



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

**Luiz Gustavo Lins Cavalcanti Júnior**

**A PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NO PROCESSO DECISÓRIO DOS  
TRATADOS**

**A retirada de tramitação dos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos**

Brasília  
**2015**

**Luiz Gustavo Lins Cavalcanti Júnior**

**A PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NO PROCESSO DECISÓRIO DOS  
TRATADOS**

**A retirada de tramitação dos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: João Ricardo Carvalho de Souza

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

**2015**

## Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Cavalcanti Júnior, Luiz Gustavo Lins.

A participação do Congresso Nacional no processo decisório dos tratados [manuscrito] : a retirada de tramitação dos acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos / Luiz Gustavo Lins Cavalcanti Júnior. -- 2015.  
132 f.

Orientador: João Ricardo Carvalho de Souza.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Política externa, Brasil. 3. Tratado, Brasil.  
I. Título.

CDU 327(81)

**A PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NO PROCESSO DECISÓRIO DOS  
TRATADOS: A retirada de tramitação dos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de  
Investimentos**

Trabalho de Conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo

Luiz Gustavo Lins Cavalcanti Júnior

Banca Examinadora:

---

Dr. João Ricardo Carvalho de Souza  
Presidente – CEFOR

---

Dr. Ricardo de João Braga  
Examinador Interno – CEFOR

---

Dr. Marcelo Barroso Lacombe  
Examinador Externo – Câmara dos Deputados

---

Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues  
Suplente – Câmara dos Deputados

Brasília, 20 de novembro de 2015

Dedico este trabalho a meu pai,  
pelo exemplo de dedicação ao estudo e ao trabalho.

## **Agradecimentos**

Agradeço a Deus o infinito Amor misericordioso.

Agradeço a minha família o apoio incondicional a meus estudos e a todas as minhas iniciativas.

Agradeço ao Dr. João Ricardo Carvalho de Souza a orientação prestativa e paciente desta pesquisa.

Agradeço ao corpo docente do CEFOR, em especial ao Dr. Ricardo de João Braga e ao Dr. Roberto Campos de Rocha Miranda, a dedicação a minha formação acadêmica nos últimos dois anos.

Agradeço, por fim, aos colegas do Mestrado o auxílio para a conclusão do curso.

Never measure the height of a mountain, until you have reached the top. Then you will see how low it was.  
(HAMMARSKJÖLD, 2006, p. 7)

## Resumo

Esta pesquisa problematiza a avaliação de que o Congresso Nacional, tão somente, chancela os tratados celebrados pelo Executivo, tendo fraca ingerência na política externa brasileira. Toma-se por pressuposto que a política externa sofre interferência não só do sistema internacional, mas também do sistema nacional, inclusive do Legislativo. Para apreender a interferência de ambos os sistemas na política externa, adotam-se duas variáveis: a compatibilidade, que diz respeito à viabilidade do ato internacional com as metas da política externa; e o consenso, que se refere à concordância dos atores domésticos com o tratado. A pesquisa tem por objeto os tratados que foram retirados de tramitação no Congresso, por solicitação do Executivo. Propõe-se, como hipótese, que a retirada de tramitação dos tratados pode decorrer do antagonismo parlamentar. A fim de colocar à prova essa hipótese, configura-se a pesquisa em duas fases. Na primeira etapa, analisam-se as mensagens encaminhadas pelo Executivo ao Congresso, solicitando a retirada de tramitação dos tratados. Conforme o próprio Executivo, o antagonismo parlamentar concorreu para o fracasso de um grupo homogêneo de atos internacionais: os Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos – APPRI. Na segunda etapa, realiza-se a análise qualitativo-comparativa sobre os processos decisórios dos APPRI, a fim de compreender como os parlamentares conseguiram frustrar a conclusão desses tratados. Conclui-se que, a despeito das limitações institucionais, o Congresso pode dificultar a conclusão dos tratados e influenciar a política externa brasileira.

**Palavras-Chave:** Poder Legislativo; Câmara dos Deputados; tratado; investimento estrangeiro



## **Abstract**

This research challenges the notion that the National Congress passively approves treaties signed by the government, with weak influence over Brazilian foreign policy. The research rests on the assumption that foreign policy is affected not only by the international system but also by the national one, including the legislature. In order to consider the influence of both systems on foreign policy, the research takes into account two variables: compatibility, which assess the conformity of the international treaty with the foreign policy goals; and consensus, which assess domestic agreement on the treaty. The research focus on the treaties withdrawn by Congress at the request of the government. The hypothesis is that the withdrawal of the treaty may result from parliamentary opposition. In order to test this hypothesis, the research is set up in two phases. In the first phase, we analyze the government's messages to Congress, requesting the withdrawal of the treaties. As the documentary analysis shows, the government itself has recognized that parliamentary opposition contributed to the failure of a homogeneous group of treaties: the Agreements on Reciprocal Promotion and Protection of Investments – ARPPI. In the second phase, we carry out qualitative comparative analysis of the decision-making process, in order to understand how Deputies managed to frustrate the conclusion of the ARPPI. The facts suggest that, despite institutional constraints, Congress may hinder the conclusion of treaties and influence Brazilian foreign policy.

**Keywords:** legislature; Chamber of Deputies; treaty; foreign investment

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Número de tratados assinados pelo Brasil entre 1901 e 2010.....	13
Figura 2 - Encaminhamento de atos internacionais ao Legislativo entre outubro de 1988 e dezembro de 2010.....	14
Figura 3 - Atos internacionais no Congresso Nacional: outubro de 1988 a dezembro de 2010....	16
Figura 4 – Metodologia.....	19
Figura 5 - Processo decisório dos tratados.....	33
Figura 6 - Delineamento da pesquisa.....	58
Figura 7 - Apresentação anual das mensagens que solicitam retirada de tramitação de tratado....	64
Figura 8 - Tempo de tramitação dos tratados apresentados ao Congresso Nacional entre 21/12/1994 e 21/07/1998.....	87
Figura 9 - Estoque de investimento estrangeiro direto em 31 de dezembro de 1995.....	90
Figura 10 - Fluxo de investimento estrangeiro direto.....	90

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Emendas propostas pelo Congresso Nacional a proposições de iniciativa do Executivo.....	17
Tabela 2 - Repartição das competências pela conclusão dos tratados conforme as Constituições do Brasil republicano.....	31
Tabela 3 - Análise qualitativo-comparativa.....	51
Tabela 4 - Variáveis e valores lógicos.....	55
Tabela 5 - Combinações de Valores de Lógica Simplificada.....	56
Tabela 6 – Mensagens apresentadas pelo Presidente da República entre 05/10/1988 e 31/12/2014, solicitando retirada de tramitação de tratados.....	59
Tabela 7 - Assuntos dos tratados referidos nas mensagens de retirada de tramitação.....	66
Tabela 8 - Partes e organizações envolvidas com os tratados cuja retirada de tramitação é solicitada pelo Executivo.....	67
Tabela 9 - Tempo das decisões congressuais sobre as mensagens de retirada de tramitação dos tratados.....	69
Tabela 10 - Justificativas apresentadas pelos Ministérios para as solicitações de retirada de tramitação dos tratados.....	71
Tabela 11 - APPRI assinados pelo Brasil.....	84
Tabela 12 - Variáveis e respectivos valores.....	87
Tabela 13 - Bancadas partidárias dos líderes que subscreveram as emendas de plenário aos APPRI.....	101

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>APPRI</b>	<b>Acordo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos</b>
<b>BIT</b>	<b>Tratado bilateral de investimento</b>
<b>CCJC</b>	<b>Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados</b>
<b>CCJR</b>	<b>Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados</b>
<b>CFT</b>	<b>Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados</b>
<b>CRE</b>	<b>Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal</b>
<b>CREDN</b>	<b>Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados</b>
<b>EUA</b>	<b>Estados Unidos da América</b>
<b>ICSID</b>	<b>Centro Internacional para Solução de Controvérsias sobre Investimentos</b>
<b>MERCOSUL</b>	<b>Mercado Comum do Sul</b>
<b>MIGA</b>	<b>Agência Multilateral para Garantia de Investimentos</b>
<b>MRE</b>	<b>Ministério das Relações Exteriores</b>
<b>MSC</b>	<b>Mensagem do Poder Executivo com a numeração da Câmara dos Deputados</b>
<b>MSF</b>	<b>Mensagem do Poder Executivo com a numeração do Senado Federal</b>
<b>OCDE</b>	<b>Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico</b>
<b>OMC</b>	<b>Organização Mundial do Comércio</b>
<b>PDC</b>	<b>Projeto de Decreto Legislativo com a numeração da Câmara dos Deputados</b>
<b>PDS</b>	<b>Projeto de Decreto Legislativo com a numeração do Senado Federal</b>
<b>SILEG</b>	<b>Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados</b>
<b>UE</b>	<b>União Europeia</b>

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
Problema de pesquisa.....	15
Metodologia .....	18
Justificativa .....	19
Objetivos.....	20
1    POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DOMÉSTICA .....	21
1.1    Jogos de dois níveis .....	21
1.2    O Legislativo na interface entre a política doméstica e a política internacional .....	23
1.3    Considerações finais .....	29
2    O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	30
2.1    Estrutura institucional: regras jurídicas e práticas parlamentares.....	30
2.2    Avaliações quanto à atuação do Congresso Nacional na política externa brasileira .....	42
2.3    Considerações finais .....	49
3    METODOLOGIA .....	51
3.1    Variáveis .....	52
3.2    Operacionalização das variáveis .....	53
3.3    Hipóteses.....	56
3.4    Delineamento da pesquisa.....	58
4    TRATADOS RETIRADOS DE TRAMITAÇÃO .....	63
4.1    Mensagens dos Presidentes da República.....	63
4.2    Exposições de motivos.....	70
4.3    Considerações finais do capítulo .....	77
5    A PARTICIPAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO PROCESSO DECISÓRIO DOS ACORDOS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO RECÍPROCA DE INVESTIMENTOS.....	79

5.1	Os Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos .....	79
5.2	O processo decisório dos APPRI no Executivo e no Legislativo .....	85
5.3	Considerações finais .....	99
CONCLUSÃO .....		104
REFERÊNCIAS .....		107
APÊNDICES .....		127

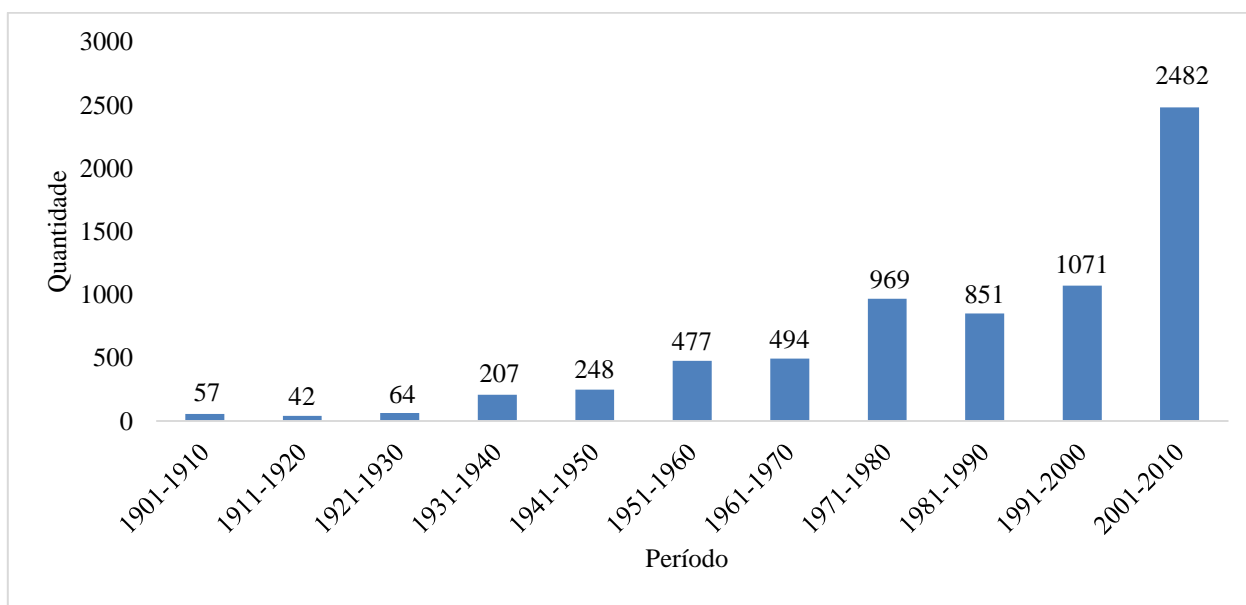
## INTRODUÇÃO

“O direito do Legislativo de intervir na formação da vontade do Estado em obrigar-se por tratados internacionais é inerente à função do Parlamento de órgão supremo, tanto para legislar como para controlar as finanças nacionais.” (MEDEIROS, 1995, p. 15)

Os tratados adquiriram relevância incontestável como marcos regulatórios da sociedade contemporânea. A intensificação das relações internacionais após a Segunda Guerra Mundial incentivou os Estados a buscar na celebração dos tratados a certeza, a previsibilidade e a estabilidade necessárias a suas relações exteriores. Entre dezembro de 1946 e março de 2010, mais de duzentos mil tratados e acordos acessórios foram registrados e publicados pelo Secretariado das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2013).

Na esteira desse fenômeno internacional, cresceu a quantidade dos tratados firmados pelo Brasil. Esse aumento deve-se ao aprofundamento da inserção internacional, sobretudo pelo estreitamento das relações com o mercado mundial (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010). No governo do presidente Lula, ultrapassou-se a marca de trezentos atos assinados por ano. A Figura 1 demonstra o crescimento ao longo dos séculos XX e XXI.

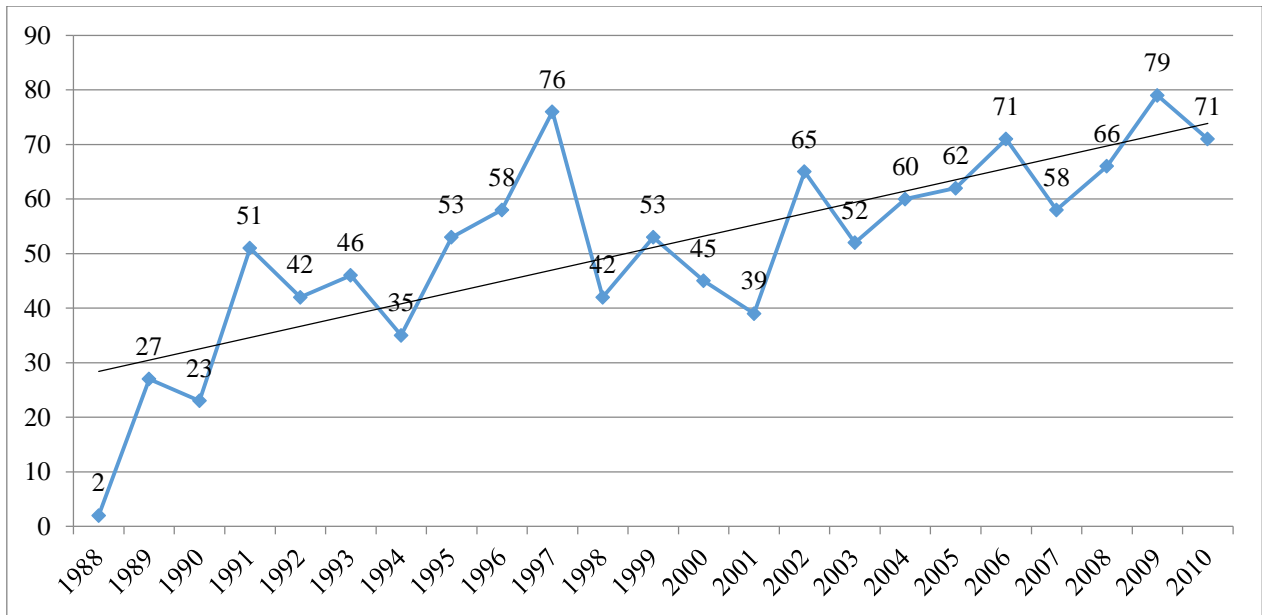
Figura 1 - Número de tratados assinados pelo Brasil entre 1901 e 2010



Fonte: Autoria própria com base em Ministério das Relações Exteriores (2010, p. 4).

Em paralelo ao crescimento no número dos tratados assinados pelo Executivo, cresceu o número dos tratados que foram submetidos ao referendo do Congresso Nacional. Sem levar em conta os acordos executivos – atos concluídos por processo simplificado, cuja conclusão dispensa o referendo parlamentar –, o Presidente encaminhou ao Congresso 1176 textos de tratados entre a promulgação da Constituição de 1988 e o término de 2010 (Figura 2).

Figura 2 - Encaminhamento de atos internacionais ao Legislativo entre outubro de 1988 e dezembro de 2010



Fonte: CAMINO, 2010, p. 178.

Hollis (2005) argumenta que a relevância dos tratados como marcos regulatórios da sociedade contemporânea não é mera questão de números. Além do aumento quantitativo, os tratados apresentaram uma mudança qualitativa nas últimas décadas. Os tratados ampliaram o escopo do direito internacional, regulando praticamente todas as áreas da atividade humana. Há convenções internacionais para o controle do tabaco, para a proibição das armas químicas, para a proteção da propriedade intelectual, sobre os direitos das crianças, de combate à desertificação etc.

A diversificação temática dos tratados expressa as mudanças estruturais no Direito Internacional (FRIEDMANN, 1964; AMARAL JÚNIOR, 2011). O direito internacional não se restringe mais às habituais regras de coexistência, que estabelecem padrões mínimos de convivência entre os Estados, com vistas a evitar a guerra. Após a Segunda Guerra Mundial, a maior interdependência dos países resultou na expansão das normas voltadas à cooperação e à



solidariedade entre os povos, como demonstra o desenvolvimento dos tratados sobre assistência técnica, ajuda humanitária e proteção ambiental.

Ademais, os tratados têm contribuído para o adensamento da juridicidade nas relações internacionais, pelo estabelecimento de “regras de adjudicação” (HART, 2005), que responsabilizam Estados por descumprimento de obrigações assumidas. Essas regras estão consubstanciadas em tratados que regulam a organização e o funcionamento dos órgãos jurisdicionais no nível internacional, como o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC (LAFER, 2012).

Os tratados, para ocasionar plenos efeitos na ordem jurídica, submetem-se a complexo processo decisório, o qual a Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados, de 1969, denomina conclusão. Esta envolve etapas tanto no plano internacional, quanto no âmbito doméstico: 1º) a assinatura do texto ao término das negociações, 2º) a decisão estatal de vincular-se pelo tratado; 3º) a notificação internacional dessa decisão mediante instrumento de ratificação; 4º) entrada em vigor (QUOC DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003). Nas democracias representativas, em geral, a decisão do Estado em vincular-se pelo tratado está condicionada pela aquiescência do Legislativo.

### **Problema de pesquisa**

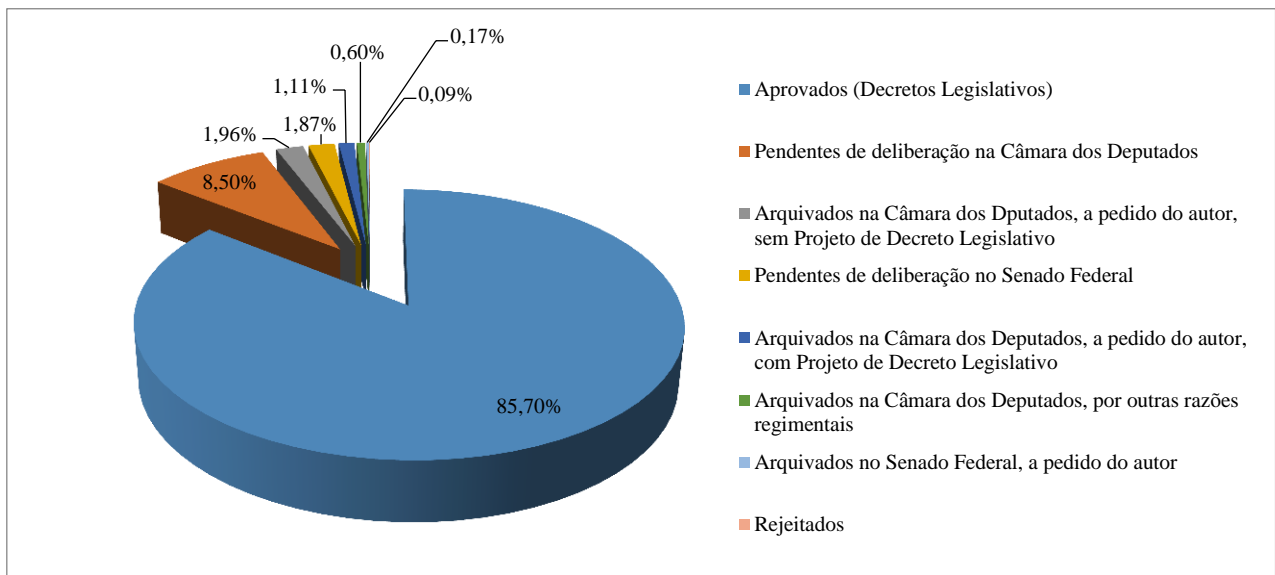
No Brasil, a relevância dos tratados para a sociedade brasileira contemporânea contrasta com a propalada ideia de que o Congresso Nacional tem fraca ingerência no processo decisório desses atos. Entre os adeptos dessa ideia, Amorim Neto (2011) cita, por exemplo, Oliveira (2001), segundo o qual o Congresso e os partidos políticos abdicaram das decisões sobre o MERCOSUL, dado o baixo retorno eleitoral das questões relacionadas à política externa.

A ideia de que o Congresso tem fraca ingerência no processo decisório dos tratados é compartilhada, inclusive, por parlamentares. Ulysses Guimarães referia-se à irrelevância da política externa para o desempenho eleitoral dos congressistas, por meio deste provérbio: “O Itamaraty só dá (ou tira) voto no Burundi.” (GASPARI, 2010). Aécio Neves, ao realizar o balanço de sua gestão na Presidência da Câmara dos Deputados, afirmou que, até então, o Congresso havia adotado a “preguiçosa postura de mero ratificador de acordos” (QUEIROZ, 2002). O parlamentar declarou:

É importante ressaltar que, pela Constituição, qualquer acordo internacional assinado pelo governo brasileiro precisa ser referendado pelo Congresso. O parlamento brasileiro, até então, tinha pouca ou nenhuma participação na formulação da política externa. (QUEIROZ, 2002)

Esse entendimento fundamenta-se, em parte, nos resultados agregados da participação parlamentar no processo decisório dos tratados. Praticamente todos os textos dos tratados enviados pelo Presidente da República foram aprovados pelo Congresso Nacional (Figura 3). Ante esses resultados, poderia afirmar-se que, nas questões atinentes à política externa, o Legislativo “vai a reboque” do Executivo.

Figura 3 - Atos internacionais no Congresso Nacional: outubro de 1988 a dezembro de 2010



Fonte: CAMINO, 2010, p. 176.

A fraca ingerência do Congresso Nacional no processo decisório dos tratados poderia ser creditada ao padrão brasileiro de governança. No presidencialismo de coalizão, o poder de agenda da Presidência da República, a patronagem e o controle do processo legislativo pelas Mesas Diretoras e pelas lideranças partidárias favoreceriam a cooperação do Congresso Nacional com o Executivo na arena legislativa (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001). Nesse sentido, o Legislativo desempenha papel secundário na formulação de todas as políticas públicas.

Esse argumento, todavia, não basta para apreender a relação entre o Congresso Nacional e o Executivo na política externa brasileira. A pesquisa quantitativa, mais uma vez, demonstraria que a ingerência do Congresso Nacional na política externa se apresenta menos acentuada do que

em outras políticas públicas. Os dados compilados por Ferrari (2011, p. 82) demonstram que, entre 1995 e 2006, os parlamentares intervieram menos nos tratados do que em outras proposições encaminhadas pelo Presidente da República (Tabela 1).

Tabela 1 - Emendas propostas pelo Congresso Nacional a proposições de iniciativa do Executivo

	Medidas Provisórias		Projetos de Lei Orçamentária		Projeto de Lei		Tratados*	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Alterados</b>								
<b>Projeto com emendas</b>	0	0,0	7	0,6	87	14,4	47	10,9
<b>Substitutivo com emendas</b>	46	7,6	84	7,6	49	8,1	0	0
<b>Substitutivo</b>	156	25,7	174	15,8	46	7,6	0	0
<b>Subtotal</b>	202	33,3	265	24	182	30,1	47	10,9
<b>Outros</b>								
<b>Não sofreu alterações</b>	273	45,0	831	75,6	126	20,8	382	89,1
<b>Não se aplica / Sem informação</b>	131	21,6	3	0,3	297	49,1	0	0
<b>Subtotal</b>	404	66,6	834	75,9	423	69,9	382	89,1
<b>Total Geral</b>	606	100,0	1099	100,0	605	100,0	429	100,0

FONTE: FERRARI, 2011, p. 82.

\* Conquanto Ferrari (2011, p. 82) se refira a tratados, os Congressistas apuseram cláusulas supressivas e interpretativas sob a forma de emendas aos Projetos de Decreto Legislativo que aprovavam os atos internacionais. Esse assunto será explorado na seção 2.1 deste trabalho, a qual versa sobre o processo legislativo da referenda dos tratados.

Não obstante esses dados, esta pesquisa pretende problematizar a avaliação de que o Congresso Nacional tem fraca ingerência no processo decisório dos tratados. A fim de avaliar a atuação do Congresso na política externa brasileira, tomam-se por objeto um conjunto de tratados que, até o momento, recebeu pouca atenção da academia: os tratados que foram retirados de tramitação a pedido do Executivo. Após o encaminhamento desses tratados ao Legislativo, a Presidência da República, fundamentado na opinião do MRE, requereu que o Congresso abortasse o referendo parlamentar.

Conjectura-se que a solicitação da retirada de tramitação possa ser motivada pelo antagonismo parlamentar aos tratados. Em outras palavras, toma-se por hipótese que a atuação do Congresso Nacional, a despeito das limitações institucionais, possa concorrer para o fracasso na conclusão dos tratados, interferindo no processo decisório da política externa. Caso se confirme essa hipótese, relativizar-se-á, na esteira de outros estudos recentes, o entendimento sobre a fraca ingerência do Congresso na política externa.

## **Metodologia**

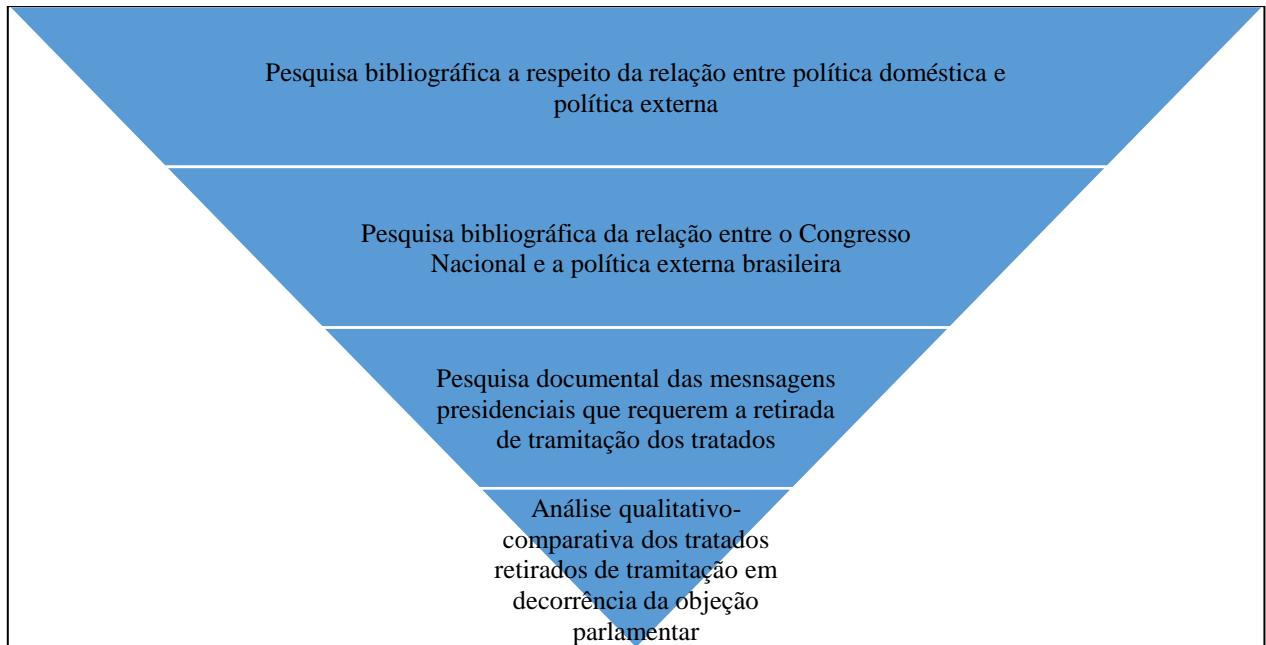
Esta pesquisa apresenta, conforme a classificação proposta por Gil (2012), natureza preponderantemente explicativa. Pretende-se deslindar os motivos que incitaram o Presidente da República a solicitar a retirada de tramitação dos tratados no Congresso Nacional, a fim de esclarecer se Deputados Federais e Senadores podem concorrer para o fracasso na conclusão dos atos internacionais. Ressalve-se que a pesquisa também está inserida no nível descritivo, porquanto pretende apresentar as instituições políticas que condicionam o processo decisório dos tratados.

