais de responsabilidade do Presidente da República, mas  
carece de uma ampliação do espectro criminoso nesse campo, para melhor adequá-la à  
Constituição atual.

Com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento de nosso sistema jurídico nes-  
sa matéria, na qualidade de Presidente da Comissão Nacional de Defesa da República e da  
Democracia, submeti ao exame e deliberação de seus membros uma proposta de alteração  
da Lei nº 1.079, de 1950, reproduzida mais abaixo.

Dir-se-á que, entre nós, a responsabilidade política do Chefe de Estado e de seus  
Ministros é de aplicação difícil, na medida em que ela fica sujeita aos interesses pessoais ou  
partidários dos membros do Congresso Nacional. Sem contestar esse fato, não se pode, po-  
rém, deixar de assinalar que a discussão pública ensejada pela abertura do processo parla-  
mentar por crime de responsabilidade não deixa de enfraquecer politicamente o Presidente  
da República, fato que o leva a evitar a prática de tais atos.

Incluiu-se também na proposta um alargamento da legitimidade ativa para a abertu-  
ra do processo por crime de responsabilidade. A nossa experiência tem revelado que as  
denúncias são mais seriamente consideradas, no seio do Congresso e pela opinião pública  
em geral, quando apresentadas por órgãos públicos, ou por representantes de entidades co-

letivas que fruem de prestígio nacional. Daí a proposta de se considerarem como denunci-antes legitimados, além de qualquer cidadão, o Procurador-Geral da República, a Ordem dos Advogados do Brasil e as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional, todos eles, como se sabe, partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

### **Projeto de Lei**

Altera dispositivos da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e acrescenta outros

Art. 1º.– Os artigos 4º e 14 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º.– .....

IX – Os princípios fundamentais de direito, que regem as relações internacionais.”

“Art. 14.– Tem competência para denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados:

- I – qualquer cidadão;
- II – o Procurador-Geral da República;
- III – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- IV – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

Art. 2º.– A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com o acréscimo do Capítulo IX ao Título I, contendo o art. 12-A, como segue:

#### **“Capítulo IX**

##### **Dos Crimes contra os Princípios que Regem as Relações Internacionais**

Art. 12-A.– São crimes contra os princípios fundamentais de direito que regem as relações internacionais, além daqueles definidos no art. 5º desta lei, os seguintes atos:

- 1 – recusar a celebração de tratado, convenção ou ato internacional que proscreve a fabricação, depósito ou exportação de armamentos;

2 – autorizar a participação das Forças Armadas em ofensivas militares internacionais, em conjunto com países que utilizam os armamentos referidos no inciso anterior;

3 – permitir a realização de atividade nuclear em território nacional para fins não pacíficos, ou sem aprovação do Congresso Nacional;

4 – autorizar o descumprimento de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas;

5 – deixar de cooperar, diligentemente, com o Tribunal Penal Internacional;

6 – deixar de tomar as medidas indispensáveis ao cumprimento, pela República Federativa do Brasil, de tratados, convenções ou atos internacionais de repressão ao terrorismo e ao racismo;

7 – ordenar ou permitir que a representação diplomática nacional atue contra os princípios de autodeterminação dos povos e de não-intervenção em Estados estrangeiros;

8 – recusar injustificadamente a concessão de asilo político.

Art. 3º.– Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

São Paulo, 12 de janeiro de 2009.