Com vistas a determinar se o Congresso Nacional teve parte na retirada de tramitação dos tratados, optou-se por delinear a pesquisa da seguinte forma. Inicialmente, pesquisa-se a bibliografia sobre a relação entre política externa e Legislativo, com vistas a compor o contexto no qual se insere o problema deste estudo. Recorre-se tanto a fontes estrangeiras quanto a fontes nacionais, permitindo considerar o problema de perspectivas diversas e evitar a tendenciosidade nesta pesquisa.

Em seguida, analisam-se as mensagens encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, por meio das quais se solicita a retirada de tramitação dos tratados. Nessa análise, dá-se ênfase às exposições de motivos, elaboradas pelo MRE. As exposições de motivos possibilitam identificar os casos em que o próprio Executivo atribuiu o fracasso na conclusão dos tratados ao antagonismo parlamentar. Trata-se dos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos – APPRI.

Por fim, analisam-se os processos decisórios dos APPRI no Executivo e no Congresso Nacional. O estudo conjuga métodos quantitativos e qualitativos, no intuito de conferir à análise maior robustez. Nessa etapa da pesquisa, busca-se conhecer os atores políticos e sua ação na arena legislativa, possibilitando vislumbrar os fatores responsáveis pelo malogro na conclusão dos tratados.

Figura 4 - Metodologia



Fonte: Autoria própria.

### Justificativa

Esta pesquisa tem o mérito de dialogar com duas ciências sociais que se desenvolveram de modos distintos no Brasil: a Ciência Política e as Relações Internacionais. Segundo Andrés Malamud, “enquanto a primeira [a Ciência Política] adotou um enfoque mormente nomotético, procurando regularidades nos fenômenos observáveis, a segunda preferiu um enfoque ideográfico, na busca de iluminar as particularidades.” (AMORIM NETO, 2011, capa). Nesse sentido, a pesquisa alia o referencial teórico e a pesquisa quantitativa da Ciência Política com a análise histórica das Relações Internacionais.

Além disso, esta pesquisa insere-se em uma agenda de pesquisa que viceja nos recentes estudos acadêmicos: o controle democrático da política externa. Segundo Lopes (2013), a fecundidade da literatura sobre o assunto é demonstrada pela diversidade das expressões cunhadas por internacionalistas nos últimos anos, para referir-se ao problema: “desencapsulamento” (FARIA, 2008), “consularização” (FELDMAN, 2009), “desinsulamento burocrático” (JESUS, 2009/2010), “popularização” (ALMEIDA, 2010). O próprio autor forja o termo “política externa democraticamente orientada” (LOPES, 2013).

O controle democrático da política externa brasileira vai além das pesquisas acadêmicas e começa a integrar a pauta dos governos. Em 2014, o MRE iniciou a elaboração do Livro Branco da Política Externa Brasileira, que consistirá em “um documento de caráter público, que registrará e divulgará os princípios, as prioridades e as principais linhas de ação externa do Brasil” (MACHADO, 2013). No mesmo ano, setores da sociedade civil propuseram a criação do Conselho Nacional de Política Externa – CONPEB, “de natureza consultiva e contando com a participação de órgãos governamentais, intelectuais, atores políticos, sociais e econômicos” (LIMA; MILANI, 2014), a fim de acompanhar a condução da política externa e contribuir para a definição das diretrizes gerais das relações exteriores.

### **Objetivos**

A pesquisa almeja contribuir para o entendimento do papel desempenhado pelo Congresso Nacional no processo decisório dos tratados, mediante a análise da relação entre o Executivo e o Legislativo nas retiradas de tramitação dos atos internacionais. Em especial, esta pesquisa visa aos seguintes aspectos da atuação congressional na conclusão dos tratados:

1. refletir no debate teórico sobre o papel do Legislativo na política externa;
2. identificar as estruturas institucionais que delimitam a atuação do Congresso Nacional no processo decisório dos tratados;
3. examinar os motivos apresentados pelo Executivo para requerer as retiradas de tramitação dos tratados e identificar os casos em que, segundo o MRE, o antagonismo parlamentar mostrou-se decisivo para o fracasso na conclusão desses atos internacionais;
4. esquadrihar o processo decisório dos tratados que se retiraram de tramitação por causa do antagonismo parlamentar.

## 1 POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DOMÉSTICA

“[...] uma política externa alheia às aspirações da sociedade torna-se carente de sustentação e respaldo” (MACHADO, 2014)

Este capítulo discute a relação entre, por um lado, a política externa e, pelo outro, os atores, as instituições e as arenas políticas do sistema doméstico. Como essa relação se apresenta extremamente complexa, dada a intervenção de fatores numerosos, recorreu-se a constructo com grande capacidade sintetizadora: o modelo dos jogos de dois níveis, criado por Putnam (1988). Em seguida, discorre-se sobre as obras de Milner (1997) e de Martin (2000), as quais, com fundamento no citado modelo, particularizam a relação entre a política externa e o Legislativo.

### 1.1 Jogos de dois níveis

O modelo dos jogos de dois níveis consiste em metáfora proposta por Putnam (1988), para representar a interligação entre a política externa, a política doméstica e a política internacional<sup>1</sup>. Segundo Putnam, o governo engaja-se, concomitantemente, em jogos políticos no nível internacional e no nível doméstico, ao buscar os objetivos da política externa. Dessa maneira, a formulação e a execução da política externa submetem-se a diversas restrições, que advêm tanto do sistema internacional quanto do sistema nacional.

Em suma, segundo Putnam, os jogos de dois níveis da política externa processam-se do seguinte modo. No nível um, estabelecem-se as relações entre os Estados. Os governos visam a maximizar sua capacidade de satisfazer os respectivos interesses domésticos, enquanto minimizam as consequências adversas da conjuntura internacional. No nível dois, parlamentares, grupos de interesse e opinião pública pressionam seus governos a adotar políticas que lhes sejam favoráveis. Por sua vez, os governantes buscam aumentar seu poder, constituindo coalizões com os atores domésticos.

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa adota as expressões “política internacional” e “política externa”, para referir-se a noções distintas. Neste estudo, política internacional refere-se às relações entre os diversos sujeitos internacionais: Estados, organizações intergovernamentais, organizações não-governamentais, empresas multinacionais.... Por sua vez, a política externa consiste em estratégias adotadas por um governo, para obter seus objetivos nas relações exteriores. Nesse sentido, “as políticas externas são produtos dos governos” (WALTZ, 1996, p. 54-55, *tradução nossa*).

Para apreender a interligação entre os jogos de dois níveis da política externa, Putnam recorre ao conceito de “conjunto de vitórias” (*win-set*)<sup>2</sup>. Segundo o autor, conjunto de vitórias refere-se aos acordos possíveis entre Estados em negociação, dadas as oportunidades e as restrições no nível internacional e nos níveis domésticos desses países. Conforme essa definição, o conjunto de vitórias abarca os acordos que contam tanto com a aceitação dos negociadores internacionais quanto com o apoio doméstico.

Três fatores, segundo Putnam, determinam o conjunto de vitórias. O primeiro fator corresponde às preferências no nível dois, que expressam os interesses dos atores domésticos em relação às negociações no nível um. Quanto mais as preferências no nível dois se alinharem com as negociações no nível um, maiores serão o apoio doméstico ao acordo e o custo político do fracasso nas tratativas internacionais, ampliando o conjunto de vitórias.

A identificação das preferências no nível dois, segundo Putnam, mostra-se difícil para os negociadores no nível um. Como as democracias contemporâneas se apresentam heterogêneas, os negociadores percebem, de modo impreciso, as preferências preponderantes no nível dois. Além disso, os interesses variam conforme a politização do tema. Atores domésticos que se encontravam pouco interessados por determinadas negociações internacionais podem começar a mobilizar-se contra o tratado, reduzindo o conjunto de vitórias.

O segundo fator que influencia o conjunto de vitórias corresponde ao desenho institucional no nível dois. Putnam oferece alguns exemplos. A separação dos poderes impõe o referendo dos tratados pelo Legislativo, aumentando o número dos atores com poder de veto e a probabilidade de rejeição ao acordo. A disciplina partidária na coalizão governista, por sua vez, aumenta a probabilidade da aprovação parlamentar aos tratados. Por fim, a autonomia do governo em relação aos grupos domésticos amplia o conjunto de vitórias, pois elimina, no sistema nacional, o antagonismo aos tratados celebrados pelo Executivo.

O terceiro fator determinante para o conjunto de vitórias diz respeito à competência dos negociadores no nível um. A sensibilidade para oferecer compensações paralelas aumenta a atratividade do acordo para os negociadores estrangeiros, por conseguinte amplia o conjunto de vitórias. A boa reputação dos negociadores perante seus pares contribui, igualmente, para ampliar

---

<sup>2</sup> Transpôs-se a expressão inglesa “winset” para a locução portuguesa “conjunto de vitórias”, assim como Dalton L. G. Guimarães, Feliciano de Sá Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda o fizeram, quando traduziram a obra de Putnam (1988) para a Revista de Sociologia e Política, volume 18, número 36.



o conjunto de vitórias. Os bons negociadores podem conseguir, de modo mais fácil, a celebração de um acordo internacional no nível um, pois suscitam a expectativa quanto à aprovação do ajuste no nível dois.

## **1.2 O Legislativo na interface entre a política doméstica e a política internacional**

Com base no modelo dos jogos de dois níveis (PUTNAM, 1988), Milner (1997) teoriza a influência dos atores domésticos nos resultados da cooperação internacional. Pressupõe que o Estado contemporâneo não constitui um ator unitário, mas sim uma poliarquia, compreendida como rede de relações políticas em que o poder decisório está repartido, de modo desigual, entre atores diversos.

A concepção poliárquica das democracias contemporâneas, adotada por Milner, ganhou notoriedade com os estudos do professor Robert Alan Dahl, da Universidade Yale. Segundo Dahl (1989), a democracia poliárquica consiste em sistema político descentralizado, com múltiplos centros de poder. Fundamenta-se na possibilidade de que todos os cidadãos participem do processo decisório e contestem as decisões tomadas pelos governos eleitos (Pereira, 2014). Essa possibilidade garante o apoio social à democracia, o qual é imprescindível à estabilidade e à perpetuação dessa forma de governo.

Conforme a concepção poliárquica dos Estados, Milner (1997) afirma que a cooperação internacional envolve três espécies de atores domésticos: o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse. O Executivo negocia com governos estrangeiros, com vistas a estabelecer acordos de cooperação. O Legislativo, por sua vez, referenda ou rejeita esses acordos. Por fim, os grupos de interesse interagem com o Legislativo, seja pela pressão sobre os parlamentares, seja pelo oferecimento de informações. Ao reunir os diversos atores domésticos em três agrupamentos, Milner consegue atenuar a complexidade que a consideração dos fatores domésticos confere à análise da política externa (SCHULTZ, 1998).

Milner adota, em sua teoria sobre a cooperação internacional, variáveis semelhantes às aquelas empregadas por Putnam (1988) no modelo dos jogos de dois níveis. Segundo Milner, há três fatores domésticos que determinam o resultado da cooperação internacional: as preferências, as instituições e a disponibilidade das informações. Percebe-se que, em relação a Putnam, Milner

acrescenta ao modelo dos jogos de dois níveis uma variável da política doméstica: a distribuição de informações entre os tomadores de decisão.

Quanto às preferências domésticas, Milner explica que os grupos sociais têm interesses diferentes em relação aos resultados da cooperação internacional, pois as relações exteriores têm efeitos distributivos e eleitorais. Conforme a distribuição dos ganhos e das perdas para a sociedade, os grupos de interesse pressionam autoridades executivas e parlamentares a apoiar ou a adversar a cooperação. A resposta dada a esses grupos influencia a relação do político com seu distrito e a chance de reeleição. Milner explica:

Acordos de cooperação criam vencedores e perdedores domesticamente; portanto eles geram apoiadores e opositores. A disputa interna entre esses grupos determina a possibilidade e a natureza dos acordos internacionais de cooperação. Negociações internacionais para promover cooperação, com frequência, fracassam por causa da política doméstica, e essas negociações, com frequência, iniciam-se por causa da política doméstica. Todos os aspectos da cooperação são afetados por razões domésticas, haja vista que a cooperação é a continuação das disputas políticas domésticas por outros meios. (MILNER, 1997, p. 9-10, tradução nossa<sup>3</sup>)

Para Milner, o Legislativo e os grupos de interesse podem comprometer a cooperação internacional. Nos governos divididos (*divided governments*), em que Executivo e Legislativo são controlados por partidos antagonistas, os parlamentares estão mais propensos a rejeitar os tratados assinados pelo Presidente; dificultam, assim, a cooperação com outros Estados. Nesse sentido, a autora problematiza a tese proposta por Putnam (1988) de que o antagonismo parlamentar beneficia o Estado nas negociações internacionais, pelo aumento no poder de barganha (DREZNER, 1998).

Além das preferências, as instituições concorrem, segundo Milner, para os resultados da cooperação internacional. Instituição é definida por Milner como limitação socialmente aceita que conforma as relações políticas. A estrutura institucional responde, em parte, pela diferença de poder político entre os grupos de interesse. Ela estabelece, de modo excludente, os atores com

---

<sup>3</sup> Texto original: “*Cooperative agreements create winners and losers domestically; therefore they generate supporters and opponents. The internal struggle between these groups shapes the possibility and nature of international cooperative agreements. International negotiations to realize cooperation often fail because of domestic politics, and such negotiations are often initiated because of domestic politics. All aspects of cooperation is a continuation of domestic political struggles by other means.*”

legitimidade para a participação no processo decisório e determina, de maneira desigual, as competências desses agentes.

Segundo Milner, a capacidade de o Legislativo incutir suas preferências nos acordos sobre cooperação internacional tem relação direta com a estrutura institucional. As instituições estabelecem as competências do Legislativo, determinando o modo da atuação parlamentar no processo decisório da cooperação internacional. Em especial, a política externa sofre o influxo das preferências legislativas, quando, no referendo dos tratados, os parlamentares exercem estas competências: poder de agenda, emendamento, aprovação ou veto, e convocação de referendos populares.

Quando concentra em suas mãos essas competências, o Legislativo pode influenciar a possibilidade e os termos da cooperação internacional. Caso o Legislativo se mostre belicoso (*hawkish*) em relação às preferências do Estado estrangeiro, a assinatura do tratado se torna menos provável. Se o tratado for assinado a despeito de suas preferências, o Legislativo buscará alterar o acordo ou rejeitá-lo durante o referendo parlamentar. Logo, antes das negociações internacionais, mostra-se prudente que o Executivo procure o apoio do Legislativo em seu país e conheça as preferências parlamentares no Estado estrangeiro.

Milner argumenta, ainda, que a distribuição doméstica de informações se apresenta relevante para os resultados da cooperação internacional. A assimetria de informações ocasiona dois prejuízos para a cooperação internacional: ineficiência decisória e vantagens políticas para os atores atualizados. A ineficiência refere-se aos casos em que o Legislativo, por desinformação, rejeita tratados benéficos para seu Estado. As vantagens políticas, por sua vez, relacionam-se com o uso de informações privilegiadas em busca de proveitos interesseiros.

Milner afirma que o Executivo tende a servir-se das informações recolhidas pelo serviço diplomático, para favorecer suas preferências na cooperação internacional, em detrimento do Legislativo. A autora ressalva que grupos de interesse, com vistas a influir na conclusão dos tratados, podem suprir de informações o Legislativo, reduzindo a assimetria entre os tomadores de decisão. Nesse sentido, esses grupos relacionam-se com o Legislativo de dois modos. Além de exercer pressão sobre os parlamentares durante o processo decisório, eles disponibilizam informações aos legisladores.

Martin (2000), por sua vez, acresce novas perspectivas às análises sobre a atuação do Legislativo no processo decisório da política externa, sobretudo na conclusão dos tratados sobre cooperação internacional. Explora o conceito de influência, a fim de demonstrar que o Congresso estadunidense dispõe de diversos meios, para interferir na política externa. Influência, segundo a autora, refere-se à capacidade de que dispõe o ator político para aproximar de suas preferências os resultados do processo decisório.

A influência do Congresso estadunidense sobre os tratados de cooperação internacional, segundo Martin, apresenta-se mais evidente nos momentos em que prepondera o conflito de interesse com o Executivo. Nessas situações, o Legislativo busca reafirmar sua autoridade. Todavia, em caso de convergência entre os dois Poderes, o Congresso delega seu poder decisório sobre a política externa em favor do Presidente, a fim de poupar tempo e recursos para o trato dos problemas eminentemente domésticos.

Martin considera equívoco metodológico avaliar a influência do Legislativo estadunidense sobre os tratados tão somente com base nos raros casos de conflito com o Executivo em torno da política externa. Em regra, o resultado do referendo senatorial aos tratados corresponde à aprovação, contudo a influência do Legislativo sobre a conclusão dos tratados não se restringe à chancela dos atos celebrados internacionalmente pelo Executivo. O Congresso pode intervir na cooperação internacional antes do referendo, dada a antecipação das preferências parlamentares pelo Executivo e pelos Estados estrangeiros durante as negociações internacionais.

A influência do Congresso estadunidense sobre os tratados mediante a antecipação de suas preferências é corroborada pelos dados coligidos por Martin. Entre 1953 e 1992, a quantidade dos tratados celebrados pelo Presidente variou conforme o tamanho da coalizão governista no Congresso. Isso indica que o Presidente se absteve de assinar tratados durante governos divididos, a fim de evitar o conflito antecipado com a coalizão oposicionista na arena legislativa.

Os dados compilados por Martin dão, igualmente, indícios de que o Congresso conseguiu manter sob controle a política externa conduzida pelo Executivo. Ao longo do período analisado pela autora, o crescimento no número dos acordos executivos, que prescindem do referendo senatorial, manteve-se constante. Logo, o Presidente não conseguiu evadir-se do controle legislativo nos períodos em que a coalizão governista era minoritária no Congresso.

Além da influência parlamentar, Martin analisa a contribuição do Legislativo para a credibilidade dos compromissos assumidos internacionalmente pelo Executivo. Segundo a autora, a participação institucionalizada do Legislativo na política externa aumenta a credibilidade dos tratados de dois modos.

Em primeiro lugar, a participação institucionalizada do Legislativo na política externa oferece ao Executivo e aos governos estrangeiros informações sobre as preferências parlamentares, oferecendo indicativos sobre o apoio doméstico para a aprovação e para a execução do ato internacional. Em segundo lugar, o Legislativo serve como obstáculo às alterações nos rumos da política externa; dificulta, portanto, que o Executivo desista da cooperação internacional após a ratificação do tratado.

Martin recorre à experiência dinamarquesa, para demonstrar como o Legislativo pode aumentar a credibilidade dos tratados e promover a cooperação internacional. A autora emprega como índice de credibilidade e de cooperação a implementação pelo Parlamento dinamarquês das diretivas editadas pela UE. Esclareça-se que as diretivas, ao contrário dos regulamentos estabelecidos pelo bloco europeu, não têm eficácia imediata. Dependem de sua incorporação às legislações dos Estados-partes, para ocasionar efeitos jurídicos.

Conforme os relatórios da Comissão Europeia que foram analisados por Martin, a Dinamarca apresentava os melhores índices na aprovação e na execução das diretivas no âmbito da UE, indicando altos índices de credibilidade e de cooperação. Esse país incorporou mais diretivas a suas políticas públicas que os demais membros do bloco regional. Além disso, o número relativamente pequeno de reclamações e de condenações judiciais evidencia que a Dinamarca estava cumprindo, de fato, as diretivas.

Essas conclusões poderiam motivar perplexidade. Em geral, considera-se a Dinamarca cética quanto à cooperação no âmbito da UE, haja vista as demonstrações contrárias de seu governo e de sua população aos tratados-quadro da integração europeia, dos quais decorrem as diretivas.

Embora os primórdios da integração remontem à década de 1950, a Dinamarca ingressou nas Comunidades Europeias apenas em 1973. No referendo ocorrido em dois de junho de 1992, a maioria dos votantes – 41,7% do eleitorado dinamarquês – opôs-se ao Tratado de

Maastricht, que criou a União Europeia e sua moeda oficial (DINAMARCA, 2014). No referendo realizado em 28 de setembro de 2000, a maioria dos votantes – 58% do eleitorado – rejeitou, de novo, a adoção da moeda única europeia (DINAMARCA, 2014).

Esses fatos, segundo Martin, evidenciam que as preferências domésticas não bastam, para explicar o excelente desempenho da Dinamarca na aprovação e na execução das diretivas. Martin enfatiza como fator explicativo o desenho institucional. A Constituição de 1953<sup>4</sup> exige amplo apoio parlamentar ou referendo popular para a aquiescência com os tratados-quadro da integração europeia. Depois de fomentar o amplo consenso doméstico aos tratados-quadro, o governo incorreria em alto custo político para a defecção dos acordos acessórios, tal qual as diretivas.

Além da Constituição dinamarquesa, Martin enfatiza controle do Parlamento sobre o desenvolvimento da integração europeia, sobretudo a atuação da Comissão das Relações com o Mercado. A Comissão assegura, na avaliação da autora, três elementos imprescindíveis à aprovação e à execução dos tratados: a) a antecipação das preferências parlamentares, mediante as consultas do governo ao Legislativo e o estabelecimento dos mandatos negociadores pelos membros da Comissão; b) a responsabilização política dos agentes executivos que se afastam dessas instruções; c) e a transparência da implementação por meio do envolvimento dos representantes populares no processo decisório.

---

<sup>4</sup> “Seção 20. 1. Competências atribuídas a órgãos do Reino por esta Constituição podem ser delegadas, nos termos previsto por Lei, a organismos internacionais estabelecidas por acordo mútuo com outros Estados para promoção de normas jurídicas internacionais e para cooperação. 2. Para a aprovação de um Projeto de Lei dispendo sobre o acima disposto, exige-se maioria de cinco sextos do Folketinget [Parlamento dinamarquês]. Caso essa maioria não seja obtida, mas se alcance a maioria exigida para a aprovação dos Projetos de Lei ordinários, e caso o Governo o apoie, o Projeto de Lei deve ser submetido ao Eleitorado para aprovação ou para rejeição, conforme as regras sobre Referendos estabelecidas pela seção 42. [...] Seção 42. [...] 5. No Referendo, devem dar-se votos a favor ou contra o Projeto de Lei. A fim de que o Projeto de Lei seja rejeitado, a maioria dos eleitores que participam da votação, desde que não seja inferior a trinta por cento de todas as pessoas com direito de voto, deve votar contra o Projeto de Lei. [...] (CONSTITUTE, 2014a, tradução nossa ) Texto original: “20. 1. Powers vested in the authorities of the Realm under this Constitution Act may, to such extent as shall be provided by Statute, be delegated to international authorities set up by mutual agreement with other states for the promotion of international rules of law and co-operation. 2. For the passing of a Bill dealing with the above a majority of five-sixths of the Members of the Folketinget shall be required. If this majority is not obtained, whereas the majority required for the passing of ordinary Bills is obtained, and if the Government maintains it, the Bill shall be submitted to the Electorate for approval or rejection in accordance with the rules for Referenda laid down in section 42. [...] 42. [...] 5. At the Referendum votes shall be cast for or against the Bill. For the Bill to be rejected a majority of the electors taking part in the voting, however, not less than thirty per centum of all persons entitled to vote, shall have voted against the Bill. [...]”.

### 1.3 Considerações finais

Neste capítulo, apresentaram-se os referenciais teóricos que sistematizam a participação do Legislativo na política externa. O itinerário teórico iniciou com o modelo dos jogos de dois níveis (PUTNAM, 1988), o qual se tornou referência para os estudos sobre a participação do Legislativo e dos grupos de interesse na política externa (DINIZ, 2009).

O modelo dos jogos de dois níveis leva em conta os atores políticos dos quais depende o referendo dos tratados no sistema doméstico. Em comparação com as concepções estatocêntricas sobre as relações internacionais, o modelo apresenta maior correspondência com a realidade das democracias contemporâneas. Além disso, o modelo reconhece que os efeitos distributivos dos acordos internacionais podem suscitar divergências entre os atores domésticos, repercutindo nas relações exteriores do Estado.

O modelo dos jogos de dois níveis inspirou as pesquisas de Milner (1997) e de Martin (2000) sobre o papel do Legislativo na política externa. Não obstante a identidade no objeto de suas pesquisas, Martin e Milner “chegam a conclusões radicalmente diferentes quanto ao impacto da política doméstica para a cooperação internacional” (TIERNEY, 2002).

Por um lado, Milner entende que o Legislativo representa mais um ator com poder de veto na política externa, o que dificultaria a conclusão dos tratados. Por outro, Martin pondera que a participação institucionalizada do Legislativo no processo decisório dos tratados propiciaria vantagens.

Segundo Martin, a participação do Legislativo nas tratativas internacionais permite a antecipação das preferências parlamentares, aumentando a probabilidade do referendo posterior. Além disso, essa participação dificulta o descumprimento e a renegociação dos tratados após a ratificação, reforçando a credibilidade dos compromissos assumidos internacionalmente pelo Estado.

Desse modo, esse referencial teórico permite vislumbrar a interação entre a política externa e a atividade legislativa. Em razão de sua generalidade, esse referencial será complementado, no próximo capítulo, com informações sobre a experiência brasileira. Para captar as especificidades do sistema político brasileiro, propõe-se expor a estrutura institucional no processo decisório dos tratados, assim como as avaliações acadêmicas sobre o papel do Congresso Nacional na política externa brasileira.

## 2 O CONGRESSO NACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A capacidade de um parlamento influenciar a formulação das políticas públicas depende, em larga medida, da maneira como ele está organizado, isto é, da estrutura institucional que ele criou para si. (MARTIN, 2000, p. 166, tradução nossa<sup>5</sup>)

Este capítulo adentra na análise da relação entre o Congresso Nacional e a conclusão dos tratados no Brasil. Julgou-se oportuno apresentar, em primeiro lugar, as regras jurídicas e as práticas parlamentares que compõem, no Brasil, a estrutura institucional no processo decisório dos tratados. Como se discutiu no capítulo anterior, essa estrutura conforma a agência política, por conseguinte interfere no modo pelo qual os parlamentares podem interferir no resultado do processo decisório.

Após a apresentação da estrutura institucional, discute-se a produção acadêmica sobre o papel do Congresso Nacional na política externa brasileira. Pretende-se apreender outros fatores, além das regras jurídicas e das práticas parlamentares, que determinam o papel do Congresso na conclusão dos tratados. Ao fim do capítulo, procura-se oferecer um quadro geral da posição ocupada pelo Legislativo nas relações exteriores do Brasil.

### 2.1 Estrutura institucional: regras jurídicas e práticas parlamentares

No Brasil republicano, as Constituições têm apresentado redações semelhantes no tocante à partilha do poder para concluir tratados (Tabela 2). Salvo a Carta de 1937, as Constituições dispõem sobre o assunto em duas regras. Um dos dispositivos estabelece que compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, que estão sujeitos ao referendo do Congresso Nacional. A outra regra determina que compete, de modo exclusivo, ao Congresso resolver definitivamente sobre tratados.

---

<sup>5</sup> Texto original: “*The ability of a parliament to influence policymaking depends in large part on the way in which it is organized; that is, on the institutional structure it has created for itself*”.



Tabela 2 - Repartição das competências pela conclusão dos tratados conforme as Constituições do Brasil republicano

CONSTITUIÇÃO	COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL
<b>Constituição de 1891</b>	Artigo 48 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] 16º) entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre ad referendum do Congresso, e aprovar os que os Estados, celebrarem na conformidade do art. 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso.	Artigo 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 12º) resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras; [...].
<b>Constituição de 1934</b>	Artigo 56 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] § 6º) celebrar convenções e tratados internacionais, ad referendum do Poder Legislativo; [...].	Artigo 40 - É da competência exclusiva do Poder Legislativo: a) resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras, celebrados pelo Presidente da República, inclusive os relativos à paz; [...].
<b>Constituição de 1937</b>	Artigo 74 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] d) celebrar convenções e tratados internacionais ad referendum do Poder Legislativo; [...].	
<b>Constituição de 1946</b>	Artigo 87 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VII - celebrar tratados e convenções internacionais ad referendum do Congresso Nacional; [...].	Artigo 66 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República; [...].
<b>Constituição de 1967</b>	Artigo 83 - Compete privativamente ao Presidente: [...] VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ad referendum do Congresso Nacional; [...].	Artigo 47 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República; [...].
<b>Emenda Constitucional nº 1 de 1969</b>	Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] X - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ad referendum do Congresso Nacional; [...].	Artigo 44. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] I - resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República; [...].
<b>Constituição de 1988</b>	Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; [...].	Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...].

FONTE: Autoria própria, com base em Brasil (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988).

A Tabela 2 demonstra que a Constituição de 1998 manteve as mesmas atribuições do Congresso Nacional na política externa brasileira, não obstante as tentativas dos constituintes para reforçar os poderes parlamentares. “A revitalização de nosso Congresso foi considerada passo decisivo na redemocratização do país”, com vistas a “restaurar um equilíbrio que, no juízo dos que lutaram pelo fim do regime autoritário, tinha sido perdido durante sua vigência” (CINTRA; LACOMBE, 2004, p. 135-136). Todavia, essa renovação não se verificou na política externa.

Além disso, a Tabela 2 evidencia que, para referir-se aos compromissos externos, as Constituições republicanas empregaram diversas expressões: “tratados”, “convenções”, “ajustes”, “atos internacionais”, “acordos”. Segundo Franco (1957), as Constituições incorrem em redundância terminológica, porque se referem, por diferentes palavras, ao mesmo objeto. Para Maximiliano (1948), os constituintes pretenderam, pelo excesso das palavras, submeter ao referendo parlamentar todas as espécies de compromissos assumidos internacionalmente pelo Presidente da República.

Conquanto a abundância vocabular nas Constituições justifique a interpretação de que o Congresso Nacional deva referendar todos os tratados celebrados pelo Brasil, o Executivo tem concluído atos internacionais sem a anuência parlamentar. Essa prática tem suscitado divergência doutrinária quanto à constitucionalidade desses atos, designados de acordos executivos. Na academia, a controvérsia surgiu ainda na República Velha, mas atingiu o apogeu somente após o Estado Novo, com o embate entre os juristas Haroldo Valladão e Hidelbrando Accioly.

Não obstante o debate acadêmico, consolidou-se o emprego dos acordos executivos no Brasil. A Divisão de Atos Internacionais do MRE admite esses acordos nos casos em que eles decorrem da rotina diplomática ou constituem mera execução de tratado previamente concluído (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010). Trata-se, por exemplo, dos ajustes complementares aos acordos de cooperação técnica.

Exceto os acordos executivos, todos os tratados dependem da aprovação pelo Congresso Nacional, para vigor no Brasil (Figura 5). A conclusão destes tratados inicia-se com as negociações internacionais. O órgão competente para encetar negociações corresponde ao MRE,

posto que outros órgãos governamentais podem participar das tratativas afetas às respectivas competências (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).

Figura 5 - Processo decisório dos tratados



Fonte: Autoria própria.

A assinatura do tratado encerra as negociações. As autoridades competentes para assinar os tratados são o Presidente da República, o Ministro das Relações Exteriores e mandatários munidos de cartas de plenos poderes, as quais devem estar firmadas pelo Presidente e referendadas pelo Chanceler. Os embaixadores brasileiros podem assinar tratados com os Estados em que estão acreditados, em sua qualidade de plenipotenciários nesses países.

Após a assinatura, a Consultoria Jurídica do MRE emite parecer sobre os tratados que serão encaminhados ao Congresso Nacional, para atender o Aviso 1872, de 27 de outubro de 1999, da Casa Civil da Presidência da República (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010, p.16).

Caso julgue conveniente a conclusão do tratado, o Executivo encaminha o ato internacional ao Congresso Nacional por meio de Mensagem. Além do texto do tratado, constam

da Mensagem a exposição de motivos que o Ministro das Relações Exteriores endereçou ao Presidente da República. Encabeça a Mensagem o aviso do Ministro da Casa Civil ao Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, o qual é responsável por receber a correspondência oficial da Casa, nos termos do Regimento Interno, art. 19, II (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Em regra, o Executivo não tem a obrigação de encaminhar o tratado ao Congresso Nacional após a assinatura, se reputar a conclusão inconveniente. Em 1962, na direção da Consultoria Jurídica do MRE, Valladão exarou parecer, defendendo que “o princípio geral em matéria de aprovação de Convenções é o de que o Poder Executivo quando for contrário à sua ratificação, está dispensando (*sic*) de apresentá-las ao Congresso Nacional para aquela finalidade” (MEDEIROS, 2002, p. 25).

Todavia, em casos excepcionais, o Presidente da República tem a obrigação de submeter os tratados assinados à apreciação do Congresso Nacional. Conforme a Constituição da Organização Internacional do Trabalho, art. 19.5, letra *b*, os Estados-partes devem submeter, no prazo máximo de dezoito meses, as convenções adotadas às autoridades domésticas competentes, para sua incorporação ao direito interno (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946).

Além das convenções da OIT, os tratados sobre telecomunicações serão obrigatoriamente enviados, após a assinatura, à apreciação do Congresso Nacional. O Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei ° 4.117/1962), artigo 2º, parágrafo único, estabelece que o Executivo deve encaminhar ao Congresso esses tratados no prazo de 180 dias, a contar da data da assinatura (BRASIL, 1962).

No Congresso Nacional, a tramitação do tratado inicia-se na Câmara dos Deputados. Consideram-se os tratados como proposições de iniciativa do Presidente da República, por isso a Câmara corresponde à Casa iniciadora do processo legislativo, nos termos da Constituição de 1988, art. 64, *caput* (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Após seu recebimento pelo Primeiro-Secretário da Câmara, a mensagem com o texto do tratado é encaminhada pela Mesa Diretora à CREDN.

A CREDN deve examinar o texto do tratado e decidir sobre ele em dez sessões. O Relator dispõe da metade desse prazo, para oferecer seu parecer. Na CREDN, a MSC tramita em

regime de prioridade, segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 151, II, a (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Se aprovar o texto do tratado por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, a CREDN emite PDC, que, ao final do processo legislativo, exprimirá o veredicto do Congresso Nacional acerca do tratado. Ao contrário da MSC, o PDC tramita em regime de urgência, nos termos do Regimento Interno, art. 151, I, j (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Rezek (1984) argumenta que, para o referendo dos tratados, os decretos legislativos apresentam-se mais adequados do que as leis, as quais o Congresso Nacional já empregou durante o Império e a República Velha, para referendar atos internacionais. Os decretos legislativos, ao contrário das leis, não se sujeitam ao veto do Presidente da República, logo se mostram compatíveis com a decisão do Congresso sobre o tratado, que é incondicionada à anuência do Executivo.

Além da CREDN, outras Comissões Permanentes manifestam-se sobre o PDC. A CCJC deve apreciar, obrigatoriamente, o PDC, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, “regimentalidade” e de técnica legislativa, e para pronunciar-se sobre o mérito, quando for o caso. Caso o tratado resulte em despesas, a CFT deve examinar a compatibilidade e a adequação desses gastos com as leis orçamentárias. O PDC é ainda apreciado por outras Comissões às quais a matéria estiver afeta.

Após a discussão e a votação dos pareceres nas Comissões, o PDC é deliberado pelo Plenário da Câmara. Conforme o artigo 47 da Constituição de 1988, e o artigo 83 do RICD, a deliberação será tomada pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos Deputados Federais (BRASIL, 1988; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989). Caso o PDC seja rejeitado, põe-se termo ao processo legislativo. Se for aprovada, envia-se a proposição ao Senado Federal. Nessa Casa, após receber nova numeração, o PDC começa a chamar-se PDS.

Atualmente, o Plenário da Câmara dos Deputados tem deliberado sobre os PDC em sessões extraordinárias pelas manhãs das quintas-feiras. Conforme o costume da Casa Legislativa, reservam-se as sessões desse dia, para discutir e votar somente as proposições que contam com o consenso pelo Colégio de Líderes. A ausência de consenso entre as lideranças partidárias motiva a não inclusão ou a retirada do PDC da pauta. Conclui-se que o Colégio de Líderes corresponde a importante locus decisório dos tratados na Câmara.

No Senado, inicialmente, o PDS é apreciado pela CRE. O artigo 376 do Regimento Interno do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 1970) dispõe sobre a tramitação dos projetos referentes a atos internacionais perante a CRE. Nos cinco dias úteis subsequentes à distribuição de avulsos, poderão ser oferecidas emendas com cláusulas interpretativas e supressivas. A CRE terá, para opinar sobre o projeto e sobre as proposições acessórias, o prazo de quinze dias úteis, prorrogável por igual período.

Após a deliberação pela CRE, cabe ao Presidente do Senado incluir o PDS na ordem do dia de uma sessão deliberativa do Plenário. A rejeição do PDS pelo Plenário redundará no fim do processo legislativo. Caso o Plenário aprove o PDS, o Presidente do Senado, na condição de Presidente do Congresso Nacional, promulga o respectivo decreto legislativo e promove a publicação do ato no Diário Oficial.

Até que a votação do PDS se inicie no Plenário do Senado Federal, o Presidente da República pode encaminhar mensagem ao Congresso Nacional, solicitando a retirada de tramitação do tratado. Esclareça-se que a mensagem constitui mera solicitação. A decisão quanto à retirada de tramitação cabe, exclusivamente, à Casa Legislativa na qual está tramitando o texto do tratado.

Conforme o Regimento da Câmara dos Deputados, arts. 104 e 114, VII, compete ao Presidente da Casa Legislativa decidir sobre a retirada de tramitação, caso a proposição ainda não tenha recebido parecer favorável de nenhuma comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989). Logo, o Presidente decide, monocraticamente, sobre a retirada de tramitação até a aprovação das MSC pela CREDN. Após esse momento, apenas o Plenário pode resolver sobre a retirada de tramitação.

No Senado Federal, o Presidente dispõe de menor poder decisório sobre a retirada de tramitação dos tratados. Conforme o Regimento Interno da Casa, arts. 215, II, e 256, § 2º, o Presidente só pode decidir sobre retirada de tramitação quando se tratar de proposição que não conste da ordem do dia ou que não tenha parecer de Comissão, seja pela aprovação, seja pela rejeição (SENADO FEDERAL, 1970). Nos demais casos, cabe ao Plenário deliberar sobre a retirada de tramitação.

Depois do referendo congressual, iniciam-se os procedimentos necessários para a ratificação do tratado e para a conseqüente entrada em vigor no plano internacional. Valladão explica a natureza da ratificação deste modo:

Finalmente a *ratificação* é ato do Poder Executivo, pelo qual um Estado participa a outro que o tratado (projeto) assinado pelos seus representantes foi devidamente aprovado pelos órgãos constitucionais competentes e *passa a constituir (definitivo)* obrigatório na ordem internacional.

Destarte a ratificação, ou melhor, a troca de ratificações pelos dois Estados, partes contratantes, é no direito internacional a peça básica para a existência do tratado: representa o momento definitivo, e, pois, decisivo do consentimento dos Estados, necessário à existência jurídica dos tratados e convenções. (MEDEIROS, 2002, p. 82)

Ferreira Filho (1997, p. 297) incorre em equívoco, ao afirmar que “após a manifestação do Congresso Nacional, não mais cabe qualquer intervenção do Executivo”. Em verdade, a aprovação do Congresso não obriga o Poder Executivo a ratificar o tratado. Rezek (1984, p. 327) explica que a assunção dos compromissos internacionais pelo Brasil “repousa sobre a vontade conjugada dos dois poderes políticos. A vontade individualizada de cada um deles é necessária, porém não suficiente.”.

A ratificação dos tratados bilaterais ocorre por troca de notificações pelos canais diplomáticos. A ratificação dos tratados multilaterais, por sua vez, dá-se mediante o depósito da carta de ratificação junto ao Estado ou ao organismo internacional depositário. Depois que o tratado entrou em vigor internacionalmente, o Presidente da República promove a incorporação do ato ao ordenamento jurídico doméstico, mediante promulgação de decreto. Para ter eficácia, o decreto presidencial deve ser publicado.

A terminação dos tratados no Brasil consiste em questão controvertida na doutrina dos internacionalistas, nos pareceres oficiais do Legislativo e do Executivo, e na jurisprudência. A controvérsia constitui o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1625. No processo, os requerentes pedem que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade do Decreto nº 2100, de 20 de dezembro de 2006, que tornou pública a denúncia da Convenção da OIT nº 158. Segundo o requerente, a denúncia do tratado dependeria, assim como a incorporação do ato internacional, do consentimento congressual. A ação está ainda pendente de julgamento.

A par do processo descrito, que rege o referendo congressional da maioria dos tratados, a incorporação dos tratados celebrados no âmbito do MERCOSUL apresenta especificidades. O art. 4.12 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL (MERCOSUL, 2005; BRASIL, 2007) e os arts. 4º e 5º da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2011 (CONGRESSO NACIONAL, 2011) particularizam a incorporação das normas que são editadas pelos órgãos decisórios do bloco regional e que requerem a aprovação do Legislativo.

No MERCOSUL, os órgãos decisórios podem apresentar projetos de norma ao Parlamento do bloco regional. O Parlamento dispõe de noventa dias, para emitir os pareceres sobre os projetos. Esses pareceres não vinculam as decisões dos órgãos decisórios sobre os projetos, mas implicam no modo pelo qual os tratados serão referendados pelos Legislativos nacionais.

Após a assinatura do tratado, a Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL deve apreciar, em caráter preliminar, se o ato foi adotado de acordo com o parecer. Se o tratado destoar do parecer ou se o Parlamento não se manifestar sobre o projeto no prazo de noventa dias, a incorporação deve dar-se segundo o trâmite ordinário. Se o tratado estiver em conformidade com o parecer, o Executivo deve encaminhá-lo ao Congresso Nacional o texto do ato internacional no prazo de 45 dias. Nesse caso, deverá incorporar-se o tratado por meio de procedimento preferencial.

O trâmite ordinário assemelha-se ao procedimento geral de incorporação dos tratados, salvo pela participação da Representação Brasileira. Esse órgão faz as vezes da CREDN, ao examinar, em primeiro lugar, os tratados. Compete à Representação Brasileira não só apreciar o mérito da matéria, mas também editar o correspondente projeto de decreto legislativo. Em seguida, o texto do tratado será deliberado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, como acontece normalmente.

O procedimento preferencial, por sua vez, dura 180 dias no máximo e envolve, em regra, apenas a Representação Brasileira e os Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Cabe à Representação Brasileira, além de editar o projeto de decreto legislativo, examinar a constitucionalidade, a juridicidade, a adequação financeira e orçamentária, e o mérito da norma. A requerimento da Representação Brasileira, outras comissões poderão manifestar-se também.



No procedimento preferencial, após a manifestação da Representação Brasileira, os Plenários da Câmara e do Senado deliberarão, sucessivamente, sobre o texto do tratado. Se o Legislativo não concluir o referendo da norma em 180 dias, o Congresso deve reenviar o tratado ao Executivo, que solicitará a reconsideração da matéria pelo órgão decisório do MERCOSUL.

Além dos atos celebrados no âmbito do MERCOSUL, os tratados de direitos humanos ficam sujeitos a procedimento especial de referendo pelo Congresso Nacional. Esse procedimento decorre da Emenda Constitucional nº 45/2004 (BRASIL, 2004), que incluiu ao art. 5º da Constituição Federal o seguinte parágrafo: “§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”.

Mazzuoli (2014) argumenta que o §3º do art. 5º da Constituição Federal não define questões procedimentais do referendo parlamentar. “Em que momento do processo de celebração de tratados tem lugar esta disposição constitucional?” (MAZUOLI, 2014, p. 520). Ademais, a Constituição Federal não esclarece se “a essa manifestação congressual poderia suprimir a fase constante do art. 49, I, da Constituição, que trata do poder do Parlamento em decidir definitivamente sobre os tratados internacionais (quaisquer que sejam) assinados pelo Presidente da República.” (MAZUOLI, 2014, p. 520).

Tal qual a Constituição Federal, os Regimentos Internos das Casas Legislativas mostram-se silentes quanto a essas questões. Em face da anomia, os questionamentos foram provisoriamente solucionados por decisões tomadas pelos Presidentes das Casas, na ocasião do referendo parlamentar da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo. Esses tratados correspondem aos primeiros casos em que o Executivo solicitou a apreciação dos atos internacionais nos termos do citado § 3º.

Na Câmara dos Deputados, a decisão sobre a Questão de Ordem nº 230/2007 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007) tem sido a referência para a interpretação do § 3º do art. 5º da Constituição Federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008a, 2008b, 2008c). Na ementa da decisão proferida pelo presidente Arlindo Chinaglia (PT-SP), constam as seguintes instruções:

- 1) a tramitação de Projeto de Decreto Legislativo que trate de Direitos Humanos, nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, terá despacho regular, determinando, no entanto, que sua apreciação em Plenário se dê por votação

nominal; 2) se for aprovado por pelo menos três quintos dos membros da Câmara dos Deputados, em *quorum* equivalente ao de Emenda Constitucional, será a matéria submetida a segundo turno de votação nominal; 3) obtido, em ambos os turnos, o *quorum* de três quintos dos votos, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, com menção de sua aprovação na Câmara dos Deputados no termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal; 4) aprovada sem atingir os três quintos em qualquer dos dois turnos, a matéria seguirá à revisão sem equivalência de norma constitucional, estando ainda, dispensada a votação em segundo turno se já na primeira votação o *quorum* exigido não for alcançado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007)

Aditou-se, posteriormente, a decisão sobre a Questão de Ordem nº 230/2007, dado que o Presidente da República retirou a solicitação de tramitação especial para a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e para seu Protocolo Facultativo. Em suma, o Presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, acrescentou que o trâmite especial para os tratados de direitos humanos deve ser requerido pelo Presidente da República ou, no prazo de dez sessões da publicação, por um terço dos Deputados Federais.

Após a aprovação pela Câmara dos Deputados, os textos da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo foram encaminhados ao Senado Federal. Em 10/06/2008, o Presidente da Casa, senador Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN), decidiu que a matéria teria dois turnos de votação, com interstício mínimo de cinco dias úteis, dependendo para sua aprovação do voto favorável de três quintos da composição da Casa (SENADO FEDERAL, 2008).

A avaliação rigorosa quanto à participação do Congresso Nacional na conclusão dos tratados torna imprescindível conhecer não só as etapas procedimentais do referendo parlamentar, mas, sobretudo, os poderes dos Deputados Federais e dos Senadores nesse processo. Esses poderes, conforme Milner (1997), correspondem aos meios pelos quais o Legislativo pode incutir suas preferências no resultado do processo decisório.

Há décadas, discute-se o problema no Brasil; mas não existe ainda resposta definitiva. Embora já fosse tratada pelos primeiros constitucionalistas da República, a questão avultaria nos anos 1960, após o emendamento do Acordo de Comércio e Pagamentos entre o Brasil e a Tchecoslováquia. Nessa época, foi feita por Valladão (1962) a defesa mais célebre da prerrogativa parlamentar de emendar tratados.

No âmbito do Congresso Nacional, travou-se, também, o debate sobre o emendamento dos tratados durante o referendo parlamentar. Na Câmara dos Deputados, chama atenção o teor contraditório das decisões proferidas por Presidentes da Casa e pela CCJC. Como exemplos, podem citar-se as decisões da Presidência às Questões de Ordem nº 11930023/1959<sup>6</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1959), 36/2011<sup>7</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011a) e 75/2011<sup>8</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011b), assim como os pareceres da CCJC às Consultas nº 7/1993 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995) e 4/2004<sup>9</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

Não obstante o dissenso, o parecer da CCJC à Consulta nº 7/1993 “tem sido a visão preponderante do papel que o Congresso Nacional tem de si próprio na apreciação de atos internacionais” (MENCK, 2003, p. 5). Em suma, a CCJC reconheceu a prerrogativa parlamentar de apresentar ressalvas aos textos dos tratados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995); o órgão

---

<sup>6</sup> Questão de Ordem nº 11930023/1959 – Autor: Aurélio Vianna (PSB-AL) - Ementa: Indaga se os projetos de Decreto Legislativo relativos a acordos internacionais são passíveis de emendamento, a propósito de omissão da Constituição Federal e do Regimento Interno a respeito. Decisão – Presidente: Ranieri Mazzilli (PSD-SP) – Ementa decisão: Esclarece que os projetos de Decreto Legislativo relativos a acordos internacionais não estão sujeitos a emendamento por implicar em alteração de acordo internacional que é de competência exclusiva do Presidente da República, ad referendum do Congresso Nacional, cabendo, portanto, ao Legislativo apenas aprová-lo ou rejeitá-lo, a propósito de interpelação do Deputado Aurélio Vianna a respeito. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1959).

<sup>7</sup> Questão de Ordem nº 36/2011 – Autor: Bruno Araújo (PSDB-PE) – Ementa: Levanta questão de ordem para solicitar parecer à emenda do Deputado Francischini apresentada ao Projeto de Decreto Legislativo n. 2.600, de 2010 (Notas Reversais do Tratado de Itaipú). Decisão – Presidente: Marco Maia (PT-RS) – Ementa decisão: Esclarece ao Deputado Bruno Araújo que a emenda do Deputado Francischini não foi recebida pela Mesa, em razão de sua abrangência, incabível em um projeto de acordo Internacional.

<sup>8</sup> Questão de Ordem nº 75/2011 - Autor: Onyx Lorenzoni (DEM-RS) - Ementa: Questiona o indeferimento, de ofício, da Emenda de plenário n. 1 apresentada pelo Democratas ao Projeto de Decreto Legislativo n.1669, de 2009, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - (MSC 537/2008) - que "aprova o texto do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008" (UNASUL); alega que o entendimento assente na Casa, confirmado na Consulta n. 4, de 2004 feita à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania é o de ser possível o emendamento supressivo a projeto de decreto legislativo que trate de acordo internacional. – Decisão - Presidente: Marco Maia (PT-RS) - Ementa decisão: Indefere a questão de ordem do Deputado Onyx Lorenzoni e informa que seu entendimento é o de que não é possível a apresentação de emendas que modifiquem o texto de acordo internacional.

<sup>9</sup> Parecer da CCJC à Consulta nº 4/2004: “A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, ao apreciar a Consulta nº 4/2004, opinou unanimemente entendendo que quanto aos limites do poder do Congresso Nacional de emendar os atos internacionais: 1º) não é admissível apresentação de emendas formuladas diretamente ao texto dos atos internacionais; 2º) são admissíveis emendas aditivas, supressivas e modificativas ao Projeto de Decreto Legislativo, cuja formulação visará a aprovação condicionada e, portanto, parcial do ato internacional; 3º) não serão admissíveis emendas substitutiva ou substitutiva global, pois se o Legislativo discordar de todo ou quase todo o conteúdo do texto do ato internacional, cabe-lhe, então, rejeitá-lo, ao invés de emendá-lo. Quanto à redação do PDL, poderá apresentar conteúdos distintos, nas hipóteses de aprovação total, de aprovação parcial ou de rejeição conforme modelos constantes deste parecer, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Aloysio Nunes Ferreira. [...]” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

colegiado, no entanto, não se pronunciou acerca das alterações substanciais nos atos internacionais pelo Congresso (SOUZA, 2010).

Conquanto o parecer da CCJC à Consulta nº 7/1993 não tenha estabelecido com precisão o conceito de ressalva, Souza (2010, p. 61) entende que essa comissão admitiu “cláusulas interpretativas e cláusulas supressivas”. As cláusulas interpretativas visam a definir o sentido do tratado, evitando controvérsias posteriores quanto à exegese de seus dispositivos. As cláusulas supressivas, por sua vez, têm por objetivo eliminar do tratado um dispositivo.

Conforme o parecer da CCJC à Consulta nº 7/1993 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995), as ressalvas, quando forem aprovadas pelo Congresso Nacional, servem como contraproposta ao Executivo. Para poder ratificar o tratado, o Executivo deverá celebrar com a outra parte ajuste que efetive as alterações propostas pelo Legislativo. Se não quiser ou não conseguir promover a alteração proposta pelo Congresso, o Executivo não poderá ratificar o tratado.

## **2.2 Avaliações quanto à atuação do Congresso Nacional na política externa brasileira**

Os cientistas políticos, em geral, concordam que o Congresso Nacional tem fraca ingerência no processo decisório da política externa brasileira. Esse entendimento fundamenta-se, em parte, nos resultados do referendo parlamentar dos tratados. Desde 1946, a rejeição parlamentar aos tratados tem-se apresentado insignificante em comparação com as deliberações parlamentares sobre as demais proposições. Ademais, as ressalvas propostas por Deputados Federais e por Senadores tem-se mostrado ocasionais.

Entre 1946 e 1981, o Congresso Nacional aprovou 693 tratados e opôs-se a tão somente um ato internacional, à qual o Executivo já havia recomendado a rejeição no momento do encaminhamento ao Legislativo (MEDEIROS, 1983). Ademais, o Congresso estabeleceu ressalvas a apenas sete atos internacionais. Em quatro desses casos, foi o próprio Executivo que recomendou essas restrições aos textos dos atos internacionais. Medeiros conclui: “Diante desses dados, não parece ser possível dizer-se que o Congresso Nacional tenha criado dificuldades ou entravado a vida internacional do Estado” (MEDEIROS, 1983, p. 173).

Entre outubro de 1988 e dezembro de 2010, o Executivo submeteu à apreciação do Congresso Nacional 1176 mensagens contendo tratados (CAMINO, 2010). Desse conjunto, 1008 mensagens foram aprovadas pelo Congresso Nacional; 122 estavam tramitando nas Casas Legislativas, em 31 de dezembro de 2010; 45 foram arquivadas a pedido do Executivo ou por outras razões regimentais; 2 foram rejeitadas<sup>10</sup> (ALEXANDRE, 2006; CAMINO, 2010). Entre 1999 e 2006, Deputados Federais e Senadores apreciaram 429 atos internacionais, mas apresentaram somente sete cláusulas supressivas e uma cláusula interpretativa (FERRARI, 2011).

Embora concordem, em geral, quanto à fraca ingerência do Congresso Nacional no processo decisório dos tratados, os cientistas políticos divergem sobre as causas desse desempenho legislativo. Em síntese, os politicólogos elencam as seguintes razões para o papel secundário do Congresso nas relações exteriores do Brasil:

1. a ausência de tempo, de estrutura e de informação por parte do Legislativo;
2. o insulamento burocrático do MRE;
3. a divisão constitucional das competências relacionadas à política externa;
4. o baixo retorno eleitoral da política externa;
5. os poderes exacerbados do Executivo no presidencialismo de coalizão;
6. a atuação meramente reativa dos parlamentares na política externa brasileira, após a incitação pelos grupos de interesse;
7. a convergência entre o Executivo e o Legislativo nas preferências quanto à política externa;

---

<sup>10</sup> Entre as mensagens encaminhadas após a promulgação da Constituição, em 05/10/1988, o Congresso Nacional rejeitou estes tratados: a Convenção Interamericana sobre Conflitos de Leis em Matéria de Letras de Câmbio, Notas Promissórias e Faturas, concluída na Cidade do Panamá, em 30 de janeiro de 1975, durante a Primeira Conferência Especializada Interamericana de Direito Internacional Privado (MSCC 607/1992); e a Convenção 153 da OIT, relativo à Duração do Trabalho e Período de Descanso nos Transportes Rodoviários (MSC 919/1995). Na Nova República, o Congresso rejeitou, também, um tratado que o Executivo havia encaminhado antes de 1988. Trata-se da Convenção 143 da OIT, Relativo a Migrações Abusivas, Trabalhadores Migrantes e Promoção de Igualdade de Tratamento.

Alexandre (2006) refere-se à falta de tempo, de estrutura e de informação por parte do Congresso Nacional como motivo para a fraca ingerência do Legislativo na política externa brasileira. A autora nota que, entre 1985 e 2005, o Executivo submeteu à apreciação do Congresso número vultoso de tratados, cuja média mensal se mostrou superior a três atos internacionais. Ademais, esses atos dispunham sobre grande variedade de temas, como extradição, transporte aéreo e cooperação cultural. Segundo Alexandre, os parlamentares carecem de tempo e de especialização técnica para deliberar sobre tão numeroso e variado conjunto de atos internacionais.

Conquanto o argumento de Alexandre tenha coerência, deve considerar-se que as deficiências organizacionais do Congresso Nacional colocam obstáculos à participação parlamentar em todas as políticas públicas, e não apenas na política externa. A quantidade e a diversidade temática das propostas de emenda à Constituição, dos projetos de lei e das medidas provisórias representam desafio maiores aos limitados recursos humanos e materiais do Congresso. Logo, a falta de tempo e de estrutura não basta para explicar a fraca ingerência do Congresso na política externa brasileira, em comparação com outras políticas públicas.

O insulamento burocrático do MRE tem sido uma das causas mais exploradas pelos cientistas políticos para a fraca ingerência do Congresso Nacional na política externa, dada a busca pela *accountability* das organizações políticas após a redemocratização. Cheibub (1985) propõe que o fortalecimento institucional do MRE permitiu que os diplomatas aumentassem seu controle sobre a formulação e sobre a execução da política externa brasileira. Desse modo, estabeleceu-se e perpetuou-se a autonomia do MRE em face da sociedade e das demais burocracias, comprometendo o controle democrático da política externa.

Segundo Pinheiro (2003), o MRE tem tomado iniciativas, para imprimir transparência e representatividade à política externa brasileira; essas medidas, contudo, apresentar-se-iam insatisfatórias. Os diplomatas mantêm, ainda, a hegemonia sobre o processo decisório. Cabem aos diplomatas a identificação das oportunidades e dos desafios na política externa, a formulação das estratégias, a tomada das decisões e sua implementação. Ao Congresso Nacional compete, tão só, referendar os tratados, que já se encontram formatados pelas preferências do MRE.

No mesmo sentido, Figueira (2009) afirma que, atualmente, a estrutura decisória da política externa orienta-se por lógicas contraditórias: “horizontalização” e “concentração”. A

“horizontalização” expressa-se na diversificação das organizações domésticas que estão envolvidas com as relações exteriores do Brasil. A maioria dos Ministérios estabeleceu departamentos dedicados especificamente a assuntos internacionais, intensificando a interação com o MRE. Em 2009, as únicas exceções eram o Ministério da Integração Nacional, o Ministério das Comunicações e o Ministério da Previdência Social.

Segundo Figueira, o MRE contribuiu, igualmente, para a horizontalização na estrutura decisória da política externa brasileira. Comparando o período 1988-2007 com o intervalo 1968-1987, observou-se o crescimento no número das comissões interministeriais *ad hoc* e permanentes, que o MRE integrou. Constatou-se, também, o aumento na quantidade dos diplomatas cedidos pelo MRE a outros órgãos. A autora afirma que o movimento do corpo diplomático na estrutura estatal pretende responder à complexidade da política internacional e garantir a uniformidade da posição brasileira nas negociações internacionais.

Nada obstante, Figueira reconhece que essas iniciativas não redundaram na plena horizontalização na estrutura decisória da política externa brasileira. A centralização administrativa e a hierarquia rígida no MRE têm impedido que os demais Ministérios, o Congresso Nacional e a sociedade civil influenciem, de modo mais significativo, a formulação e a execução da política externa. Figueira conclui que persiste a concentração da estrutura decisória nas mãos dos diplomatas.

O insulamento burocrático do MRE, segundo Ramanzini Júnior e Farias (2014), tem relação com a assimetria de informação no processo decisório da política externa brasileira. Torna os demais atores dependentes em relação ao MRE, o qual, às vezes, disponibiliza dados desatualizados ou não responde às solicitações externas. Além disso, as informações são divulgadas pelo MRE no final das negociações internacionais; compromete-se, portanto, a consideração das preferências domésticas na formatação dos tratados celebrados pelo Executivo.

Nesse sentido, Ramanzini Júnior e Farias defendem que a disponibilização das informações pelo MRE pode aumentar a influência da sociedade sobre o processo decisório da política externa. “Tal medida é essencial para possibilitar o monitoramento por parte da sociedade sobre como seus interesses são apresentados e defendidos externamente” (RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2014).

Lima e Santos (2001) exploram as limitações constitucionais à atuação do Congresso Nacional na política externa brasileira, para explicar a fraca ingerência do Legislativo nas relações exteriores do país. Segundo os autores, a Constituição de 1988 restringiu a atuação parlamentar ao referendo *ex post* dos tratados. Nos EUA, ao contrário, o Legislativo pode estabelecer mandatos negociadores, aos quais o Executivo fica adstrito nas tratativas internacionais. Em face dos crescentes efeitos distributivos da globalização e da liberalização econômica, Lima e Santos consideram o desenho institucional brasileiro insatisfatório para permitir o controle parlamentar sobre os tratados comerciais.

Neves (2003) enfatiza, igualmente, a relevância das instituições como fator explicativo para a fraca ingerência congressual na política externa brasileira. Com base em Dallari (1994), Neves defende que o viés parlamentarista apresentado pela Constituição de 1988 ajuda a explicar a hegemonia do Executivo nas decisões sobre a política externa. Na Assembleia Nacional Constituinte, a Comissão de Sistematização propôs o parlamentarismo, contudo o Plenário optou pelo presidencialismo. A adoção de um sistema de governo que se caracteriza pela separação dos Poderes não foi acompanhada pelo fortalecimento dos pesos e contrapesos entre o Executivo e o Legislativo. O consequente desequilíbrio nos poderes decisórios em favor do Executivo afeta a formulação de todas as políticas públicas, inclusive a política externa.

Oliveira (2004) reporta-se ao baixo retorno eleitoral da política externa, para justificar o desestímulo ao envolvimento parlamentar com as relações exteriores. Com foco na atividade da extinta Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, Oliveira constata que partidos políticos e parlamentares não se mobilizam, para participar efetivamente da integração regional. No contexto da redemocratização na América Latina, as questões domésticas preponderaram na agenda política. Além disso, a fraca ingerência dos Legislativos com o MERCOSUL teria relação com a indefinição quanto ao papel institucional que eles desempenhariam na integração.

Diniz e Ribeiro (2008) discorrem sobre o excessivo poder de agenda do Executivo no presidencialismo de coalizão, para explicar a fraca ingerência do Congresso Nacional na política externa. Os autores alegam que, no Brasil, o presidencialismo de coalizão propicia a concentração dos poderes decisórios no Executivo, nas Mesas Diretoras das Casas Legislativas e nas lideranças partidárias, as quais, em razão da patronagem, cooperam com o governo. Dessa maneira, poderia entender-se a aprovação legislativa de quase todos os tratados.



Segundo Alexandre (2006) e Schmitt (2011), a fraca ingerência do Congresso Nacional na política externa deve-se ao padrão reativo do comportamento parlamentar. As autoras recorrem às metáforas formuladas por McCubbins e Schwarz (1984), para descrever os padrões do controle parlamentar sobre o governo. Esse monitoramento pode dar-se, metaforicamente, por patrulhas policiais (*police patrols*) ou por alarmes de incêndio (*fire alarms*).

As patrulhas policiais correspondem à atividade das comissões temáticas do Congresso, que mantêm a vigilância constante sobre a execução das políticas públicas. Por sua vez, os alarmes de incêndio referem-se à atuação dos grupos de interesse, que pressionam os parlamentares a agir, ao prever ou experimentar os efeitos distributivos das decisões tomadas pelo governo.

Com base nesses padrões de fiscalização, Alexandre (2006) defende que o Congresso Nacional se orienta por alarmes de incêndio, ao referendar os tratados celebrados pelo Executivo. Quando têm expectativas de ganhos ou de perdas com a conclusão dos tratados, grupos de interesses induzem, conforme suas preferências, Deputados Federais e Senadores a interferir na tramitação dos atos internacionais no Congresso. Não só a conexão eleitoral, mas também as informações disponibilizadas por esses grupos motivam a atuação dos congressistas.

A convergência frequente entre as preferências do Executivo e do Legislativo na agenda da política externa é explorada por Neves (2003), para explanar a fraca ingerência do Congresso Nacional nas relações exteriores. Com base em Martin (2000), o autor alega que essa concordância motivou a delegação dos poderes decisórios pelo Legislativo em favor do Executivo.

Enquanto a convergência de interesses se mantém, como nas negociações sobre o MERCOSUL, os parlamentares delegam a tomada de decisão para o Executivo. Caso surja a divergência, como no caso da Área de Livre Comércio das Américas, os parlamentares pressionam o Executivo, a fim de alterar os rumos das relações exteriores.

Ao contrário de Neves (2003), Lima e Santos (2001) ressaltam que, em casos recentes de divergência com o Executivo sobre a política de comércio exterior, o Congresso Nacional teria abdicado de seu poder decisório. Por esse motivo, os termos dos tratados teriam-se distanciado das preferências parlamentares.

Essa abdicação contrasta com o padrão delegatário que prevaleceu entre os anos 1940 e a década de 1980. Nesse período, havia o consenso das elites políticas à industrialização por substituição de importações; por conseguinte se estabeleceram as condições para a convergência de interesses entre o Executivo e o Legislativo na política de comércio exterior.

Recentemente, cientistas políticos têm relativizado a tese da fraca ingerência parlamentar na política externa brasileira, pois argumentam que não se pode apreciar a relevância do Congresso Nacional com base apenas no diminuto número de tratados rejeitados ou emendados. O Congresso dispõe de meios alternativos, para interferir na política externa, inclusive na conclusão dos tratados. Entre os meios alternativos, podem citar-se as indicações dirigidas ao Executivo, os requerimentos de informação ao MRE, a formação de grupos parlamentares, as atividades das comissões temáticas e a diplomacia parlamentar (CESAR, MAIA, 2004; FIGUEIRA, 2009).

Na esteira desses estudos, Souza (2010, 2013) propôs avaliação original sobre o papel do Congresso Nacional na conclusão dos tratados, ao ter em conta o tempo de tramitação dos atos internacionais no Legislativo. Segundo Souza, o desenho institucional limita a atividade parlamentar ao referendo dos tratados após a negociação internacional. Todavia, o Legislativo pode interferir no resultado do processo decisório, ao manipular o tempo de tramitação dos atos internacionais:

“No caso brasileiro, em razão da autolimitação e por restrições de natureza constitucional, esse [o uso do tempo de tramitação do ato internacional] é o principal meio de atuação do Legislativo. Assim, não é pela rejeição ou pela alteração do texto do ato internacional que pode ser medida a participação do Legislativo na PEB, mas pela avaliação do tempo de tramitação do ato internacional e das causas que determinaram o valor temporal observado.” (SOUZA, 2013, p. 147-148)

Segundo Souza (2010, 2013), o tempo de tramitação dos tratados no Congresso Nacional dá indícios das preferências parlamentares. Deputados Federais e Senadores podem cooperar com o Executivo, acelerando a tramitação dos tratados que são compatíveis com os interesses nacionais e são internamente consensuais. O Congresso também pode colaborar com o Executivo, retardando a tramitação dos tratados que o Executivo foi constrangido a assinar a despeito do dissenso doméstico ou que se tornaram incompatíveis com o interesse nacional após mudanças conjunturais.

Souza acresce que o Congresso Nacional também pode adotar postura conflitante, ao retardar a tramitação dos tratados que interessam ao Executivo. O retardamento da tramitação pode ocasionar consequências significativas para o processo decisório dos tratados. Pode significar a paralisação total do referendo parlamentar, o qual compromete a vigência dos tratados em forma solene. O retardamento da tramitação pode implicar em elevados custos políticos para o Executivo, de sorte que o Presidente da República solicita a retirada de tramitação do tratado.

Ao demonstrar que a manipulação do tempo de tramitação pelo Congresso Nacional desempenha papel significativo na conclusão dos tratados, Souza relativiza a tese da fraca ingerência parlamentar na política externa brasileira. A obra de Souza sobressai na literatura brasileira, pois toma em conta um dado ainda não considerado: o “silêncio legislativo”, isto é, o modo dissimulado, “omissivo” pelo qual o Congresso retarda o referendo dos tratados.

### **2.3 Considerações finais**

Este capítulo discorreu sobre o papel do Congresso Nacional na conclusão dos tratados. Ao analisar a estrutura institucional no processo decisório dos tratados, identificaram-se as regras jurídicas e as práticas parlamentares que condicionam o concerto entre o Executivo e o Legislativo na conclusão dos tratados. Essa estrutura institucional coloca possibilidades e restrições à atividade legislativa, condicionando a capacidade congressual de interferir no resultado do processo decisório.

Nessa estrutura, a participação do Congresso Nacional na conclusão dos tratados sujeita-se a limitações significativas. Os acordos executivos não se sujeitam à fiscalização do Legislativo. Ademais, não há mecanismo institucionalizado de consultas ao Congresso durante as negociações internacionais, por conseguinte a atividade legislativa se restringe à deliberação de tratados já formatados pelo Executivo. Não há tampouco envolvimento do Congresso com a terminação dos tratados.

A estrutura institucional restringe, igualmente, a capacidade do Congresso Nacional para modificar os tratados celebrados internacionalmente pelo Executivo. No costume parlamentar, prevaleceu o entendimento de que os congressistas podem apresentar tão somente ressalvas, entendidas como meras cláusulas interpretativas e supressivas. A prática legislativa não admite

alterações no conteúdo dos atos internacionais, obstando o influxo das preferências parlamentares sobre resultado do processo decisório.

Essas impressões, a princípio, poderiam corroborar a avaliação de que o Congresso Nacional tem fraca ingerência no processo decisório da política externa brasileira. Essa avaliação é defendida por parcela expressiva dos cientistas políticos. Para esses analistas, diversos fatores, além da estrutura institucional no processo decisório dos tratados, concorrem para a fraca ingerência do Congresso na política externa.

Alexandre (2006) enfatiza a ausência de tempo, de estrutura e de informação por parte do Legislativo. Cheibub (1985), Figueira (2009), Pinheiro (2003), Ramanzini Júnior e Farias (2014) evidenciam- o insulamento burocrático do MRE. Oliveira (2004) realça o baixo retorno eleitoral da política externa. Diniz e Ribeiro (2008) ressaltam os poderes exacerbados do Executivo no presidencialismo de coalizão. Alexandre (2006) e Schmidt (2011) salientam a atuação meramente reativa dos parlamentares na política externa brasileira, após incitação por grupos de interesse. Por fim, Neves (2003) destaca a convergência de preferências entre o Executivo e o Legislativo nas relações exteriores do país.

Outros cientistas políticos têm relativizado a avaliação de que o Congresso Nacional tem fraca ingerência na política externa. Dentre os trabalhos desses estudiosos, sobressaem as obras de Souza (2010, 2013) sobre a referenda dos tratados pelo Congresso. Souza argumenta que, não obstante as limitações institucionais, os parlamentares podem interferir no processo decisório dos tratados, por meio do “silêncio legislativo”, isto é, pelo tempo da tramitação legislativa.

Na esteira das obras de Souza, esta pesquisa considerará, além de outros fatores, como o “silêncio legislativo” concorreu para a retirada de tramitação dos tratados no Congresso Nacional. No próximo capítulo, expõe-se a metodologia empregada nesta pesquisa, para apreender a relação entre, por um lado, o tempo de tramitação dos tratados e, por outro, a retirada de tramitação desses atos no Congresso, a pedido do Executivo.

### 3 METODOLOGIA

Este capítulo expõe a metodologia empregada nesta pesquisa. A metodologia baseia-se em Souza (2010, 2013), que emprega a análise qualitativo-comparativa no estudo da referenda parlamentar dos tratados sobre economia e sobre o MERCOSUL, nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Gerring (2010) afirma que a análise qualitativo-comparativa, proposta por Charles Ragin, constituiu a primeira contribuição significativa para a metodologia das ciências sociais desde 1843, quando se publicou *A System of Logic*, de John Stuart Mill. A análise qualitativo-comparativa, em suma, recorre à lógica booliana na codificação e na análise das variáveis, com vistas a fazer conhecer as correlações entre causas e efeitos.

A análise qualitativo-comparativa desenvolve-se em dois procedimentos. Em primeiro lugar, codificam-se as causas e os efeitos de modo dicotômico. O valor F indica a ausência da variável, e o valor V expressa a presença da variável. Em segundo lugar, dispõem-se as correlações das variáveis em uma tabela-verdade, possibilitando estabelecer as relações causais (Tabela 3).

Tabela 3 - Análise qualitativo-comparativa

X1	X2	X3	Y
F	F	F	F
V	F	F	V
F	V	F	V
F	F	V	V
V	V	F	V
V	F	V	V
F	V	V	V
V	V	V	V

**Fonte:** Adaptação de Ragin (1987, p. 90).

**Nota:** Y refere-se ao efeito. X1, X2 e X3 dizem respeito a causas de Y. A presença e a ausência de X1, X2, X3 e Y no caso são indicados respectivamente por 1 e 0.

Gerring (2010) ressalta que a análise qualitativo-comparativa não dispõe sobre os critérios para a seleção de casos. Levando em conta essa limitação, realiza-se, preliminarmente, a seleção dos tratados que foram retirados de tramitação em decorrência do antagonismo parlamentar. Com esse objetivo, realiza-se a pesquisa documental das mensagens pelas quais o Presidente da República informa ao Congresso Nacional os motivos para a retirada de tramitação.

A seguir, detalha-se a metodologia desta pesquisa. Inicialmente, apresentam-se as variáveis que pautam a análise sobre a tramitação dos tratados retirados de tramitação: consenso e compatibilidade. A seguir, operacionalizam-se essas variáveis, no intuito de formular hipóteses sobre a correlação entre compatibilidade, consenso, duração do processo decisório e retirada de tramitação dos tratados. Por fim, apresenta-se o delineamento da pesquisa para os próximos capítulos.

### 3.1 Variáveis

Para apreender os “jogos de dois níveis” (PUTNAM, 1988) na política externa, exposto no Capítulo 1, adotam-se duas variáveis: compatibilidade e consenso. O emprego dessas variáveis nas Relações Internacionais foi proposto, originariamente, por Hanrieder (1967), a fim de agregar as dimensões exterior e interior da política externa.

Segundo Hanrieder, a dissociação dessas dimensões na análise da política externa é contestada pelas “circunstâncias históricas contemporâneas” (HANRIEDER, 1967, p. 972, tradução nossa<sup>11</sup>). A alocação dos recursos econômicos nos mercados nacionais tem sido fortemente afetada por eventos internacionais, como guerras. Há blocos supranacionais cujas políticas não se podem classificar como puramente internacionais ou nacionais. Além disso, o desenvolvimento tecnológico da indústria armamentista, assim como as chamadas guerras econômicas e psicológicas afrontam a concepção tradicional da soberania estatal.

A dimensão exterior da política externa, segundo Hanrieder, é apreendida pela variável “compatibilidade”. Essa variável avalia “as chances de sucesso dos projetos de política externa, dadas as restrições e as oportunidades do ambiente operacional do sistema internacional” (HANRIEDER, 1967, p. 978, tradução nossa<sup>12</sup>). Em síntese, a compatibilidade expressa a viabilidade das iniciativas da política externa com o sistema internacional.

Para apreender a dimensão interna da política externa, Hanrieder propõe a variável “consenso”. O autor conceitua consenso como “a medida de concordância sobre os fins e sobre

---

<sup>11</sup> Texto original: “It has been widely recognized that contemporary historical circumstances throw serious doubt on the value of retaining the traditional and comfortably neat separation between international and domestic politics and the corollary distinction between external and internal dimensions of foreign policy projects.”

<sup>12</sup> Texto original: “...the concept of compatibility is a standard of feasibility by definition because it serves to assess the chances of success of foreign policy projects, given the strictures and opportunities of the operational environment of the international system...”

os meios da política externa na cena política nacional” (HANRIEDER, 1967, p. 977, tradução nossa<sup>13</sup>). Nesse sentido, o consenso avalia se as iniciativas da política externa contam com o apoio doméstico, isto é, se elas não correm o risco de degradingolar, no sistema nacional, para o fracasso.

O emprego das variáveis “consenso” e “compatibilidade” mostra-se proveitoso para os objetivos desta pesquisa. A aplicação da variável “compatibilidade” impede negligenciar os fatores externos que motivaram o Executivo a assinar e posteriormente solicitar a retirada de tramitação dos tratados. O consenso tem clara relação com a atuação dos atores políticos na arena legislativa, para fazer prevalecer suas preferências quanto aos tratados.

### 3.2 Operacionalização das variáveis

Souza (2010) foi o precursor no emprego das variáveis “consenso” e “compatibilidade”, para analisar o processo decisório dos tratados no Brasil. Para apreender a interação entre o Executivo e o Legislativo na conclusão dos tratados, o autor adota, com base em Hanrieder, estas cinco variáveis:

- compatibilidade, que se refere à viabilidade de o Executivo realizar as metas da política externa no sistema internacional;
- consenso, que diz respeito à concordância entre as iniciativas da política externa e os interesses dos atores políticos no sistema doméstico;
- tempo de tramitação no Executivo, que corresponde ao número dos dias entre a assinatura do tratado e o encaminhamento do ato internacional à Câmara dos Deputados por meio de MSC;
- tempo de tramitação no Congresso Nacional, que equivale ao número dos dias entre o recebimento da MSC e a promulgação do correspondente decreto legislativo.

---

<sup>13</sup> Texto original: “...the second is the concept of consensus, which assess the measure of agreement on the ends and means of foreign policy on the domestic political scene.”.

O tempo de tramitação dos tratados é levado em conta, pois, como visto no Capítulo 2, Souza considera que o Congresso Nacional participa da política externa brasileira sobretudo de modo omissivo. Os Deputados Federais e os Senadores não apresentam, regularmente, emendas, cláusulas interpretativas nem votos contrários durante o referendo dos tratados. Para opor-se à aprovação dos tratados, os congressistas recorrem à dilação do processo decisório, a qual o autor denomina “silêncio legislativo”:

O que torna singular a participação do Legislativo, e induz a que não seja reconhecido o seu papel na política externa brasileira, é o fato de que sua atuação não se dá, preferencialmente, de forma comissiva. [...] O Legislativo opera utilizando-se do que denominamos de silêncio legislativo, que se traduz na demora da conclusão do processo legislativo de referendo do ato internacional, sendo que essa demora não é, simplesmente, um ato omissivo, mas uma forma de manifestação de posição do Congresso Nacional em relação à matéria do ato internacional. (SOUZA, 2010, p. 22)

Souza argumenta que o tempo de tramitação dos tratados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal se relaciona com a variável “consenso”. Caso haja concordância entre os atores domésticos quanto ao tratado, os congressistas e os grupos de pressão promovem a aceleração do referendo legislativo ou, pelo menos, não interferem na tramitação regular dos atos internacionais no Congresso Nacional. Se faltar o consenso em torno do tratado, os atores políticos colocam empecilhos à aprovação do tratado, retardando o processo legislativo.

Nesse sentido, conjecturam-se as seguintes correlações entre as variáveis “consenso” e “tempo de tramitação no Congresso Nacional”. Existência de consenso associa-se a baixo tempo de tramitação no Congresso Nacional; falta de consenso tem correspondência com alto tempo de tramitação. A definição dos valores “baixo” e “alto” para o tempo de tramitação no Congresso Nacional pauta-se na tendência central do tempo pelo qual tramitaram tratados análogos àqueles retirados de tramitação.

A variável “compatibilidade”, por sua vez, associa-se ao tempo de tramitação do tratado no Executivo. Quando julga que o tratado negociado internacionalmente se apresenta compatível com as metas estabelecidas pelo Executivo para a política externa, esse Poder envida esforços para a rápida conclusão dos tratados. Desse modo, o tempo de tramitação apresenta-se baixo.

O tempo de tramitação no Executivo pode igualmente apresentar-se alto. Considerando que o Executivo não constitui bloco monolítico, suas agências podem ter metas conflitantes de



política externa. Nesse caso, as agências contrariadas com a assinatura do tratado tentam impedir que se inicie a próxima etapa da conclusão do ato internacional, isto é, o referendo do ato internacional pelo Congresso Nacional.

A morosidade no âmbito do Executivo pode decorrer também de outros fatores, segundo Souza. Às vezes, a despeito da incompatibilidade entre o tratado e as metas da política externa, o Executivo assina o tratado, para evitar retaliações no sistema internacional. No intuito de postergar, ao máximo, a conclusão do ato internacional, ele retarda a tramitação do tratado no âmbito de suas agências. Nesse caso, o tempo de tramitação no Executivo mostra-se igualmente alto.

Para operacionalizar as variáveis, Souza recorre à álgebra booleana. Em primeiro lugar, reduz as cinco variáveis a valores dicotômicos, conforme a Tabela 4. Em seguida, estabelece a correspondência entre os valores lógicos de compatibilidade e de tempo de tramitação no Executivo, assim como entre os valores de consenso e de tempo de tramitação no Congresso Nacional. Desse modo, podem expressar-se logicamente as relações entre as variáveis na forma da Tabela 5.

Tabela 4 - Variáveis e valores lógicos

<b>VARIÁVEL</b>	<b>VALOR</b>	<b>VALOR LÓGICO</b>
Compatibilidade (Cp)	Há compatibilidade.	$C_p = V$
	Não há compatibilidade.	$C_p = F$
Consenso (Cs)	Há consenso.	$C_s = V$
	Não há consenso.	$C_s = F$
Tempo de Tramitação no Executivo (Tte)	Baixo – Envio da Mensagem ao Congresso leva tempo compatível com o necessário para seu trâmite burocrático, no Executivo	$T_{te} = V$
	Alto – Há demora no envio da Mensagem ao Congresso.	$T_{te} = F$
Tempo de Tramitação no Congresso Nacional (Ttcn)	Baixo – Referendo da Mensagem no Congresso leva tempo compatível com o necessário para seu trâmite processual.	$T_{tcn} = V$
	Alto – Há demora no referendo da Mensagem no Congresso.	$T_{tcn} = F$

Fonte: SOUZA, 2010, p. 91-92.

Tabela 5 - Combinações de Valores de Lógica Simplificada

Cp	Cs	Tte	Ttcn
V	V	V	V
F	F	F	F
V	F	V	F
F	V	F	V

Fonte: Autoria própria.

Formalmente, a última linha da Tabela 5 representa situação contraditória, por isso não será levada em conta. Nesse caso, o tratado apresenta-se incompatível com os objetivos pretendidos pelo Executivo na política externa, contudo conta com o consenso doméstico. Em outras palavras, as metas da política externa estariam em contradição com os interesses preponderantes no sistema interno.

### 3.3 Hipóteses

Com base nas combinações entre os valores lógicos das variáveis, podem formular-se as seguintes hipóteses quanto ao processo decisório dos tratados que foram retirados de tramitação.

1. Não há compatibilidade tampouco consenso ( $Cp = F \wedge Cs = F$ ). Com fundamento nessa conjugação de variáveis, formulam-se duas sub-hipóteses:

- 1.1. A despeito da incompatibilidade entre o tratado e as metas da política externa, o Executivo assina o tratado, para evitar o comprometimento de outros interesses brasileiros no sistema internacional. Em outras palavras, a assinatura do tratado ajuda a promover pleitos do Brasil ou a impedir a retaliação contra o país no sistema internacional. Em face da incompatibilidade do tratado com a meta da política externa, o Executivo retarda o encaminhamento do tratado ao Legislativo, para evitar a conclusão do ato internacional ( $Tte = F$ ). A falta de consenso em torno do tratado, por sua vez, redundando no alto tempo de tramitação no Legislativo ( $Ttcn = F$ ). Durante a refenda parlamentar, atenuam-se os constrangimentos impostos pelo sistema internacional, por conseguinte o Executivo requer a retirada de

tramitação ao Legislativo, o qual defere o pedido. Nesse caso, o Executivo e o Legislativo cooperaram, com vistas a evitar a conclusão do tratado.

- 1.2. Esta sub-hipótese fundamenta-se na tese de que o Executivo não constitui bloco monolítico, mas sim conjunto de corpos burocráticos com propostas eventualmente divergentes quanto às metas da política externa (FIGUEIRA, 2009). Nesta sub-hipótese, não há convergência entre as agências executivas quanto à meta a ser buscada nas relações exteriores do Brasil. As agências que conduzem a negociação internacional conseguem que suas preferências sejam incutidas no tratado assinado. As agências contrariadas, no intuito de preservar seus interesses, tentam então impedir a conclusão do tratado. Não conseguem, todavia, impedir o encaminhamento do tratado ao Legislativo. Ante a controvérsia entre as agências governamentais, o tempo de tramitação no Executivo apresenta-se alto ( $T_{te} = F$ ). No Congresso Nacional, o dissenso ao tratado expressa-se na contraposição de parlamentares e grupos de pressão, retardando a referenda do tratado ( $T_{tcn} = F$ ). A contraposição na arena legislativa eleva, excessivamente, o custo político do tratado, impelindo o Executivo a desistir do ato internacional e a solicitar sua retirada de tramitação.
2. Há compatibilidade entre o tratado e as metas da política externa brasileira, mas não existe consenso doméstico quanto à conveniência do tratado ( $C_p = V \wedge C_s = F$ ). O Executivo assina o tratado, pois considera que os ganhos se mostram maiores do que seus custos. O tempo de tramitação no Executivo apresenta-se, assim, baixo ( $T_{te} = V$ ). Depois que o Executivo submete o tratado à consideração do Congresso Nacional, parlamentares e grupos de pressão atuam na arena legislativa, para impedir o referendo do ato internacional. Desse modo, o tempo de tramitação no Legislativo apresenta-se alto ( $T_{tcn} = F$ ). A oposição desses grupos mostra-se tão intensa que o Executivo desiste do tratado. Em consequência, o Executivo requer a retirada de tramitação do ato internacional.
3. Há compatibilidade e consenso ( $C_p = V \wedge C_s = V$ ). O ato internacional tramita no Executivo de modo rápido, o que se expressa no Tte baixo ( $T_{te} = V$ ). Logo

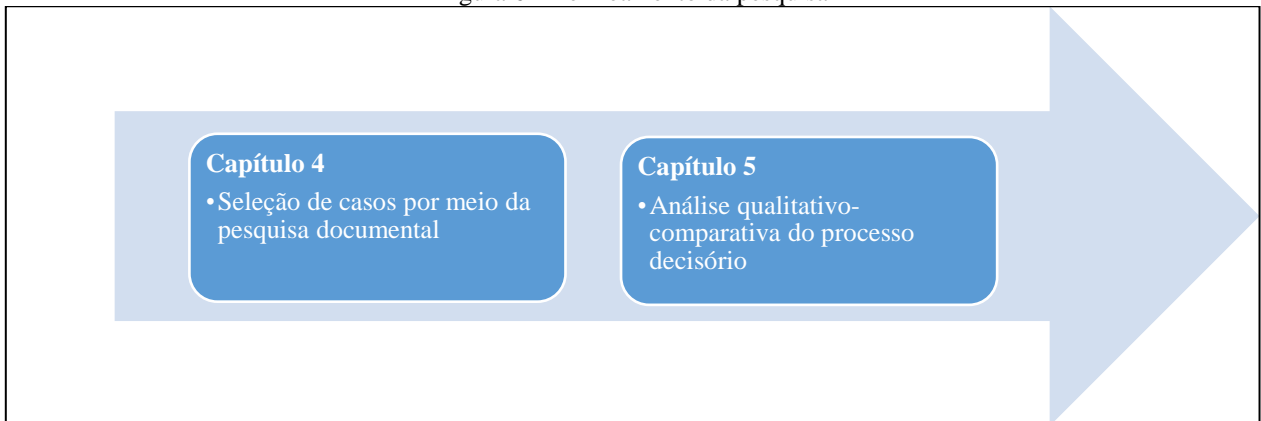
após o encaminhamento do tratado ao Congresso Nacional, mudanças conjunturais, externas ou internas, suscitam nova meta de política externa, com a qual o tratado se apresenta incompatível. Sem demora, o Executivo solicita a retirada de tramitação do tratado, a qual é deferida pelo Legislativo (Ttcn = V).

A comprovação das Hipóteses 1 e 2 vai ao encontro dos objetivos desta pesquisa. Nessa situação, setores do Congresso Nacional conseguem solapar a conclusão do tratado, seja em cooperação, seja em confronto com o interesse prevalecente no âmbito do Executivo. Isso relativiza a tese de que o Legislativo tem fraca ingerência na política externa brasileira, meramente chancelando os atos internacionais encaminhados pelo Executivo.

### 3.4 Delineamento da pesquisa

Esta pesquisa está delineada em duas fases (Figura 6). Na primeira etapa, analisam-se as mensagens apresentadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, solicitando a retirada de tratados (Tabela 6). O período analisado inicia-se na promulgação da Constituição de 1988, que corresponde ao marco legal da redemocratização brasileira. O termo do período refere-se ao final das atividades na 54ª Legislatura, ao longo da qual esta pesquisa se desenvolveu. Desse modo, almeja-se proporcionar a análise compreensiva da atuação congressual no processo decisório dos tratados retirados de tramitação durante a Nova República.

Figura 6 - Delineamento da pesquisa



Fonte: Autoria própria.

Tabela 6 – Mensagens apresentadas pelo Presidente da República entre 05/10/1988 e 31/12/2014, solicitando retirada de tramitação de tratados

MENSAGEM	ANO	TRATADO
<b>467</b>	1994	Acordo entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América relativo à Cooperação em Ciência e Tecnologia, celebrado em Brasília, em 06 de fevereiro de 1984.
<b>221</b>	1996	Convenção 167 da Organização Internacional do Trabalho
<b>668</b>	1999	Emenda ao Tratado sobre Transferência de Presos Condenados, celebrado entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, em Brasília, em 31 de dezembro de 1998
<b>1109</b>	1999	Convenção Interamericana contra a Corrupção, concluída em Caracas, em 29 de março de 1996
<b>1788</b>	1999	Quarto Protocolo ao Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
<b>1872</b>	1999	Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL, em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem", aprovado pelos Estados Partes do Mercosul pela Decisão 8/95 do Conselho do Mercado Comum, em 5 de agosto de 1995
<b>583</b>	2000	Acordo sobre Transporte Marítimo celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, em 31 de maio de 1996
<b>1791</b>	2000	Convenção Internacional para a Proteção de Vegetais (CIPV) aprovada na 29ª Conferência da FAO, em 17 de novembro de 1997
<b>659</b>	2000	"Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul", e seu Anexo, aprovados pelos Estado Partes do Mercosul pelas Decisões 3/97 e 11/98 do Conselho do Mercado Comum
<b>1095</b>	2001	Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, concluído em Assunção, em 14 de junho de 1999
<b>343</b>	2002	Acordo por Troca de Notas, de Aprovação do novo Anexo A do Tratado de Itaipu de 1973, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai, em Assunção, em 21 de dezembro de 1995
<b>1079</b>	2002	Acordo sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha
<b>1080</b>	2002	Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa, em Brasília, em 9 de fevereiro de 1994
<b>1081</b>	2002	Acordo para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile
<b>1082</b>	2002	Acordo sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte
<b>1083</b>	2002	Acordo sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Confederação Suíça, em Brasília, em 11 de novembro de 1994
<b>1084</b>	2002	Acordo sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, em Paris, em 21 de março de 1995
<b>1206</b>	2002	Estatutos Sociais da Associação dos Supervisores Bancários das Américas (ASBA)
<b>66</b>	2003	Acordo, por troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América com as finalidades de facilitar a transferência da titularidade de imóveis diplomáticos e consulares de propriedade do Governo dos

MENSAGEM	ANO	TRATADO
		Estados Unidos da América no território brasileiro, e de estabelecer procedimentos para instalação e funcionamento em território norte-americano de Repartições governamentais brasileiras, celebrado em Brasília no dia 9 de setembro de 1998
<b>350</b>	2003	Acordo sobre Transporte Marítimo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, celebrado no Rio de Janeiro, em 20 de outubro de 1999
<b>20</b>	2004	Protocolo Relativo ao Código Aduaneiro do Mercosul
<b>61</b>	2004	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Acre, nas proximidades das cidades de Assis Brasil e Inãpari, celebrado em Brasília, em 11 de abril de 2003
<b>162</b>	2004	Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul, concluído em Buenos Aires, no âmbito do Mercosul
<b>208</b>	2004	Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Eslovaca, celebrado em Brasília, em 10 de julho de 2001
<b>144</b>	2005	Acordo que modifica o Acordo de Seguridade Social de 1993 entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile, celebrado em Arica, República do Chile, de 20 de março de 2002
<b>114</b>	2010	Acordo Internacional de Produtos Lácteos, assinado em 21 de março de 1995, em Genebra
<b>113</b>	2010	Protocolo de 1988 relativo à Convenção Internacional sobre Linhas de Carga, 1966, celebrada em Londres, em 11 de novembro de 1988
<b>113</b>	2010	Emendas ao Protocolo de 1998 relativo à Convenção Internacional sobre Linhas de Carga, 1966, adotada pela Resolução MSC.143(77)
<b>113</b>	2010	Emendas ao Protocolo de 1988 relativo à Convenção Internacional sobre Linhas de Cargas, 1966, adotada pela Resolução MSC.172(79)
<b>278</b>	2010	Acordo Marco sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile
<b>278</b>	2010	Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul
<b>290</b>	2010	Convenção Internacional para Estabelecimento de um Fundo Internacional de Compensação de Danos por Poluição por Óleo, de 1971 (FUND-71), de seu Protocolo de 1992 e do Protocolo de 1992 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969
<b>549</b>	2010	Protocolo ao Convênio para Cooperação no Quadro da Conferência Ibero-Americana para a constituição da Secretaria de Cooperação Ibero-Americana, assinado em 15 de novembro de 1999, por ocasião da IX Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Havana, Cuba
<b>57</b>	2011	Acordo de Sede entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIE), assinado em Brasília, em 18 de março de 2009
<b>153</b>	2011	Acordo de Cooperação Consular entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa para Proteção e Assistência Consular aos seus Nacionais em Terceiros Países, celebrado em Lisboa, em 17 de abril de 1999
<b>335</b>	2011	Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Libanesa, assinado em Beirute, em 4 de dezembro de 2003
<b>481</b>	2011	Acordo, por Troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Japão, concernente ao Escritório de Representação da Agência de Cooperação Internacional do Japão
<b>57</b>	2013	Acordo de Cooperação Turística entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia, celebrado em Brasília, em 30 de março de 1998

Fonte: Autoria própria, com dados compilados em Camino (2010), no SILEG e no sistema de busca por proposições no sítio eletrônico do Senado Federal.

Na análise das mensagens presidenciais, enfatiza-se o exame das exposições de motivos que estão anexadas aos textos dos tratados. Nas exposições de motivos, o MRE recomenda que o Presidente da República solicite ao Congresso Nacional a retirada de tramitação dos tratados, apresentando as razões que justificam a desistência da conclusão dos tratados.

Pode duvidar-se das exposições de motivos, dado que a diplomacia está comumente associada aos segredos de Estado. Essa desconfiança não elimina a importância desses documentos como fontes primárias sobre o fracasso no processo decisório dos tratados retirados de tramitação. Constituem os únicos documentos em que a cúpula do Executivo exterioriza suas razões para desistir dos tratados. Quando são disponibilizadas ao Congresso, as exposições de motivo atenuam o desequilíbrio informativo entre o Executivo e o Legislativo na política externa, auxiliando a orientar as decisões dos parlamentares.

O exame das exposições de motivos permite vislumbrar a associação entre, por um lado, a retirada de tramitação dos tratados e, por outro, as variáveis “compatibilidade” e “consenso”. As exposições de motivos podem contribuir para especificar empiricamente como os sistemas internacional e nacional interferiram no processo decisório dos tratados retirados de tramitação. Nesse sentido, busca-se superar a crítica de Rosenau (1967) à excessiva abstração que os conceitos de compatibilidade e de consenso apresentam.

Dentre os motivos expostos pelo MRE para as solicitações de retirada de tramitação dos tratados, busca-se especificamente o antagonismo parlamentar. Nos casos em que o próprio Executivo se refere ao antagonismo parlamentar como razão para o fracasso no processo decisório dos tratados, as exposições de motivos contribuem para corroborar que o Congresso Nacional pode intervir na política externa brasileira.

Na segunda etapa da pesquisa, submetem-se à análise qualitativo-comparativa os tratados que, segundo a prévia pesquisa das mensagens, foram retirados de tramitação por causa do conflito entre o Congresso Nacional e o Executivo. Pretende-se, assim, conhecer o modo pelo qual o Congresso, a despeito das limitações institucionais, obstruiu a conclusão desses tratados, incitando o Executivo a solicitar a retirada de tramitação. Nesse propósito, o estudo de caso busca identificar os atores-chave e sua interferência no processo decisório dos tratados.

A análise qualitativo-comparativa leva em consideração a interferência dos atores-chave na conclusão dos tratados sob duas perspectivas. Além do “silêncio legislativo”, que interfere no

tempo de tramitação, têm-se em conta os atos comissivos durante o referendo dos tratados, ou seja, as manifestações explícitas das preferências parlamentares por meio de votos, de projetos, de emendas, de requerimentos, de discursos...

Delineia-se a análise com base em fontes documentais. A pesquisa documental enfoca as fichas de tramitação das MSC, PDC e PDS, que estão disponíveis no SILEG e no sistema de busca por proposições no sítio eletrônico do Senado Federal. As fichas de tramitação mostram-se úteis, porquanto coligem informações sobre os eventos principais no referendo parlamentar dos tratados: recebimento nas Casas Legislativas, distribuição para Comissões, designações de relatores, pareceres, votos, emendas, requerimentos etc.

A análise recorre, igualmente, a outros documentos disponibilizados nos sítios eletrônicos das Casas Legislativas, a fim de conhecer o conteúdo das deliberações parlamentares. O Diário da Câmara dos Deputados, o Diário do Senado Federal e o Diário do Congresso Nacional oferecem a íntegra das proposições que os parlamentares ofereceram durante o referendo dos tratados. Essas fontes documentais mostram-se especialmente relevantes para o conhecimento do inteiro teor das proposições apresentadas nas décadas de 1980 e de 1990, haja vista que não se tem acesso direto a essas informações por meio das fichas de tramitação.

A análise recorre, ainda, a documentos de comunicação de massa: jornais e revistas. Esses documentos possibilitam conhecer o contexto sociopolítico do Brasil e do mundo à época em que setores do Congresso Nacional conseguiram frustrar a conclusão dos tratados, levando o Executivo a solicitar a retirada de tramitação dos atos internacionais. As notícias e as reportagens facilitam compreender como fatores relacionados aos sistemas externo e interno intervieram no processo decisório dos tratados retirados de tramitação.



## 4 TRATADOS RETIRADOS DE TRAMITAÇÃO

Neste capítulo, analisam-se as mensagens do Presidente da República que solicitam a retirada de tramitação dos tratados, no período entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o término da 54ª Legislatura do Congresso Nacional. A apresentação está estruturada em duas seções. Na primeira parte, contextualizam-se essas mensagens; na segunda, discorre-se sobre os motivos apresentados pelo Poder Executivo para a retirada de tramitação dos tratados. Desse modo, pretende-se realizar a seleção dos casos: os tratados retirados de tramitação por motivo da objeção parlamentar.

### 4.1 Mensagens dos Presidentes da República

Os Presidentes da República encaminharam, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, 35 mensagens que solicitam ao Congresso Nacional a retirada de tramitação de 38 tratados. Em geral, os Presidentes encaminharam, para cada tratado que pretendiam retirar de tramitação, uma mensagem. Em 12 de dezembro de 2002, o Executivo chegou a enviar seis mensagens, para solicitar a retirada de tramitação dos seis APPRI. Excetuaram-se da regra a MSC 278/2010 e a MSC 113/2010, que solicitaram, cada uma, a retirada de tramitação de mais de um tratado.

Historicamente, as mensagens que solicitam retirada de tramitação de tratados constituem fatos peculiares à política externa contemporânea<sup>14</sup>. O Executivo encaminhou, pela primeira vez, uma mensagem dessa espécie em 1994, para requer a retirada de tramitação do Acordo entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América relativo à Cooperação em Ciência e Tecnologia, celebrado em Brasília, em 06 de fevereiro de 1984. O SILEG e o sistema de busca por proposições no sítio eletrônico do Senado Federal não registram

---

<sup>14</sup> Antes de 1994, há registros de solicitações de retirada de tramitação que não se referem a tratados. Conforme o SILEG, o primeiro registro na Câmara dos Deputados refere-se à MSC nº 143/1971, que solicita ao Congresso Nacional a retirada da Mensagem 175/49, relativa ao Projeto de Lei que define as condições de sobrevoo do território nacional e dá outras providências. Segundo o sistema de busca por proposição no sítio eletrônico do Senado Federal, o primeiro registro corresponde à MSF nº 469/1965, que solicita a retirada das Mensagens nº 468/1965, 469/1965 e 470/1965, que submeteram ao Senado os nomes dos Senhores Álvaro Peçanha Martins, José Moreira Rabelo e Esdras da Silva Gueiros, para os cargos de Ministro do Tribunal Federal de Recursos.

mensagens similares antes dessa data. Medeiros (1983), tampouco, faz referências a essas mensagens em sua pesquisa sobre a referenda parlamentar dos tratados entre 1946 e 1981.

Desde 1994, a apresentação das mensagens por ano apresentou-se errática ao longo do período pesquisado. Na Figura 7, percebe-se um “pico” em 2002, que corresponde ao último ano do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. O desvio deve-se à solicitação de retirada de tramitação de todos os APPRI. Além disso, identificam-se aumentos significativos no encaminhamento das mensagens em três períodos: o início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso; o início do primeiro mandato de Lula, e a transição para a presidência de Dilma Rousseff.



Fonte: Autoria própria.

Chama atenção que os aumentos no encaminhamento das mensagens correspondem a anos de transição no governo federal. Em 2002 e 2010, quando aconteceram os aumentos mais significativos, terminavam os mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula, respectivamente. Os anos de 1999 e 2011 são, nesta ordem, o primeiro ano de segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Em 2004, as mensagens foram encaminhadas logo após o fim do primeiro ano do governo de Lula. Poderia supor-se, portanto, correlação entre, por um lado, a mudança no governo federal e, por outro, a retirada de tramitação dos tratados.

Conjectura-se que, vencido nas eleições, o Presidente requeira a retirada de tramitação dos tratados celebrados durante seu governo, mas sem o apoio do candidato vencedor. O ano de 2002 parece enquadrar-se nessa hipótese. No último do segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso enviou oito mensagens, das quais sete foram recebidas pelo Congresso Nacional após a vitória da oposição nas eleições presidenciais. Por meio dessas mensagens, o Presidente solicitou a retirada de tratados que, sem exceção, foram assinados durante seu governo.

Todavia, essa hipótese não tem correspondência com o ano de 2010, quando se elegeu Dilma Rousseff para a Presidência da República. Conquanto a maioria das mensagens se referissem a tratados assinados pelo governo anterior, não havia antagonismo entre o presidente Lula e a candidata eleita. Dilma Rousseff era aliada política do presidente Lula e realizou, em seu primeiro mandato, governo de continuidade. Ademais, todas as mensagens foram encaminhadas ao Legislativo antes do resultado do pleito.

Resta ainda outra hipótese quanto à correlação entre a mudança do governo federal e a retirada de tramitação dos tratados. Pode esperar-se que novos Presidentes requeiram a retirada de tramitação dos tratados celebrados por antecessores, para concretizar mudanças na política externa. Em 2004, no início do primeiro mandato, Lula solicitou a retirada de tramitação de quatro tratados, dos quais três atos foram assinados pelo Presidente antecessor e antagonista, Fernando Henrique Cardoso.

Os dados relativos a 1999 e a 2011, contudo, não se adequam a essa hipótese. Em 1999, o primeiro ano do segundo governo, Fernando Henrique Cardoso solicitou a retirada de quatro tratados, mas todos os atos foram assinados durante seu primeiro mandato. Em 2011, o primeiro ano do primeiro mandato, Dilma Rousseff requereu a retirada de quatro tratados, contudo três atos foram assinados por Lula, seu aliado.

Ante essas ponderações, conclui-se que as transições na Presidência da República não bastam para explicar os aumentos significativos nas mensagens que solicitam a retirada de tramitação de tratados. Em momentos de transição, Presidentes encaminharam mensagens antes dos resultados das urnas. Enviaram, além disso, mensagens que solicitavam a retirada de tramitação de tratados assinados anteriormente por eles próprios ou por aliados.

Quanto ao tema, os 38 tratados retirados de tramitação não apresentam padrão evidente de similitude. Classificam-se os tratados em 21 assuntos, conforme a Tabela 7. Não obstante a

grande diversidade nos objetos dos tratados retirados de tramitação, os investimentos estrangeiros corresponderam ao tema mais recorrente.

Tabela 7 - Assuntos dos tratados referidos nas mensagens de retirada de tramitação

MENSGEM	ASSUNTO DO TRATADO
153/2011	Assistência consular
467/1994	Ciência e tecnologia
1109/1999	Combate à corrupção
1788/1999 20/2004 208/2004 114/2010	Comércio internacional
549/2010 57/2011	Conferência Ibero-Americana
668/1999	Cooperação judicial
481/2011 335/2001	Cooperação técnica
221/1996	Direito do trabalho
659/2000 1095/2001	Educação
61/2004	Infraestrutura
1079/2002 1080/2002 1081/2002 1082/2002 1083/2002 1084/2002 162/2004 343/2002	Investimentos estrangeiros
1791/2000	Itaipu Binacional
290/2010	Medidas fitossanitárias
1872/1999	Meio ambiente
66/2003	Propriedade intelectual
278/2010	Relações diplomáticas
144/2005	Segurança
1206/2002	Seguridade social
583/2000 350/2003 113/2010	Sistema bancário
57/2013	Transporte marítimo
	Turismo

Fonte: Autoria própria.

Nota: No intuito de identificar, com maior precisão, o assunto dos tratados retirados de tramitação, desdobrou-se o macrotema “cooperação internacional” em cooperação consular, econômica, judicial e técnica.

Quanto às partes dos tratados referidos pelas mensagens, verifica-se distribuição equilibrada: 19 bilaterais; 19 multilaterais (Tabela 8). Dentre os tratados bilaterais, sobressaem, numericamente, os 4 atos celebrados com os EUA, parceiro tradicional do Brasil. Entre os tratados multilaterais, mostram-se mais numerosos os atos firmados no âmbito do MERCOSUL, um dos eixos na política externa brasileira.

Tabela 8 - Partes e organizações envolvidas com os tratados cuja retirada de tramitação é solicitada pelo Executivo

TRATADO	PARTE / ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL	BILATERAL / MULTILATERAL
<b>Acordo sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha</b>	Alemanha	Bilateral
<b>Acordo de Cooperação Turística entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia, celebrado em Brasília, em 30 de março de 1998</b>	Bolívia	Bilateral
<b>Emenda ao Tratado sobre Transferência de Presos Condenados, celebrado entre a República Federativa do Brasil a República do Chile, em Brasília, em 31 de dezembro de 1998</b>	Chile	Bilateral
<b>Acordo para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile</b>	Chile	Bilateral
<b>Acordo que modifica o Acordo de Seguridade Social de 1993 entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile, celebrado em Arica, República do Chile, de 20 de março de 2002</b>	Chile	Bilateral
<b>Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Eslovaca, celebrado em Brasília, em 10 de julho de 2001</b>	Eslovênia	Bilateral
<b>Acordo entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América relativo à Cooperação em Ciência e Tecnologia, celebrado em Brasília, em 06 de fevereiro de 1984.</b>	EUA	Bilateral
<b>Acordo sobre Transporte Marítimo celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, em 31 de maio de 1996</b>	EUA	Bilateral
<b>Acordo, por troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América com as finalidades de facilitar a transferência da titularidade de imóveis diplomáticos e consulares de propriedade do Governo dos Estados Unidos da América no território brasileiro, e de estabelecer procedimentos para instalação e funcionamento em território norte-americano de Repartições governamentais brasileiras, celebrado em Brasília no dia 9 de setembro de 1998</b>	EUA	Bilateral
<b>Acordo sobre Transporte Marítimo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, celebrado no Rio de Janeiro, em 20 de outubro de 1999</b>	EUA	Bilateral
<b>Acordo sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, em Paris, em 21 de março de 1995</b>	França	Bilateral

TRATADO	PARTE / ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL	BILATERAL / MULTILATERAL
<b>Acordo, por Troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Japão, concernente ao Escritório de Representação da Agência de Cooperação Internacional do Japão</b>	Japão	Bilateral
<b>Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Libanesa, assinado em Beirute, em 4 de dezembro de 2003</b>	Líbano	Bilateral
<b>Acordo por Troca de Notas, de Aprovação do novo Anexo A do Tratado de Itaipu de 1973, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai, em Assunção, em 21 de dezembro de 1995</b>	Paraguai	Bilateral
<b>Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Acre, nas proximidades das cidades de Assis Brasil e Inápari, celebrado em Brasília, em 11 de abril de 2003</b>	Peru	Bilateral
<b>Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa, em Brasília, em 9 de fevereiro de 1994</b>	Portugal	Bilateral
<b>Acordo de Cooperação Consular entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa para Proteção e Assistência Consular aos seus Nacionais em Terceiros Países, celebrado em Lisboa, em 17 de abril de 1999</b>	Portugal	Bilateral
<b>Acordo sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte</b>	Reino Unido	Bilateral
<b>Acordo sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Confederação Suíça, em Brasília, em 11 de novembro de 1994</b>	Suíça	Bilateral
<b>Estatutos Sociais da Associação dos Supervisores Bancários das Américas (ASBA)</b>	ASBA	Multilateral
<b>Protocolo ao Convênio para Cooperação no Quadro da Conferência Ibero-Americana para a constituição da Secretaria de Cooperação Ibero-Americana, assinado em 15 de novembro de 1999, por ocasião da IX Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Havana, Cuba</b>	Conferência Ibero-americana	Multilateral
<b>Acordo de Sede entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIE), assinado em Brasília, em 18 de março de 2009</b>	Conferência Ibero-americana	Multilateral
<b>Protocolo de Harmonização do Direito de Propriedade Intelectual no MERCOSUL, em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominação de Origem", aprovado pelos Estados Partes do Mercosul pela Decisão 8/95 do Conselho do Mercado Comum, em 5 de agosto de 1995</b>	MERCOSUL	Multilateral
<b>Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul", e seu Anexo, aprovados pelos Estado Partes do Mercosul pelas Decisões 3/97 e 11/98 do Conselho do Mercado Comum</b>	MERCOSUL	Multilateral
<b>Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, concluído em Assunção, em 14 de junho de 1999</b>	MERCOSUL	Multilateral
<b>Protocolo Relativo ao Código Aduaneiro do Mercosul</b>	MERCOSUL	Multilateral
<b>Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul, concluído em Buenos Aires, no</b>	MERCOSUL	Multilateral

TRATADO	PARTE / ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL	BILATERAL / MULTILATERAL
<b>âmbito do Mercosul</b>		
<b>Acordo Marco sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile</b>	MERCOSUL	Multilateral
<b>Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul</b>	MERCOSUL	Multilateral
<b>Convenção Interamericana contra a Corrupção, concluída em Caracas, em 29 de março de 1996.</b>	OEA	Multilateral
<b>Quarto Protocolo ao Acordo Geral sobre Comércio de Serviços</b>	OMC	Multilateral
<b>Acordo Internacional de Produtos Lácteos, assinado em 21 de março de 1995, em Genebra</b>	OMC	Multilateral
<b>Convenção 167 da Organização Internacional do Trabalho</b>	ONU**	Multilateral
<b>Convenção Internacional para a Proteção de Vegetais (CIPV) aprovada na 29ª Conferência da FAO, em 17 de novembro de 1997</b>	ONU**	Multilateral
<b>Protocolo de 1988 relativo à Convenção Internacional sobre Linhas de Carga, 1966, celebrada em Londres, em 11 de novembro de 1988</b>	ONU**	Multilateral
<b>Emendas ao Protocolo de 1988 relativo à Convenção Internacional sobre Linhas de Carga, 1966, adotada pela Resolução MSC.143(77)</b>	ONU**	Multilateral
<b>Emendas ao Protocolo de 1988 relativo à Convenção Internacional sobre Linhas de Cargas, 1966, adotada pela Resolução MSC.172(79)</b>	ONU**	Multilateral
<b>Convenção Internacional para Estabelecimento de um Fundo Internacional de Compensação de Danos por Poluição por Óleo, de 1971 (FUND-71), de seu Protocolo de 1992 e do Protocolo de 1992 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969</b>	ONU**	Multilateral

Fonte: Autoria própria.

Nota: A fim de evitar o excessivo detalhamento na categorização, atribuem-se à ONU os tratados celebrados sob os auspícios de suas agências e de seus fundos, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Marítima Internacional (IMO).

Por fim, cabe ressaltar que todas as mensagens de retirada de tramitação dos tratados foram atendidas pelo Congresso Nacional, embora o tempo da decisão parlamentar tenha variado consideravelmente. A decisão do Congresso a respeito do Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul foi a que mais consumiu tempo: 1942 dias.

Tabela 9 - Tempo das decisões congressuais sobre as mensagens de retirada de tramitação dos tratados

MENSAGEM	INTERVALO EM DIAS ENTRE A APRESENTAÇÃO DA MENSAGEM E O DEFERIMENTO PELO CONGRESSO NACIONAL
<b>162/2004</b>	1942
<b>1791/2000</b>	1081
<b>659/2000</b>	1049
<b>208/2004</b>	684
<b>1081/2002</b>	476
<b>144/2005</b>	378

1079/2002	337
1080/2002	337
1082/2002	337
1083/2002	337
1084/2002	337
1206/2002	322
278/2010	310
153/2011	212
467/1994	179
335/2011	174
1788/1999	172
1872/1999	162
481/2011	125
549/2010	36
57/2011	24
57/2013	21
350/2003	18
20/2004	17
343/2002	15
583/2000	14
66/2003	8
290/2010	7
114/2010	5
61/2004	5
113/2010	5
668/1999	2
1109/1999	1
221/1996	1
1095/2001	1

Fonte: Autoria própria

Essa contextualização oferece informações básicas sobre as mensagens de retirada de tramitação dos tratados após a Constituição de 1988. Em regra, o Executivo encaminha uma mensagem para cada tratado que pretende retirar de tramitação. A apresentação dessas mensagens iniciou-se em 1994 e apresenta-se errática ao longo do tempo. Em relação aos tratados citados pelas mensagens, não se identificam padrões quanto ao tema e às partes. Constatou-se, ainda, que todas mensagens foram deferidas pelo Congresso Nacional, conquanto o tempo para a decisão parlamentar tenha variado de modo significativo.

## 4.2 Exposições de motivos



Nesta seção, examinam-se as exposições de motivos que acompanham as mensagens de retirada de tramitação dos tratados. Essa pesquisa documental tem por objetivo especificar como fatores internacionais e domésticos interferiram no processo decisório dos tratados, redundando na retirada de tramitação desses atos. No intuito de facilitar a apreensão desse nexos causal, categorizaram-se os motivos apresentados pelo Executivo conforme as variáveis “compatibilidade e “consenso”, explicadas no Capítulo 3.

O acesso às exposições de motivos representa o maior desafio nesta seção. Esses documentos não estão disponíveis em 5 casos. A MSC 1095/2001 e a MSC 221/2006 são mencionadas, apenas, pelas fichas de tramitação das proposições que foram objeto da retirada de tramitação (MSC 660/2000 e PDS 22/1994 respectivamente). A MSC 343/2002 não faz referência a qualquer exposição de motivos. Conquanto a MSC 208/2004 aluda à exposição de motivos do MRE, o SILEG não disponibiliza esse documento. Por fim, o teor da MSC 144/2005 não está disponível no banco de dados da Câmara dos Deputados.

Em relação às outras 30 mensagens, as exposições de motivos encontravam-se disponíveis no Diário da Câmara dos Deputados, no Diário do Congresso Nacional, no SILEG ou no sistema de busca por proposições no sítio eletrônico do Senado Federal. Conquanto não estejam disponíveis nesses bancos de dados, informações relativas à MSC 1095/2001 foram reunidas com base no parecer à MSC 1456/1999 proferido pelo relator na CREDN, deputado Paulo Delgado, em 28/06/2001. Desse modo, podem conhecer-se os motivos alegados pelo Executivo, para encaminhar 31 mensagens de retirada de tramitação de tratados.

Os motivos apresentados pelo Executivo encontram-se sintetizados na Tabela 10. Na compilação, categorizam-se os motivos conforme as duas variáveis consideradas nesta pesquisa: a compatibilidade e o consenso. Inclui-se mais uma categoria, a fim de considerar uma variável interveniente que suscita as mensagens de retirada de tramitação: os erros formais, que incluem as discrepâncias na tradução dos tratados e os equívocos procedimentais.

Tabela 10 - Justificativas apresentadas pelos Ministérios para as solicitações de retirada de tramitação dos tratados

MENSAGEM	INCOMPATIBILIDADE	DISSENSO	ERRO
<b>MSC 467/1994</b>	Celebração de tratado substituto. Negociações multilaterais sobre a matéria do tratado na Rodada Uruguai.	Oposição de setores do Congresso Nacional a cláusulas do tratado. Tramitação da Lei da Propriedade Intelectual no Congresso Nacional.	

MENSAGEM	INCOMPATIBILIDADE	DISSENSO	ERRO
<b>MSC 668/1999</b>	Perda de ensejo: a Emenda visava à vigência provisória e imediata do Tratado, contudo não foi aprovada antes do Tratado.		
<b>MSC 1109/1999</b>			Reapresentação do tratado após a correção, por meio da MSC nº 114/1999
<b>MSC 1788/1999</b>		Nova legislação doméstica: aprovação da Lei Geral de Telecomunicações e da legislação complementar. Desnecessidade: privatização das empresas de telefonia.	
<b>MSC 1872/1999</b>	Novo tratado multilateral: aprovação do Acordo TRIPS.	Nova legislação doméstica: aprovação da Lei de Propriedade Industrial Brasileira	
<b>MSC 583/2000</b>	Celebração de tratado substituto.		
<b>MSC 659/2000</b>	Divergências de interesses entre os Estados-partes: ausência de padrões comuns de qualidade para os cursos superiores no MERCOSUL.	Contrariedade com o ordenamento jurídico brasileiro	
<b>MSC 1797/2000</b>			Imprecisões na tradução, identificadas pelo Executivo durante a tramitação no Congresso Nacional.
<b>MSC 1095/2001</b>			Teor idêntico à MSC 1456/1999.
<b>MSC 1079/2002</b>			
<b>MSC 1080/2002</b>		Oposição de setores do Congresso Nacional: reflexo da oposição internacional ao Acordo Multilateral de Investimentos, da OCDE. Perda do interesse: desnecessidade em vista do crescimento nos investimentos externos.	
<b>MSC 1081/2002</b>		Oposição de setores do Congresso Nacional: reflexo da oposição internacional ao Acordo Multilateral de Investimentos, da OCDE. Perda do interesse: desnecessidade em vista do crescimento nos investimentos externos.	
<b>MSC 1082/2002</b>		Oposição de setores do Congresso Nacional: reflexo da oposição internacional ao	

MENSAGEM	INCOMPATIBILIDADE	DISSENSO	ERRO
		Acordo Multilateral de Investimentos, da OCDE. Perda do interesse: desnecessidade em vista do crescimento nos investimentos externos.	
<b>MSC 1083/2002</b>		Oposição de setores do Congresso Nacional: reflexo da oposição internacional ao Acordo Multilateral de Investimentos, da OCDE. Perda do interesse: desnecessidade em vista do crescimento nos investimentos externos.	
<b>MSC 1084/2002</b>		Oposição de setores do Congresso Nacional: reflexo da oposição internacional ao Acordo Multilateral de Investimentos, da OCDE. Perda do interesse: desnecessidade em vista do crescimento nos investimentos externos.	
<b>MSC 1206/2002</b>		Oposição de setores do Congresso Nacional: reflexo da oposição internacional ao Acordo Multilateral de Investimentos, da OCDE. Perda do interesse: desnecessidade em vista do crescimento nos investimentos externos.	
<b>MSC 66/2003</b>		Oposição do Banco Central do Brasil.	
<b>MSC 350/2003</b>	Perda de ensejo: os EUA pagaram seu débito junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social, que impedia a emissão de certidões negativas para venda de imóveis.		
<b>MSC 20/2004</b>	Perda de ensejo: extinção do tratado por força do art. 3º do tratado. Renegociação em andamento.		
<b>MSC 61/2004</b>	Divergências de interesses entre Estados-partes por causa de problemas e de omissões no tratado.		
<b>MSC 162/2004</b>	Celebração de tratado substituto.		
<b>MSC 113/2010</b>		Oposição do governo federal em exercício.	

MENSAGEM	INCOMPATIBILIDADE	DISSENSO	ERRO
<b>MSC 113/2010</b>			Discrepâncias nos textos dos tratados. Desatualização dos termos do tratado alterado (LL 66).
<b>MSC 114/2010</b>	Perda de ensejo: o Acordo não vige desde 1997.		
<b>MSC 278/2010</b>	Celebração de novo tratado, aprovado pela Decisão CMC 16/2006.		
<b>MSC 290/2010</b>	Perda de ensejo: o FUND 71 e seu Protocolo não vigoram desde 2002		
<b>MSC 549/2010</b>	Novo tratado: criação de organismo substituto.		Discrepâncias em relação ao texto original.
<b>MSC 57/2011</b>		Contrariedade com o ordenamento jurídico brasileiro.	
<b>MSC 153/2011</b>	Perda de ensejo: estabelecimento de embaixadas brasileiras nos lugares ou próximos dos locais que seriam servidos pela rede consular de Portugal.		
<b>MSC 335/2011</b>	Rejeição pelo Legislativo do outro Estado-parte.		
<b>MSC 481/2011</b>		Contrariedade com o ordenamento jurídico brasileiro.	
<b>MSC 57/2013</b>	Falta de interesse pela Bolívia.	Falta de interesse pelo Brasil.	

FONTE: Autoria própria.

Conforme a Tabela 10, a perda da compatibilidade é o motivo mais citado pelo Executivo, para justificar as solicitações de retirada de tramitação dos tratados. Nas MSC nº 1109/1999, 1872/1999, 583/2000, 61/2004, 278/2010, 549/2010, há referência à celebração de tratados que substituem àqueles em tramitação no Congresso Nacional. Nas MSC nº 668/1999, 1079/2002, 1080/2002, 1081/2002, 1082/2002, 1083/2002, 108466/2003, 350/2003, 114/2010, 290/2010 e 153/2011, afirma-se que os tratados se tornaram obsoletos em face da conjuntura internacional. Nas MSC nº 659/2000 e 20/2004, menciona-se eclosão de divergências entre os Estados convenientes após a conclusão dos tratados. Na MSC nº 57/2013, cita-se a falta de interesse da outra parte. Por último, na MSC nº 335/2011, informa-se a rejeição do tratado pelo Legislativo do outro Estado.

A ausência do consenso doméstico em torno dos tratados corresponde, também, a motivo recorrente para a desistência dos atos internacionais. As MSC nº 659/200, 57/2011 e

481/2011 justificam-se na polêmica quanto à contrariedade dos tratados com o ordenamento jurídico brasileiro. Nas MSC nº 467/1994, 1788/1999 e 1872/1999, alega-se que, enquanto os tratados tramitavam no Congresso Nacional, este editou leis que não se conformam a esses atos internacionais. A MSC nº 57/2013 reconhece a falta de esforço por parte do governo brasileiro em levar adiante a conclusão do tratado após sua celebração. Por fim, a MSC nº 1206/2002 refere-se à discordância com os termos do tratado de uma agência no âmbito do próprio Executivo, o Banco Central do Brasil.

Em relação às MSC nº 467/1994, 1079/2002, 1080/2002, 1081/2002, 1082/2002, 1083/2002, 1084/2002 e 162/2004, o MRE recomenda ao Presidente da República a retirada de tramitação dado o antagonismo de grupos domésticos. No caso da MSC nº 162/2004, a oposição parte do governo Lula, em exercício desde 2003, ao Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do MERCOSUL. Conforme a exposição de motivos, “o referido Protocolo não contempla aspectos considerados prioritários para o Governo brasileiro sobre o tema da proteção e promoção de investimentos estrangeiros” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004).

As demais mensagens que foram retiradas de tramitação em decorrência do antagonismo doméstico referem-se, especificamente, à contraposição de setores no Congresso Nacional. A MSC nº 467/1994 reporta que a contrariedade parlamentar ao Protocolo para Emenda e Prorrogação do Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia entre o Brasil e os EUA redundou na renegociação do tratado:

"Assim, no contexto da preparação da recente visita do Vice-Presidente norte-americano, Al Gore, ao Brasil, autoridades norte-americanas sugeriram a revisão do texto do Protocolo, em particular das cláusulas que vinham entrvando sua aprovação pelo Poder Legislativo brasileiro." (CONGRESSO NACIONAL, 1994, p. 11751)

Por sua vez, as MSC nº 1079/2002, 1080/2002, 1081/2002, 1082/2002, 1083/2002 e 1084/2002 informam o antagonismo de setores no Congresso Nacional respectivamente aos APPRI com a Alemanha, Portugal Chile, Reino Unido, Suíça e França. Todos esses documentos, dada a similitude entre os APPRI, trazem quase as mesmas informações. Merece ênfase o trecho em que o Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, associa a falta de respaldo político no Congresso à motivação para a retirada de tramitação dos APPRI:

4. A partir de 1997 testemunhou-se crescente questionamento ao chamado Acordo Multilateral de Investimentos (Multilateral Agreement on Investments – MAI, em inglês), que vinha sendo negociado no âmbito da OCDE. Os dispositivos que aquele instrumento contemplava foram avaliados com um conjunto demasiado abrangente de direitos e prerrogativas que estariam sendo concedidos às empresas multinacionais, em detrimento da jurisdição do Estado e da própria sociedade. Dessa evolução resultou um (sic) declínio do apoio político àquelas negociações, particularmente por parte de alguns países europeus, movimento que culminou com o colapso no processo negociador. O Governo brasileiro participava como Observador das negociações da OCDE. **Setores do Congresso Nacional passaram a ecoar fortemente as críticas formuladas àquele projeto e os APPIs assinados pelo Brasil começaram a ser vistos como uma espécie de versão bilateral do MAL (sic) e, como tal, não merecedores de endosso político.**

5. Embora o Governo tenha oferecido argumentos para dirimir dúvidas e esclarecer questões levantadas no Congresso, é forçoso constatar que os acordos, por um lado, nunca encontrou (sic) o respaldo político necessário para sua aprovação e, por outro, deixaram de refletir as tendências que hoje prevalecem no cenário internacional... (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2002a, 2002b, 2002c, 2002d, 2002e, 2002f, grifo nosso)

Os argumentos apresentados pelo ministro Celso Lafer convergem com a declaração do de Almeida (2008), diplomata brasileiro e especialista em política externa econômica. Segundo Almeida, o fracasso na conclusão dos APPRI tem relação direta com a política doméstica no Brasil. O autor elenca razões diversas, para fundamentar sua avaliação:

[...] Caracterizei esta apresentação como um problema “político” posto que se trata, efetivamente de um problema político, não de uma questão diplomática entre o Brasil e os países estrangeiros com os quais assinamos acordos de investimento. Trata-se de um problema do Brasil consigo mesmo, na verdade com os seus demônios tradicionais, que são a relação de amor e ódio com o capital estrangeiro e a obsessão, historicamente velha, com problemas de balanço de pagamentos e com crises cambiais, supostamente em razão de eventual penúria de divisas para honrar seus compromissos externos.

[...]

Trata-se, também, de um problema inteiramente doméstico, isto é, brasilo-brasileiro, em vista das evidências seguintes. Desde o final dos anos 1950, centenas de acordos bilaterais de investimentos foram concluídos no plano bilateral; no total, existem mais de 2 mil acordos em vigor, atualmente. [...]

O fato de que o Brasil é um dos poucos, raríssimos países, que não apenas não ostentam, mas que também recusam assinar ou ratificar os acordos propostos e existentes, deve querer dizer algo sobre nós mesmos, mais do que sobre esses acordos e sobre essas outras centenas de países que os acolheram e colocaram em vigor. [...]

Finalmente, trata-se de um problema político, posto que as razões alegadas não têm uma correta fundamentação econômica, nem uma adequada fundamentação jurídica [...].

De resto, tem de existir um problema político com o Brasil, posto que demoramos décadas, quase séculos para aceitar instrumentos típicos do mundo dos negócios, como legislação favorável ao mundo das sociedades anônimas (e suas falhas eventuais de funcionamento), como a Convenção de Nova York sobre o Reconhecimento e Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras, de 10 de junho de 1958 (aceita apenas em 2002), ou à Convenção de Washington sobre Solução de Litígios entre Estados e Nacionais de Outros Estados Relativos a Investimentos, de 18 de março de 1965, que instituiu o Centro Internacional de Solução de Controvérsias sobre Investimentos (o que nunca aceitamos, mesmo tendo aderido ao MIGA, o acordo sobre a agência garantidora de investimentos, do mesmo Banco Mundial). Demoramos décadas para dispor de uma lei de arbitragem, só adotada em 1996, e uma década mais para integrá-la integralmente, com perdão peça recorrência (sic), ao nosso ambiente institucional para os negócios privados.

Ou seja, tem de haver um problema, não com o mundo e os APPIs, mas com o Brasil e as suas políticas. Não parece crível a alegação de que esses acordos ameacem e (sic) algum modo a soberania brasileira. (ALMEIDA, 2008, p. 1-3)

O reconhecimento de que o antagonismo parlamentar concorreu para o fracasso na conclusão dos APPRI e do Acordo entre o Brasil e os EUA relativo à Cooperação em Ciência e Tecnologia vai ao encontro dos objetivos nesta pesquisa. Esses casos enquadram-se na hipótese de que o Congresso Nacional pode obstruir o processo decisório dos tratados, impelindo o Executivo a desistir do ato internacional. O resultado da pesquisa documental mostra-se ainda mais relevante, pois se fundamenta em manifestações oficiais do próprio Executivo, considerado pela literatura como o *veto player* da política externa brasileira.

#### **4.3 Considerações finais do capítulo**

Este capítulo expôs que o próprio Executivo, considerado como o *veto player* da política externa brasileira, reconheceu a capacidade de o Congresso Nacional impedir a conclusão dos tratados. Mostra-se então oportuno averiguar como os legisladores conseguiram obstruir a conclusão desses tratados. No próximo capítulo, levam-se em consideração dois enfoques sobre o referendo dos tratados: as manifestações explícitas do comportamento parlamentar e o “silêncio legislativo” (SOUZA, 2010), pelo qual os congressistas interferem, tacitamente, no ritmo da tramitação.

Optou-se por restringir a análise qualitativo-comparativa aos processos decisórios dos APPRI. Esses tratados mostram-se mais representativos numericamente entre aqueles cuja retirada de tramitação decorreu do antagonismo parlamentar, segundo o Executivo. A limitação no objeto de estudo permite vislumbrar os inúmeros fatores que levaram ao malogro dos APPRI, sobretudo os atores e suas ações na arena legislativa.



## **5 A PARTICIPAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO PROCESSO DECISÓRIO DOS ACORDOS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO RECÍPROCA DE INVESTIMENTOS**

Este capítulo versa sobre a tramitação dos APPRI no Congresso Nacional, a fim de identificar como o antagonismo parlamentar influenciou na desistência desses tratados por parte do Executivo, alterando os rumos da política externa brasileira. Inicialmente, apresentam-se os APPRI, para compreender o objeto do antagonismo parlamentar. Em seguida, realiza-se a análise qualitativo-comparativa do processo decisório dos atos internacionais, a fim de testar as hipóteses sobre a participação do Congresso na retirada de tramitação dos tratados.

### **5.1 Os Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos**

Os APPRI constituem tratados bilaterais de investimento, vulgarizados na literatura estrangeira por BIT, acrônimo da expressão inglesa “*bilateral investment treaty*”. Em síntese, os tratados bilaterais de investimento constituem “acordos entre dois países para o encorajamento, a promoção e a proteção recíproca dos investimentos em cada um dos territórios por empresas sediadas no outro país” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO, 2004, tradução nossa<sup>15</sup>).

As origens dos tratados bilaterais de investimentos remontam a mais de duzentos anos, segundo Vandeveld (2005). O autor divide a história desses tratados em três períodos: a Era Colonial, a Era Pós-Colonial e a Era Global. Conquanto tenha por foco as relações financeiras dos EUA, essa periodização contribui para a apreensão de todo o sistema econômico internacional, dada a centralidade desse país nos fluxos globais de investimentos.

A Era Colonial compreende o lapso entre as últimas décadas do século XVIII e o término da Segunda Guerra Mundial. Nesse período, os interesses comerciais preponderavam nas políticas externas, logo os tratados bilaterais tinham por objetivo primordial dar impulso às trocas internacionais de bens. Desse modo, nos textos desses tratados, os dispositivos relacionados aos investimentos se encontravam esparsos.

---

<sup>15</sup> Texto original: “Bilateral investment treaties (BITs) are agreements between two countries for the reciprocal encouragement, promotion and protection of investments in each other's territories by companies based in either country.”

Vandavelde (2005) identifica, nos célebres “Acordos de Amizade, Comércio e Navegação” da Era Colonial, alguns dispositivos que podiam aplicar-se aos investidores. Esses acordos estabeleciam o dever de um Estado proteger, em seu território, as propriedades pertencentes aos cidadãos do outro Estado conveniente. Os ajustes estabeleciam, também, o direito à indenização em caso de expropriação.

Além disso, os Acordos de Amizade, Comércio e Navegação estabeleciam duas normas antidiscriminatórias, que caracterizariam os tratados posteriores: o princípio do tratamento nacional e o princípio da nação mais favorecida. O primeiro princípio, segundo Fonseca (2008), determina que o Estado conceda ao cidadão estrangeiro tratamento não menos favorável que aquele concedido a um nacional. O segundo princípio, por sua vez, exige que o Estado trate, de modo isonômico, em seu território, todos os cidadãos estrangeiros, a despeito de suas nacionalidades (FONSECA, 2008).

Não obstante essas garantias, os tratados da Era Colonial ofereciam aos agentes estrangeiros remédios pouco eficazes contra as arbitrariedades estatais (VANDELDELDE, 2005). Em caso de controvérsia com um Estado, o estrangeiro deveria recorrer, em primeiro lugar, às instâncias judiciais ou administrativas desse país, as quais se sujeitavam, comumente, à interferência política. Somente após o esgotamento dos recursos internos, o estrangeiro poderia requerer a proteção diplomática de seu governo, o qual tinha autonomia para levar ou não o pleito a um foro internacional.

A Era Pós-Colonial, por sua vez, abrange o período entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o colapso da União Soviética. Nesse período, celebraram-se os primeiros tratados bilaterais que tinham por objeto específico os investimentos internacionais. A Alemanha, cujos capitais foram expropriados por outros países após a derrota na Segunda Guerra Mundial, foi a precursora, ao firmar tratados com o Paquistão e com a República Dominicana em 1959.

Nos tratados bilaterais de investimentos da Era Pós-Colonial, Vandavelde (2005) identifica dispositivos típicos. Assim como na era precedente, esses tratados consagravam os princípios do tratamento nacional e da nação mais favorecida, assim como indenização em caso de expropriação. Todavia, os tratados inovaram em relação a seus antecessores, ao vedar o controle sobre a livre transferência do capital e instituir a arbitragem como meio de solução de controvérsias.

Os países desenvolvidos esforçaram-se pela celebração dos tratados bilaterais de investimento ao longo dos anos 1970 e 1980 (AZEVEDO, 2001). Essa iniciativa constitui, em parte, contra-ataque a nacionalizações ocorridas nas décadas de 1960 e 1970 e à adoção da Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados pelas Nações Unidas em 1974. O art. 2º da Carta merece menção, pois consagra a absoluta autoridade dos Estados hospedeiros sobre os investimentos estrangeiros, à qual os países desenvolvidos se opunham:

#### Artigo 2º

1. Todo Estado tem e deve livremente exercer a soberania plena e permanente, incluindo a posse, o uso e a alienação, sobre todas as suas riquezas, seus recursos naturais e suas atividades econômicas.

2. Cada Estado tem direito:

A regular e exercer autoridade sobre os investimentos estrangeiros sob sua jurisdição nacional, de acordo com suas leis e seus regulamentos, e em conformidade com seus objetivos e suas prioridades nacionais. Nenhum Estado deve ser compelido a garantir tratamento preferencial aos investimentos estrangeiros;

A regular e supervisionar as atividades das empresas multinacionais sob sua jurisdição nacional e a tomar medidas para garantir que essas atividades cumpram suas leis, suas regras e seus regulamentos e se conformem a suas políticas econômicas e sociais. As empresas transnacionais não devem intervir nas questões internas dos Estados hospedeiros. Todo Estado, em pleno respeito a seus direitos soberanos, deve cooperar com outros Estados no exercício do direito exposto neste subparágrafo;

A nacionalizar, expropriar e transferir o domínio da propriedade estrangeira, conquanto a compensação adequada deve ser paga pelo Estado que adota essas medidas, levando em consideração suas leis e seus regulamentos relacionados assim como todas as circunstâncias que o Estado considere pertinentes. Todas as vezes em que suscitar controvérsia, a questão da compensação deve ser solucionada conforme o direito doméstico do Estado nacionalizador e por seus tribunais, a menos que todos os Estados envolvidos concordem, livre e mutuamente, que outros meios pacíficos sejam empregados com fundamento na igualdade soberana entre os Estados, e de acordo com o princípio da livre escolha de meios. (NAÇÕES UNIDAS, 1974, tradução nossa<sup>16</sup>)

---

<sup>16</sup> Texto original: “Article 2

1. Every State has and shall freely exercise full permanent sovereignty, including possession, use and disposal, over all its wealth, natural resources and economic activities.

2. Each State has the right:

To regulate and exercise authority over foreign investment within its national jurisdiction in accordance with its laws and regulations and in conformity with its national objectives and priorities. No State shall be compelled to grant preferential treatment to foreign investment;

To regulate and supervise the activities of transnational corporations within its national jurisdiction and take measures to ensure that such activities comply with its laws, rules and regulations and conform with its economic and social policies. Transnational corporations shall not intervene in the internal affairs of a host State. Every State should, with full regard for its sovereign rights, cooperate with other States in the exercise of the right set forth in this

Castelan (2012) atenta que os Estados sul-americanos se tornaram partes nesses tratados mais tarde. Essa demora, segundo Azevedo (2001), reflete o receio da América Latina em relação a esses tratados e à Agência Multilateral para a Garantia de Investimentos – MIGA, a qual tinha por objetivo padronizar, internacionalmente, a regulação dos investimentos estrangeiros. Esse receio foi comungado pelo Brasil:

[...] grande parte dos países em desenvolvimento, e especialmente os latino-americanos, vinham-se recusando a firmar tais tipos de acordo na crença de que seu objetivo último era o exercício de um certo controle sobre esses países, representando mais a defesa do interesse das empresas do que propriamente do Estado receptor do investimento. **Assim se justificava a postura dos sucessivos governos brasileiros que se recusaram a aderir a órgãos como a MIGA. O Brasil assinou apenas um acordo de garantia de investimento, tendo como a outra Parte os Estados Unidos - aprovado em 1965, esse acordo produziu enorme polêmica nacional e jamais chegou a ser aplicado.** (AZEVEDO, 2001, p. 4, grifo nosso)

Por fim, a Era Global distingue-se pela profunda integração econômica entre os mercados nacionais desde o final dos anos 1980, influenciando, de modo significativo, a evolução dos tratados bilaterais de investimentos. O número desses tratados cresceu consideravelmente, nesse período. Ao passo que se celebraram menos de quatrocentos tratados entre 1959 e 1989; assinaram-se em torno de 2000 atos internacionais entre 1990 e 2005 (VANDELDE, 2005). Os Estados sul-americanos haviam assinado, tão somente, dez acordos até os anos 1980; assinaram, contudo, 222 tratados somente na década de 1990 (CASTELAN, 2012).

Esse crescimento deve-se, em parte, à vitória do neoliberalismo após o colapso do bloco soviético. As críticas aos investimentos estrangeiros perderam força, levando os países em desenvolvimento a aderir à perspectiva neoliberal de que o capital externo contribuiria inequivocamente para o progresso socioeconômico. Sornarajah (2015) pondera, todavia, que a correlação entre investimento estrangeiro e progresso não se verificou nos países em

---

subparagraph;

To nationalize, expropriate or transfer ownership of foreign property, in which case appropriate compensation should be paid by the State adopting such measures, taking into account its relevant laws and regulations and all circumstances that the State considers pertinent. In any case where the question of compensation gives rise to a controversy, it shall be settled under the domestic law of the nationalizing State and by its tribunals, unless it is freely and mutually agreed by all States concerned that other peaceful means be sought on the basis of the sovereign equality of States and in accordance with the principle of free choice of means.”.

desenvolvimento, onde a abertura ao capital externo se deu em detrimento de outros interesses, como a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente.

Em face do neoliberalismo predominante na Era Global, Vandavelde (2005) defende que o foco dos tratados passou a incluir não só a proteção dos investimentos estrangeiros no Estado hospedeiro, mas também a liberalização nos fluxos de capitais. Nesse contexto, o deputado mineiro João Fassarella, do Partido dos Trabalhadores, explicitou que os APPRI assinados pelo Brasil “visam [a] liberar ao máximo a introdução e movimentação de investimentos externos no País, inclusive no que se refere à transferência para o exterior de capitais especulativos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 30 nov. 2000, p. 63313).

Além dessa mudança ideológica, a maior necessidade de capital estrangeiro ocasionou o crescimento na celebração dos tratados de investimento na década de 1990. A crise da dívida externa na América Latina, a política monetária contracionista do governo estadunidense e a diminuição da ajuda externa ao desenvolvimento reduziram a oferta de capitais. A fim de suprir essa carência, os países tentaram criar um ambiente favorável ao capital estrangeiro, por meio das garantias estabelecidas por tratados.

Nesse contexto, o Brasil adotou “uma política de atração de investimentos estrangeiros diretos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 31 jan. 1995, p. 1486; 3 dez. 1996, p. 31618; 1 jul. 1997, p. 18178). Essa política tinha como uma de suas motivações a dependência da economia brasileira em relação aos fluxos de capitais estrangeiros:

O déficit na balança de serviços saltou de US\$ 15,3 bilhões, em 1990, quando o processo inflacionário se intensificara no Brasil, para US\$ 28,8 bilhões, em 1998, e o déficit nas transações correntes pulou de US\$ 3,7 bilhões para US\$ 33,6 bilhões, no mesmo período. Com um déficit comercial acumulado, entre 1995 e 1999, da ordem de US\$ 24,9 bilhões, após anos consecutivos de saldo positivo, o Brasil defrontou-se com a necessidade de ter de captar, anualmente, cerca de US\$ 40/50 bilhões, no mercado internacional, para atender aos compromissos com o pagamento de juros e transferência de lucros, fretes e royalties, bem como amortizar os empréstimos e fechar as contas externas. (BANDEIRA, 2005, p. 65-66)

As políticas de atração de investimentos estrangeiros promovem “os diversos elementos que possam influenciar positivamente as decisões dos investidores estrangeiros” (COSTA, 2006, p. 65). Entre esses elementos, encontra-se a internalização de normas internacionais que atenuam

os chamados “riscos não comerciais” e estabilizam as expectativas dos investidores. Esse processo ocorre, eminentemente, pela celebração de tratados de investimentos.

A política de atração de investimentos estrangeiros foi priorizada pelos governos brasileiros na década de 1990. Em 23 de setembro de 1990, o Brasil aderiu à Convenção que estabelece a MIGA. Em março de 1992, o Executivo instituiu grupo interministerial de trabalho, a fim de elaborar o modelo de APPRI que o Brasil proporia a seus parceiros internacionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 6 jan. 1995, p. 404 e 408). Em setembro de 1992, o modelo foi aprovado pelo MRE e pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

Em fevereiro de 1993, o Executivo deu início a tratativas com outros governos, tendo em vista a assinatura dos APPRI (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 16 ago. 1995. p. 18325). À medida que as negociações se desenvolveram, o modelo de APPRI originalmente defendido pelo Brasil mudou. Conformou-se progressivamente aos ditames da OCDE, os quais correspondiam, em suma, à ampliação das prerrogativas dos investidores estrangeiros nos Estados hospedeiros:

O modelo brasileiro de Acordo, inicialmente de características bastante restritas, foi, em consequência de negociações efetivamente empreendidas e de uma progressiva familiarização com os padrões daquele tipo de Acordo hoje em vigor, adaptado a parâmetros mais realistas, os mais próximos possíveis dos recomendados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), aos quais se conformam os modelos da maioria dos países da União Européia, dos quais provém significativa e substancial parcela dos investimentos efetuados no Brasil. (CÂMARA DOS DEPUTADO, 31 jan. 1995, p. 1486)

As negociações internacionais resultaram na assinatura de quatorze APPRI, arrolados na Tabela 11. Somente seis dos quatorze tratados foram submetidos pelos Presidentes da República à consideração do Congresso Nacional: os APPRI celebrados com Alemanha, Chile, França, Portugal, Reino Unido e Suíça. Chama atenção que todos os seis APPRI foram retirados de tramitação em decorrência do antagonismo feito por setores do Congresso Nacional, como se apresentará na próxima seção.

Tabela 11 - APPRI assinados pelo Brasil

Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa, em 9 de fevereiro de 1994 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1994b)
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, de 22 de março de 1994 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1994c)

Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte sobre Promoção e Proteção de Investimentos, de 19 de julho de 1994 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1994d)
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Confederação Suíça sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, em 11 de novembro de 1994 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1994e)
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimento, de 21 de março de 1995 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995a)
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Finlândia para a Promoção e a Proteção de Investimentos, de 28 de março de 1995 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995b)
Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e a República Italiana, de 3 de abril de 1995 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995c)
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino da Dinamarca sobre s Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, de 4 de maio de 1995 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995d)
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, de 4 de julho de 1995 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995e)
Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Coreia, de 1º de setembro de 1995 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995f)
Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Federal da Alemanha sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, de 21 de setembro de 1995 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995g)
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, de 26 de junho de 1997 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1997)
Acordo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e o Reino dos Países Baixos, de 25 de novembro de 1998 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1998)
Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Econômica Belgo-Luxemburguesa sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, de 6 de janeiro de 1999 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1999)

Fonte: Autoria própria, com base no Sistema Atos Internacionais, da Divisão de Atos Internacionais do MRE, disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>.

## 5.2 O processo decisório dos APPRI no Executivo e no Legislativo

Nesta seção, submete-se o processo decisório dos APPRI à análise qualitativo-comparativa. A análise tem por objetivo testar as hipóteses apresentadas no Capítulo 3, com base na operacionalização das variáveis “consenso”, “compatibilidade”, “tempo de tramitação no Executivo” e “tempo de tramitação no Congresso Nacional”.

O teste das hipóteses exige, em primeiro lugar, a valoração das variáveis incidentes no processo decisório dos APPRI. A variável “consenso” recebe o valor “F”, que indica a ausência do consenso doméstico aos tratados. A falta de consenso, conforme a Seção 4.2, expressou-se na oposição de setores do Congresso Nacional aos acordos.

O valor da variável “compatibilidade” modificou-se em relação aos APPRI, a despeito da similaridade entre esses tratados. Os atos internacionais que foram primeiramente submetidos à apreciação do Congresso Nacional – APPRI com Chile, Portugal, Reino Unido e Suíça – apresentavam-se compatíveis com a “política de atração de investimentos estrangeiros diretos”, levada a cabo pelo Executivo. Para expressar que esses APPRI estavam em consonância com as metas estabelecidas pelo Executivo para a política externa brasileira, atribui-se à variável “compatibilidade” o valor “V”.

Em sentido contrário, o segundo grupo de tratados que foi enviado ao Legislativo – APPRI com a Alemanha e com a França – foi objeto de controvérsia entre os formuladores da política externa brasileira. A polêmica, aparentemente, foi incitada pelo antagonismo parlamentar ao primeiro grupo de APPRI, isto é, a contraposição a esses tratados transbordou da arena legislativa para o âmbito das agências executivas. Dada a divergência de interesses entre essas agências quanto aos APPRI com a Alemanha e com a França, atribui-se à variável “compatibilidade” o valor “F” em relação a esse segundo grupo de tratados.

A valoração das variáveis “tempo de tramitação no Executivo” e “tempo de tramitação no Congresso Nacional” pautam-se na tendência do tempo de tramitação dos tratados análogos. Consideram-se análogos os tratados submetidos à apreciação do Legislativo no intervalo entre a primeira e a última remessa de APPRI ao Legislativo, ou seja, entre 9 de fevereiro de 1994 e 21 de julho de 1998.

Julga-se apropriado o parâmetro temporal, pois atenua a interferência das mudanças conjunturais sobre os processos decisórios dos tratados. Como foram apresentados ao Congresso Nacional no mesmo período, esse conjunto de tratados tramitaram pelas instâncias decisórias em semelhante contexto político, seja doméstico, seja internacional.

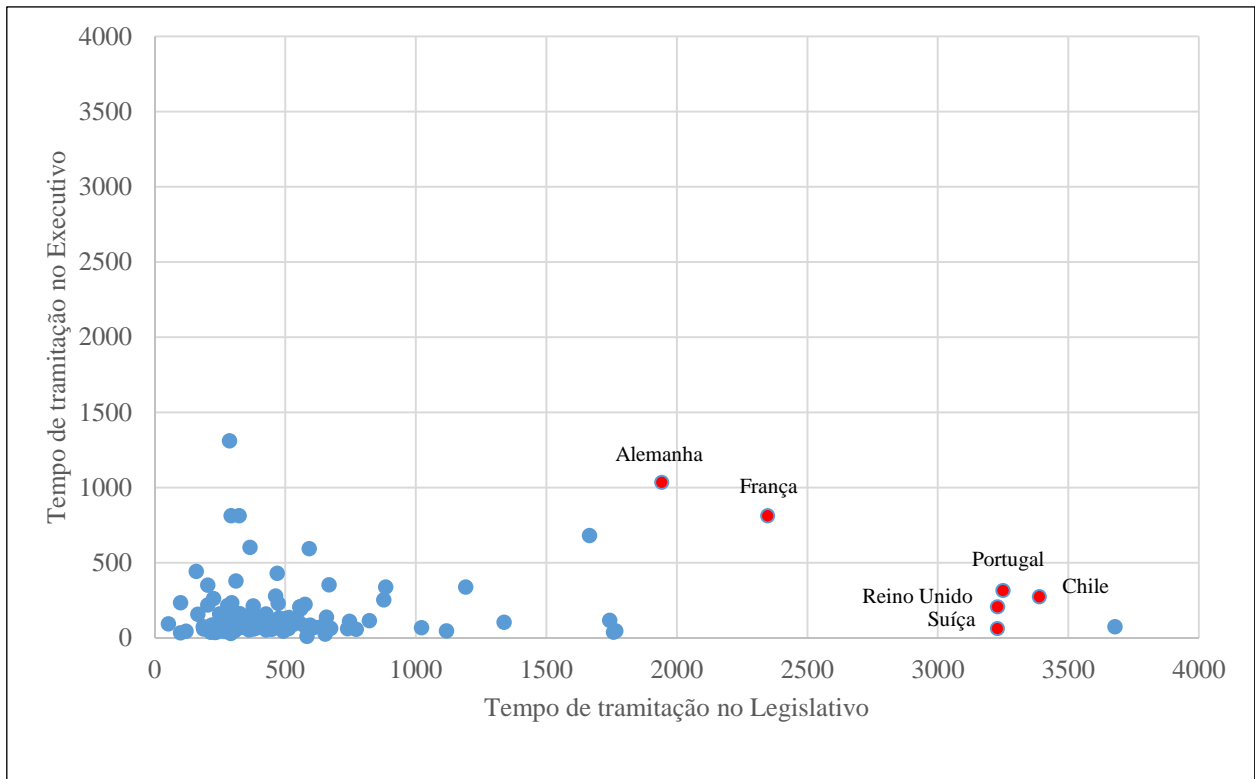
O parâmetro poderia ser ainda mais preciso, caso levasse em conta os assuntos dos tratados. Nunes (2011) constatou que o conteúdo das proposições determina a velocidade do processo legislativo. Essa pormenorização, todavia, mostrou-se impossível, pois não se identificaram, na época considerada, outros tratados que dispusessem especificamente sobre investimentos estrangeiros.

A Figura 8 mostra que, em geral, os tratados tramitaram por menos de 500 dias no Executivo e por menos de 1000 dias no Congresso Nacional. Essa estimativa pautará a valoração



das variáveis nos processos decisórios dos APPRI. O tempo de tramitação no Executivo (Tte) é considerado alto (F) ou baixo (V), se for respectivamente maior ou menor do que 500 dias. Por sua vez, o tempo de tramitação no Congresso Nacional é valorado como alto (F) ou baixo (V), se for respectivamente maior ou menor do que 1000 dias.

Figura 8 - Tempo de tramitação dos tratados apresentados ao Congresso Nacional entre 21/12/1994 e 21/07/1998



Fonte: Autoria própria.

Notas: Os pontos em vermelho referem-se aos APPRI. Os topônimos juntos aos pontos vermelhos correspondem aos Estados que assinaram APPRI com o Brasil.

Ao reduzir-se à tabela-verdade os valores das variáveis associadas aos processos decisórios dos APPRI (Tabela 12), podem verificar-se as hipóteses expostas no Capítulo 3. A hipótese 2 representa a tramitação dos APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça. A hipótese 1, por sua vez, exprime a tramitação dos APPRI celebrados com a Alemanha e a França.

Tabela 12 - Variáveis e respectivos valores

APPRI	Cp	Cs	Tte	Tten
Chile				
Portugal	V	F	V	F
Reino Unido				
Suíça				
Alemanha	F	F	F	F
França				

Fonte: Autoria própria.

A subsunção dos APPRI às hipóteses 1 e 2 é corroborada pelo mapeamento do processo decisório no Executivo e no Legislativo. Analisam-se, separadamente, os processos decisórios dos APPRI no Executivo, dada a diferença no valor que se atribuiu à variável “compatibilidade”. Na arena legislativa, todavia, as análises dos seis APPRI serão agregadas, haja vista que todos os tratados careceram de consenso doméstico. Essas opções metodológicas pretendem tornar a exposição compreensível, sem incorrer em detalhismo.

Passa-se, então, à análise do processo decisório no âmbito do Executivo. Em conformidade com a hipótese 2, os APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça apresentaram compatibilidade com as metas da política externa brasileira. Conforme as exposições de motivos que acompanham os APPRI, a celebração dos acordos insere-se na denominada “política de atração de investimentos estrangeiros diretos”.

A compatibilidade entre, por um lado, os APPRI com o Chile, com Portugal, com o Reino Unido e com a Suíça e, por outro, as metas da política externa brasileira resultou em baixos tempos de tramitação no Executivo. Sob esse aspecto, sobressai o APPRI celebrado com Suíça, o qual tramitou no Executivo, em apenas 63 dias.

Ao contrário desse grupo de tratados, os APPRI celebrados com a Alemanha e com a França seguiram trâmites consideravelmente vagarosos no âmbito do Executivo, sendo incluídos na hipótese 1. Entre as agências executivas, o processo decisório do APPRI com a Alemanha consumiu 1035 dias, e a tramitação do tratado com a França durou 813 dias. Presume-se que os altos tempos de tramitação no Executivo decorrem da ausência de compatibilidade de ambos os APPRI com as metas da política externa.

A princípio, pode parecer contraditório que, a despeito dos dispositivos similares, os APPRI com a Alemanha e a França diferenciem-se dos APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça, quanto ao valor da variável “compatibilidade”. Devem atentar-se as discrepâncias entre as duas levadas dos acordos, sobretudo para a mencionada diferença nos momentos em que o Executivo encaminhou esses tratados ao Legislativo.

A primeira leva de APPRI assinados pelo Brasil chegou ao Congresso Nacional na transição do governo Itamar Franco para a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Num

intervalo de 23 dias, entre 21 de dezembro de 1994 e 12 de janeiro de 1995, o Executivo enviou, nesta ordem, os APPRI com Portugal, Chile, Reino Unido e Suíça.

A segunda leva de APPRI assinados pelo Brasil, por sua vez, foi remetida pela Presidência da República ao Congresso Nacional anos mais tarde. Somente em 10 de junho de 1997, o Congresso recebeu o tratado celebrado com a França. O acordo com a Alemanha demoraria ainda mais um ano, ao ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso apenas em 21 de julho de 1998.

Conjectura-se que, entre as duas levas de APPRI, a controvérsia parlamentar tenha contaminado o Executivo, comprometendo a convergência das agências governamentais quanto à política de atração de investimentos estrangeiros diretos. À medida que a contraposição aos APPRI aumentou na arena legislativa, a “política de atração de investimentos estrangeiros diretos”, aparentemente, deixou de ser unanimidade no âmbito do Executivo. Desse modo, a incompatibilidade redundou no alto tempo de tramitação no Executivo da segunda leva de APPRI.

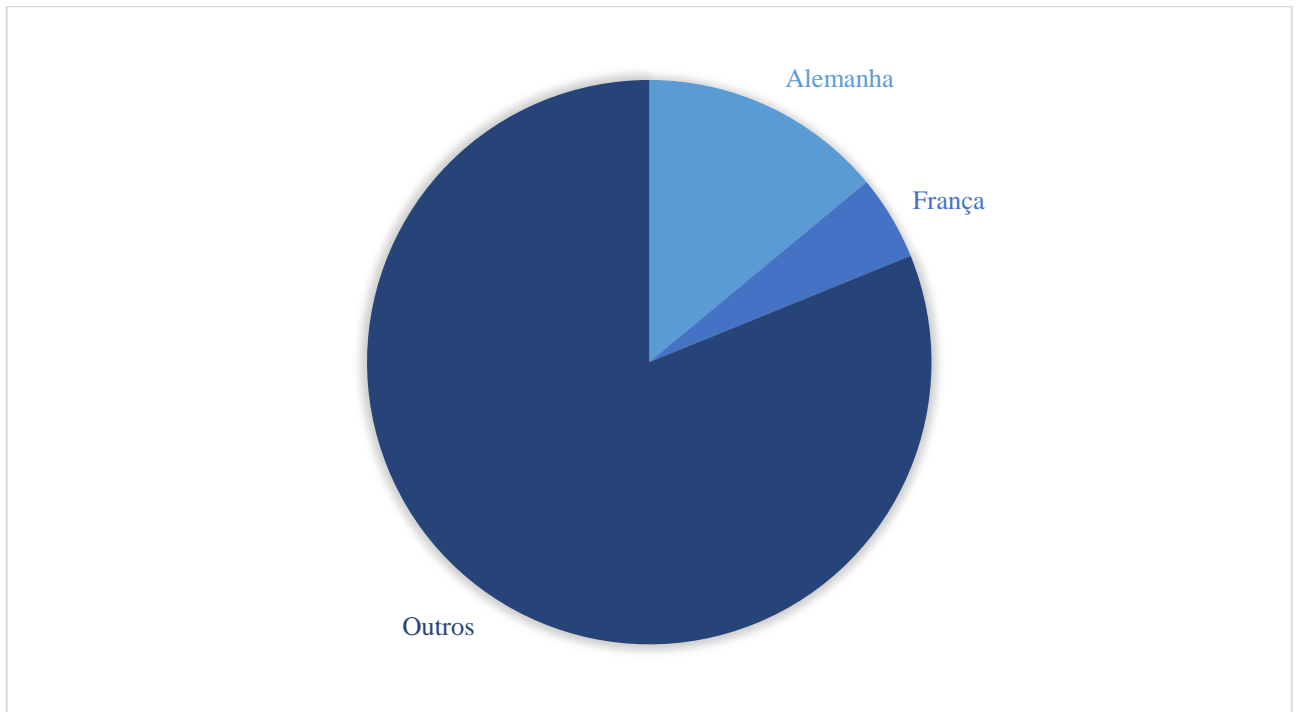
Essa conjectura fundamenta-se não só no alto tempo de tramitação da segunda leva de APPRI, mas também na queda do número de acordos assinados e encaminhados ao Legislativo, após 1995, quando surgiram as primeiras manifestações contrárias no âmbito da CREDN. Ao passo que, entre 1994 e 1995, o Executivo tinha assinado onze APPRI e submetido quatro à apreciação do Congresso; após 1995, o Executivo promoveria, tão só, a assinatura de três APPRI e a remessa de dois ao Legislativo. Esse decrescendo reforça a presunção de que, a partir de 1995, inicia-se uma inflexão na posição do Executivo em relação aos APPRI, a qual afetaria a tramitação da segunda leva de acordos.

Considerando o desaparecimento da compatibilidade, inquerem-se as razões que motivariam o Executivo a encaminhar ainda a segunda leva de APPRI ao Congresso Nacional. O prosseguimento na conclusão dos APPRI com a Alemanha e a França atendia importantes investidores estrangeiros, que perdiam a proeminência no mercado brasileiro. Esses países respondiam por mais de 19% do estoque de investimento estrangeiro direto no Brasil, em 1995<sup>17</sup> (Figura 9), conquanto a participação da França nos fluxos de investimentos estrangeiros diretos tenha diminuído progressivamente, na segunda metade dos anos 1990 (Figura 10).

---

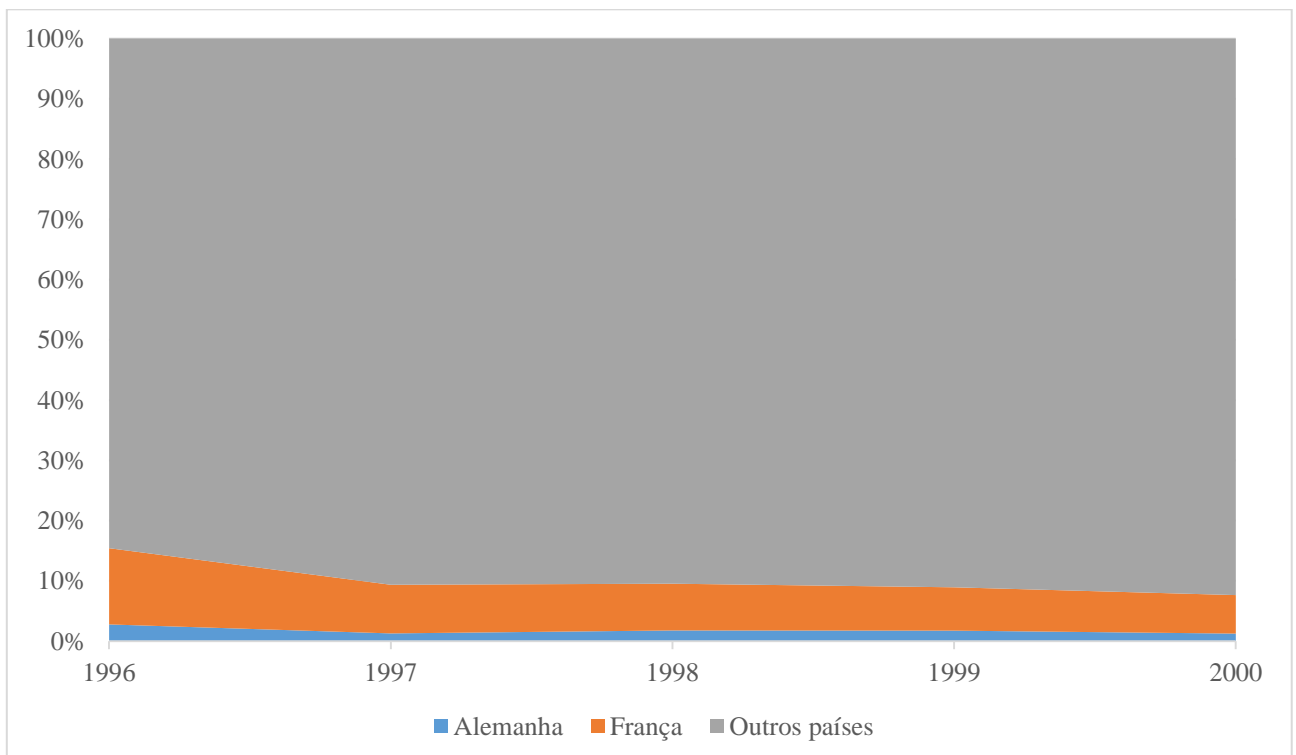
<sup>17</sup> Não se encontraram informações sobre o estoque de investimento cubano direto em 1995.

Figura 9 - Estoque de investimento estrangeiro direto em 31 de dezembro de 1995



Fonte: Autoria própria com base em Banco Central do Brasil [20--].

Figura 10 - Fluxo de investimento estrangeiro direto



Fonte: Autoria própria com base em Banco Central do Brasil [20--].

Ao contrário do Executivo, o Congresso Nacional serviu de palco para contenda desde o encaminhamento dos primeiros APPRI. Essa oposição tornou-se patente já na primeira comissão que analisou esses tratados. Todos os PDC editados pela CREDN<sup>18</sup> estabeleciam cláusulas interpretativas, que restringiam os dispositivos dos APPRI sobre indenização por desapropriação.

Os APPRI acolhiam a Fórmula Hull, que exige a indenização adequada, pronta e efetiva do investidor estrangeiro pela eventual desapropriação (FONSECA, 2008). Garantias adicionais à Fórmula Hull eram estabelecidas pelo art. 5º do APPRI com a Suíça, pelo art. 5º do APPRI com a França e pelo § 2º do art. 5º do APPRI com a Alemanha. Conforme esses dispositivos, os investidores estrangeiros teriam direito à indenização “livremente transferível”, “em moeda livremente conversível”, incluídos “juros à taxa LIBOR<sup>19</sup>” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 31 jan. 1995, p. 1488; 1 jul. 1997, p. 18179; 27 jun. 1998, p. 17659).

A Fórmula Hull e as garantias adicionais foram relativizadas pelas cláusulas interpretativas da CREDN, as quais, em suma, sujeitavam os APPRI às regras constitucionais sobre desapropriação de imóveis urbanos e rurais. Conforme a Constituição Federal, art. 182, § 4º; e art. 184, indenizar-se-ão as desapropriações mediante títulos públicos, com prazo de vencimento de até dez anos no caso de imóvel urbano e de até vinte anos no caso de imóvel rural. Logo, as cláusulas interpretativas inviabilizavam a pronta indenização do investidor estrangeiro, o pagamento em moeda estrangeira e a remuneração por taxa de juros não oficial.

A ata da 20ª Reunião Ordinária da CREDN, realizada em 20 de novembro de 1996, consigna que as cláusulas interpretativas decorreram das sugestões apresentadas pelos deputados Aroldo Cedraz e Luiz Gushiken (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 12 mar. 1997, suplemento, p. 199 e 200). Com fundamento nessas sugestões, os relatores das MSC que encaminhavam os APPRI com o Chile, com Portugal e com o Reino Unido reformularam os respectivos pareceres, incluindo cláusulas interpretativas nos PDC que aprovavam esses tratados.

---

<sup>18</sup> Esta pesquisa adota os nomes das comissões em 1º de julho de 2015. Mudaram-se esses nomes diversas vezes, no decorrer do tempo. Por exemplo, a CCJC denominou-se Comissão de Constituição e Justiça e de Redação – CCJ entre 1989 e 2004; a CDEIC, Comissão de Economia, Indústria e Comércio – CEIC entre 1972 e 2002; a CREDN, Comissão de Relações Exteriores – CRE entre 1957 e 1996. Percebe-se que essas mudanças ocorreram no período em que os APPRI tramitavam na Câmara dos Deputados. Como não interferiam nas competências das comissões na referenda dos tratados, essas mudanças não foram levadas em conta por esta pesquisa.

<sup>19</sup> LIBOR corresponde ao acrônimo de London Interbank Offered Rate, que consiste na taxa média de juros para empréstimos interbancários no mercado financeiro de Londres.

O deputado Aroldo Cedraz adotou, de modo precursor, cláusula interpretativa, ao proferir seu parecer ao APPRI com a Suíça. Segundo o parlamentar, essa cláusula mostrava-se “fundamental”, em razão da incompatibilidade entre a Constituição Federal e o § 1º do art. 5º do citado acordo, que dispunha sobre a indenização dos investidores por desapropriação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 3 dez. 1996, p. 31623). O Deputado esclareceu que sua proposta tinha por precedente as cláusulas interpretativas previstas no próprio Protocolo do citado APPRI, que limitavam a eficácia dos princípios do tratamento nacional e da nação mais favorecida.

O deputado Luiz Gushiken, por sua vez, após pedir vista das MSC que encaminhavam os APPRI com o Chile, Portugal e o Reino Unido, propôs também cláusulas que comprometiam dois gêneros de dispositivos. Com fundamento na mesma argumentação do deputado Aroldo Cedraz, o deputado Luiz Gushiken criticava os dispositivos sobre indenização por desapropriação. Além disso, o deputado Luiz Gushiken defendia a supressão dos dispositivos que facultavam aos investidores estrangeiros o recurso à arbitragem internacional, na medida que essas regras desprestigiavam a Justiça brasileira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 25 fev. 1995, p. 04914).

Conquanto tivessem adotado posturas semelhantes em relação aos APPRI, Aroldo Cedraz e Luiz Gushiken integravam partidos com orientações ideológicas distintas. Aquele Deputado participou, na década de 1990, do Partido da Reconstrução Nacional e do Partido da Frente Liberal, cujo ideário se inspirava no liberalismo econômico (DIRETÓRIO DO PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO EM MINAS GERAIS, 20-?; ATTUCH, 2007). Luiz Gushiken, a seu turno, fundou e integrou o Partido dos Trabalhadores, notória agremiação da esquerda.

Após a aprovação das MSC com restrições pela CREDN, os PDC resultantes foram distribuídos para outras Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. A distribuição dos PDC no sistema de comissões, todavia, não se deu de modo coincidente. Embora todos os PDC tenham tramitado pela CDEIC e pela CCJC, somente as proposições relativas aos APPRI com a Alemanha, o Chile, Portugal e a Suíça foram encaminhadas pela Presidência da Casa à CFT.

Chama atenção que as fichas de tramitação dos PDC registram distribuições diferentes na mesma data. Em 07 de janeiro de 1997, o Presidente da Câmara dos Deputados distribuiu os APPRI com o Chile e com Portugal para a CFT, ao passo que não encaminhou o APPRI com

Reino Unido a essa comissão. Em 28 de janeiro de 2000, o Presidente distribui o APPRI com a Alemanha para a CFT, mas não o fez com o APPRI com a França.

Aventa-se que grupos de pressão associados aos investidores britânicos e franceses tenham furtado os APPRI assinados por seus Estados das objeções apresentadas por integrantes da CFT. Essa suposição fundamenta-se nas contundentes manifestações contrárias aos demais APPRI no âmbito da CFT. Assim como na CREDN, o antagonismo foi protagonizado, na CFT, por parlamentares com perfis ideológicos discordantes e com relações antagônicas com o governo.

Em março de 1997, o relator Augusto Viveiros, do Partido da Frente Liberal, ofereceu seu parecer ao PDC que aprovava o APPRI com a Suíça. Nesse parecer, o parlamentar propôs emenda que suprimia os arts. 8º e 11, § 2º do tratado. O parecer do relator, juntamente com a emenda, seria aprovado pela CFT no mês seguinte, em abril de 1997.

As cláusulas supressivas aprovadas pela CFT comprometiam dispositivos cruciais do APPRI com a Suíça. O art. 8º permitia que o investidor suíço recorresse à arbitragem internacional ainda que a controvérsia estivesse sob a apreciação da Justiça brasileira. Essa regra, na opinião do relator, implicaria “renúncia a elemento fundamental da soberania, o poder de ditar o direito vigente e solucionar conflitos, por meio do Poder competente” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 6 mar. 1997, p. 25). Por sua vez, o art. 11, § 2 do APPRI prorrogava a eficácia do tratado por quinze anos, contados da denúncia, que o relator considerava “prazo excessivamente dilatado” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 06 mar. 1997, p. 26).

Na reunião CFT, em 19 de março de 1997, o deputado Vanio dos Santos, do Partido dos Trabalhadores, manifestou “restrições” ao art. 8º dos APPRI com Chile e Portugal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 6 nov. 1999, p. 52684). Esses dispositivos autorizavam que os investidores lusos submetessem as controvérsias com o Estado brasileiro à arbitragem internacional, em detrimento do Judiciário nacional. Segundo o deputado, os dispositivos iriam de encontro ao art. 5º, XXXV da Constituição Federal, que consagra o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Além do antagonismo manifesto, o silêncio legislativo indicou a contraposição aos APPRI no âmbito da CFT. Nos três anos em que permaneceu na condição de relatora, a deputada Yeda Crusius, do Partido da Social Democracia Brasileira, não apresentou o parecer ao PDC que aprovava o APPRI com a Alemanha. A mudança na relatoria da proposição deu-se somente por

força da saída da Deputada da Comissão, o que possibilitou a continuidade do processo decisório pelo colegiado.

Na CDEIC, a duas levas de APPRI receberam tratamentos diferentes. Por um lado, os PDC relativos aos APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça foram aprovados pela CDEIC por unanimidade. Pelo outro, os PDC referentes aos APPRI com a Alemanha e a França foram aprovados pela Comissão na forma dos substitutivos do relator, o deputado petista João Fassarella. Esses substitutivos propunham cláusulas supressivas à livre transferência de capital, assim como cláusulas interpretativas sobre indenização por desapropriação e sobre recurso à arbitragem internacional.

Os tratamentos distintos podem associar-se com os momentos em que as duas levas de APPRI foram apreciados pela CDEIC. Quando essa Comissão deliberava sobre os APPRI com a Alemanha e com a França, os tratados firmados com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça já haviam superado o sistema de comissões e encontravam-se sob a apreciação do Plenário. Desse modo, as restrições à primeira leva de APPRI foram conglomeradas pelo deputado João Fassarella nos substitutivos da CDEIC à segunda leva de acordos.

Assim como a CDEIC, a CCJC adotou posturas divergentes em relação às duas levas de APPRI. Em relação aos APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça, os pareceres do relator Nilson Gibson pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa dos PDC foram aprovados por unanimidade, em janeiro de 1997. Os APPRI com a Alemanha e a França, todavia, sofreram a resistência por parte de integrantes da Comissão.

O antagonismo à segunda leva de APPRI deu-se de modos diversos, no âmbito da CCJC. Essa Comissão aprovou o substitutivo do relator, deputado José Dirceu, ao PDC que aprovava o APPRI com a Alemanha com cláusulas interpretativas e supressivas, frustrando o cerne do tratado. Essas cláusulas vedavam a livre circulação de capital e a indenização em caso de intervenção estatal, assim como exigiam o respeito às regras constitucionais sobre indenização por desapropriação e a observância da regulamentação brasileira sobre investimento estrangeiro.

No caso do APPRI com a França, o antagonismo por integrantes da CCJC deu-se, sobretudo, pelo silêncio legislativo. Por mais de dois anos, o relator Marcos Rolim, também do Partido dos Trabalhadores, permaneceu inerte, sem apresentar seu parecer. No parecer enfim apresentado, o relator adotou o substitutivo aprovado pela CDEIC, com cláusulas interpretativas



e supressivas. O substitutivo do relator não foi deliberado pela Comissão até a retirada de tramitação, um ano depois.

Os processos decisórios das duas levas de APPRI distinguiram-se, igualmente, no Plenário da Câmara dos Deputados. Os PDC que aprovavam os APPRI com a Alemanha e a França nunca ingressaram na ordem do dia, indicando o silêncio legislativo e o dissenso das lideranças partidárias em relação às proposições. Já os PDC que aprovavam os APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça chegaram a ser discutidos pelos Deputados em Plenário.

No Plenário da Câmara dos Deputados, apresentaram-se emendas que visavam à substituição integral de todos os PDC que aprovavam os APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça. Essas emendas foram subscritas pelas mesmas lideranças esquerdistas: José Genuíno, Walter Pinheiro e Virgílio Guimarães, líderes do Partido dos Trabalhadores; Régis Cavalcante, vice-líder do Partido Popular Socialista; Dr. Hélio, vice-líder do Partido Democrático Trabalhista; e Jandira Feghali, vice-líder do bloco formado pelo Partido Socialista Brasileiro e pelo Partido Comunista do Brasil.

Em suma, todas as emendas de plenário acrescentavam aos PDC novas restrições aos textos dos APPRI. Além das cláusulas interpretativas sobre indenização por desapropriação, já presente nos PDC, as emendas de plenário propunham limitar a livre transferência de investimentos e o recurso à arbitragem internacional na solução de controvérsias. As novas restrições davam-se por meio de cláusulas interpretativas e supressivas.

Conforme as justificações das emendas, que eram idênticas, as cláusulas interpretativas e supressivas estavam em consonância tanto com o sistema internacional, quanto com o sistema doméstico (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 22 set. 1999, p. 431658; 15 out. 1999, p. 48668, 48669, 48670). Em relação ao sistema doméstico, as justificações enfatizavam “ambivalências incontornáveis” entre dispositivos dos APPRI e o ordenamento jurídico brasileiro. Quanto ao sistema internacional, as justificações referiam-se a uma “nova realidade da circulação internacional de capitais”, contudo não especificavam tal contexto. Provavelmente, aludiam à propagação dos controles sobre os capitais especulativos no mundo.

As emendas de plenário limitaram o recurso à arbitragem internacional por parte dos investidores estrangeiros, de modos diversos. Em relação ao PDC que aprovava o APPRI com a Suíça, a emenda estabelecia a supressão do dispositivo que tratava do assunto. Em relação aos

PDC que aprovavam os APPRI com o Chile, Portugal e o Reino Unido, as emendas estabeleciam cláusulas interpretativas, exigindo a anuência do governo brasileiro para o recurso à arbitragem internacional.

Essa diferença no teor das emendas de plenário carece de razão manifesta. Todas as proposições foram subscritas pelos mesmos líderes, com justificações idênticas. Chama atenção que no mesmo dia, em 14 de outubro de 1999, esses líderes apresentaram duas emendas com cláusulas interpretativas aos APPRI com Portugal e o Chile, assim como uma emenda com reserva ao APPRI com a Suíça.

Não obstante a falta de motivo patente, a diferença no teor das emendas apresenta relevância sob a perspectiva jurídica. As cláusulas interpretativas, condicionando a arbitragem internacional à anuência do governo brasileiro, consistiam em verdadeiras emendas aos textos dos APPRI. Como não se admitem emendas substantivas a textos convencionados com outros sujeitos de direito internacional, a supressão do dispositivo mostra-se juridicamente mais adequado.

As emendas de plenário receberam vereditos distintos das Comissões<sup>20</sup>. Foram acatadas pela CDEIC<sup>21</sup>. A CCJC pronunciou-se pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa dessas emendas. A CFT rejeitou todas as emendas no mérito, sem pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária das proposições. A CREDN aprovou as emendas aos PDC que aprovavam os APPRI com o Chile e o Reino Unido, entretanto o colegiado não deliberou sobre as emendas aos PDC que aprovavam os APPRI com Portugal e a Suíça.

Ao deliberar sobre as emendas de plenário, a CFT serviu, novamente, como arena para a disputa parlamentar em torno dos APPRI. O relator, deputado Max Rosenmann, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, votou pela rejeição das emendas de plenário, por três razões principais<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Como o PDC nº 367/1996, que aprovava o APPRI com o Reino Unido, não foi distribuído à CFT, a emenda de plenário a essa proposição não foi igualmente distribuída ao órgão colegiado.

<sup>21</sup> Esclareça-se que a CDEIC aprovou, por unanimidade, o parecer favorável do relator com subemenda. A subemenda aprovada reproduz a emenda de plenário. Decidiu-se simplificar a exposição do processo decisório, ao afirmar que a CDEIC aprovou a emenda de plenário, e não a subemenda,

<sup>22</sup> Somente a ficha de tramitação do PDC nº 348/1996 (APPRI com a Suíça), no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, disponibiliza o teor do parecer do relator pela CFT, deputado Max Rosenmann, à emenda de plenário. As fichas de tramitação do PDC nº 365/1996 (APPRI com Portugal) e do PDC nº 366/1996 (APPRI com o Chile) registram só os votos desse relator, sem os teores dos pareceres correspondentes. Considerando que todos os três

Em primeiro lugar, a ressalva à livre transferência dos investimentos estrangeiros afetaria o cerne dos APPRI. Em segundo lugar, as emendas alterariam dispositivos reproduzidos em outros APPRI celebrados pelo Brasil, afetando a harmonia no regime dos investimentos estrangeiros. Em terceiro lugar, as Comissões já haviam discutido os APPRI, o que desaconselharia mudanças nos textos dos PDC durante a deliberação pelo Plenário.

Os pareceres do deputado Max Rosenmann às emendas de plenário receberam os votos contrários de dois integrantes da CFT: os deputados Carlito Merss e José Pimentel. Ambos os deputados eram filiados ao Partido dos Trabalhadores, cujos integrantes já haviam adotado postura crítica aos APPRI em etapas anteriores da tramitação. A coerência entre os petistas manifestou-se, igualmente, nas declarações de voto do deputado José Pimentel, as quais reproduziram os pareceres do deputado João Fassarella, do mesmo partido<sup>23</sup>.

Na CREDN, vislumbra-se, também, o embate parlamentar em torno das emendas de plenário. A deputada Elcione Barbalho, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, e o deputado Antonio Carlos Pannunzio, do Partido da Social Democracia Brasileira, votaram, sucessivamente, como relatores, pela rejeição da emenda ao PDC que aprovava o APPRI com Portugal. Quanto aos APPRI com o Chile, o Reino Unido e a Suíça, os relatores Aroldo Cedraz, Leur Lomanto, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, e Antonio Carlos Pannunzio manifestaram-se favoráveis às emendas.

Na tramitação das emendas substitutivas de plenário pela CREDN, destoa a atuação do relator Antonio Carlos Pannunzio. Em 19 de setembro de 2001, esse Deputado votou a favor da emenda ao PDC que aprovava o APPRI com a Suíça; em 25 de março de 2003, contudo votou pela rejeição de emenda idêntica ao PDC que aprovava o APPRI com Portugal. Entre as duas datas, não se encontrou razão evidente para a mudança na orientação do deputado; entretanto chama atenção que, no caso do APPRI com Portugal, o parecer do parlamentar reproduz o parecer da relatora anterior, deputada Elcione Barbalho, de 6 de abril de 2001.

---

pareceres foram apresentados pelo mesmo relator, na mesma data, como o mesmo voto, pressupõe-se que os documentos apresentavam o teor idêntico.

<sup>23</sup> As fichas de tramitação dos PDC nº 348/1996 (APPRI com a Suíça), 365/1996 (APPRI com Portugal) e 366/1996 (APPRI com o Chile) permitem o acesso aos pareceres do relator pela CDEIC, deputado João Fassarella, e às declarações de votos do deputado José Pimentel na CFT. Ante a incompletude no banco de dados, pressupõe-se a identidade entre as manifestações dos deputados com base nas informações disponíveis. As fichas de tramitação disponibilizam, somente, o parecer do relator João Fassarella ao PDC nº 367/1996 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 4 mai. 2000, p. 21705-21728) e a declaração do voto do deputado José Pimentel em relação ao PDC nº 366/1996 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 29 nov. 2000, p. 63325-63336).

Na CREDN, sobressai, igualmente, a atuação dos deputados José Thomaz Nonô, do Partido da Frente Liberal, e Pedro Valadares, do Partido Socialista Brasileiro. Em 3 de outubro de 2001, esses integrantes da Comissão pediram vista conjunta da emenda de plenário ao PDC nº 348/1996, que aprovava o APPRI com a Suíça. Fazia quinze dias que o relator Antonio Carlos Pannunzio havia apresentado seu parecer pela aprovação da emenda.

Supõe-se que o pedido conjunto de vista pretendesse protelar a deliberação da emenda pela CREDN, em vez de proporcionar tempo para a análise do parecer recém-apresentado a essa proposição. O relator havia acolhido a emenda, que aguardava deliberação há mais de 400 dias; logo não havia novidades no parecer que exigissem o reexame dos deputados José Thomaz Nonô e Pedro Valadares.

Após a instrução dos PDC pelas Comissões, o plenário da Câmara dos Deputados não deliberou sobre essas proposições nem sobre as emendas propostas pelas lideranças esquerdistas. O PDC que aprovava o APPRI com Portugal não retornaria mais à Ordem do Dia desde a sessão em 14 de outubro de 1999, quando se apresentou a emenda de plenário. Os outros três PDC, embora tenham sido pautados pela Presidência da Casa, foram retirados de pauta por requerimento ou de ofício.

Na sessão que aconteceu em 13 de abril de 2000, o PDC nº 367/1996, que aprovava o APPRI com o Reino Unido, foi retirado de pauta à requerimento do líder do governo, deputado Elton Rohneit. O requerimento foi aprovado pelo Plenário; contudo, após a votação, o deputado Professor Luizinho declarou o voto contrário do Partido dos Trabalhadores. Segundo o parlamentar, o partido preferia votar a emenda de plenário, de sua autoria, a retirar a matéria da pauta.

Em 29 de março de 2001, os PDC que aprovavam os APPRI com o Chile, o Reino Unido e a Suíça foram retirados de pauta, de ofício, pelo primeiro-vice-presidente Efraim Moraes, que conduzia a sessão. Segundo o Deputado, a decisão decorria do dissenso em torno dos APPRI no âmbito do Colégio de Líderes. O parlamentar informou, ainda, o adiamento das votações, “aguardando o entendimento das Lideranças” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 30 mar. 2001, p. 10034). Considerando que os PDC não seriam mais pautados até sua retirada definitiva de tramitação, o silêncio legislativo pode decorrer do dissenso entre os líderes partidários.

Em face do impasse parlamentar, o Executivo solicitou ao Legislativo a retirada de tramitação dos APPRI em dezembro de 2002, “já com o acordo da equipe de transição do novo governo, a tomar posse em janeiro de 2003” (ALMEIDA, 2008, p. 5). Segundo Almeida (2008), diplomata brasileiro que respondia pelos APPRI, a retirada de tramitação foi sugerida por um grupo de trabalho no Executivo, em março de 2002. Em novembro de 2003, o plenário deferiu a retirada dos tratados firmados com a Alemanha, a França, Portugal, o Reino Unido e a Suíça. O acordo assinado com o Chile seria retirado de tramitação mais tarde, em 31 de março de 2004.

### **5.3 Considerações finais**

Com base na análise qualitativo-comparativa, verificou-se que os processos decisórios dos APPRI coincidem com as Hipóteses 1 e 2, apresentadas no Capítulo 3. A Hipótese 1 tem correspondência com a tramitação dos APPRI com a Alemanha e a França, dada a ausência de compatibilidade e de consenso em relação a esses tratados. A Hipótese 2 tem equivalência nos processos decisórios dos APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça, considerando a compatibilidade e a ausência de consenso.

Conforme a Hipótese 2, as assinaturas dos APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça integravam a “política de atração de investimentos estrangeiros diretos”. A partir de 1992, o Executivo começou a celebrar essa espécie de tratado, no intuito de atrair capital necessário ao desenvolvimento nacional. A convergência das agências executivas em torno dessa meta ocasionou o baixo tempo de tramitação desses tratados no âmbito do Executivo.

No Congresso Nacional, a falta de consenso a essa primeira leva de APPRI obstou a referenda parlamentar, redundando em alto tempo de tramitação. O dissenso manifestou-se por meio de cláusulas interpretativas e supressivas que comprometeram o cerne dos atos internacionais. A discordância também se deu de modo velado, pelo “silêncio legislativo”.

A controvérsia parlamentar em relação aos APPRI chamou a atenção para os aspectos negativos dos tratados, incitando a divergência no âmbito do Executivo. Comprometeu-se, assim, a convergência das agências executivas em torno da “política de atração de investimentos estrangeiros diretos”. Em última análise, a compatibilidade dos APPRI com a política externa desapareceu, redundando no alto tempo de tramitação dos acordos com a Alemanha e a França, que ainda se encontravam no Executivo.

Quando o Executivo remeteu os APPRI com a Alemanha e com a França, deputados federais empreenderam nova investida contra os atos internacionais. Esses APPRI, assim como os tratados com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça, sofreram a contraposição parlamentar. Esse antagonismo mostrou-se ainda mais eficiente em relação aos últimos APPRI, haja vista que os processos decisórios desses tratados avançaram menos na Câmara dos Deputados.

A forte objeção parlamentar obstruiu os processos decisórios de todos os APPRI, redundando em alto tempo de tramitação no Legislativo. Esse impasse, que contaminou o próprio Executivo, levou o governo a reconsiderar a conveniência política de concluir os APPRI. Desse modo, a contraposição de deputados federais concorreu para a decisão do Executivo em solicitar a retirada de tramitação dos acordos.

Ao mapear os processos decisórios dos APPRI na Câmara dos Deputados, vislumbrou-se como parlamentares conseguiram impedir o “rolo compressor” (CINTRA, 2002) do governo Fernando Henrique Cardoso na agenda do Congresso Nacional. Os Deputados Federais foram influenciados pelos partidos políticos, assim como pelas informações disponibilizadas pelas Comissões da Casa Legislativa. Nesse sentido, explicações simplistas apresentam-se inadequadas para apreender a contraposição parlamentar aos APPRI, fazendo-se necessárias interpretações que levem em conta que o comportamento parlamentar é multifacetado.

Sob o enfoque partidário do comportamento parlamentar, as agremiações esquerdistas sobressaíram nos processos decisórios dos APPRI. A contraposição aos atos internacionais foi capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores, que demonstrou grande disciplina em seus quadros. João Fassarella, José Dirceu, José Genuíno, José Pimentel, Luiz Gushiken, Marcos Rolim, Paulo Delgado, Vanio dos Santos, Virgílio Guimarães e Walter Pinheiro opuseram-se aos acordos tanto no sistema de comissões, quanto no Plenário.

A coalizão esquerdista que se opunha aos APPRI dispunha de bancada minoritária quando os APPRI tramitavam na Câmara dos Deputados, conforme a Tabela 13. Na maior parte da 50<sup>a</sup> e da 51<sup>a</sup> Legislaturas, o Partido Comunista do Brasil, o Partido Democrático Trabalhista, o Partido dos Trabalhadores, o Partido Popular Socialista e o Partido Socialista Brasileiro somaram não mais que 114 dos 513 assentos, o que equivale a 22,2% da Casa Legislativa. Somente após a

vitória do petista Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002, a representação do Partido dos Trabalhadores aumentaria de modo significativo.

Tabela 13 - Bancadas partidárias dos líderes que subscreveram as emendas de plenário aos APPRI

<b>Partido</b>	<b>1995</b>		<b>1997</b>		<b>1999</b>		<b>2001</b>		<b>2002a</b>		<b>2002b</b>	
<b>Partido Democrático Trabalhista</b>	33	6,4%	23	4,5%	25	4,9%	17	3,3%	16	3,1%	21	4,1%
<b>Partido dos Trabalhadores</b>	49	9,5%	51	9,9%	59	11,5%	58	11,3%	58	11,3%	91	17,7%
<b>Partido Comunista Brasileiro e Partido Popular Socialista</b>	2	0,4%	2	0,4%	3	0,6%	13	2,5%	12	2,3%	15	2,9%
<b>Partido Comunista do Brasil</b>	10	1,9%	10	1,9%	7	1,4%	10	1,9%	10	1,9%	12	2,3%
<b>Partido Socialista Brasileiro</b>	15	2,9%	11	2,1%	18	3,5%	16	3,1%	17	3,3%	22	4,3%
<b>Total</b>	109	21,2%	97	18,9%	112	21,8%	114	22,2%	113	22%	161	31,4%

Fonte: Autoria própria com base em Fleischer (2004, p. 257).

Nota 1: 2002a refere-se a agosto de 2002; e 2002b diz respeito a outubro de 2002, quando se realizaram as eleições para a Presidência da República e para o Congresso Nacional.

Nota 2: Arredondaram-se as porcentagens nas casas decimais, ocasionando pequenas distorções.

Levando em conta que esses partidos não contavam com a representação necessária para garantir a rejeição liminar dos APPRI, mostrou-se eficaz concentrar a contraposição parlamentar somente nos dispositivos basilares dos tratados. Esses dispositivos compreendiam o direito à indenização adequada, pronta e efetiva em caso de desapropriação; a garantia do recurso à arbitragem internacional como meio de solução de controvérsia; e a liberdade na transferência do capital invertido. Esta liberdade corresponde, em última análise, ao cerne dos tratados de investimentos na Era Global (VANDEVELDE, 2005).

Restringiram-se os dispositivos basilares dos APPRI mediante aposição de cláusulas interpretativas e supressivas nos PDC que aprovavam os atos internacionais. Essas ressalvas consistem nos meios legítimos de emendamento parlamentar, conforme o entendimento preponderante na Câmara dos Deputados, consolidado na resposta da CCJC à Consulta nº 7/1993 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995). Conforme esse entendimento, as alterações substanciais nos textos dos tratados podem dar-se somente nas negociações entre os Estados convenientes, das quais o Legislativo não participa.

Conquanto se admitam tão somente esses gêneros de ressalva, deputados federais empregaram, ardilosamente, cláusulas interpretativas para a alteração substancial dos APPRI. Ao propor que a garantia do recurso à arbitragem internacional se condicionava à anuência do governo brasileiro, esses parlamentares propunham, em verdade, emendas aos próprios textos pactuados com outros Estados.

As cláusulas interpretativas e supressivas foram justificadas pela esquerda sobretudo com base em razões jurídicas. O preconceito ideológico em relação aos investidores estrangeiros, que incitou a oposição aos tratados da Era Pós-Colonial (VANDEVELDE, 2005), deu lugar a argumentos técnicos, potencializando o poder de convencimento da esquerda na arena legislativa. Nesse contexto, as Comissões, a despeito de suas composições heterogêneas, aprovaram frequentemente as cláusulas interpretativas e supressivas por unanimidade.

Chama atenção que as razões exploradas pela coalizão esquerdista foram propostas, de modo precursor, por parlamentar integrante da base governista e de partido com orientação liberal. Em 8 de março de 1995, o deputado Aroldo Cedraz, do Partido da Frente Liberal, propôs cláusula interpretativa que condicionava o APPRI com a Suíça às normas constitucionais sobre indenização por desapropriação. A atuação desse Deputado sugere a limitação do modelo partidário para a explicação do comportamento parlamentar.

Essa limitação verifica-se, igualmente, na dinâmica do próprio Partido da Social Democracia Brasileira, a agremiação do Presidente da República que patrocinara assinaturas de APPRI. Os peessedebistas Julio Redecker e Yeda Crusius adotaram posturas divergentes em relação aos acordos. O primeiro demorou só 44 dias, para apresentar seu parecer favorável ao PDC que aprovava o APPRI com o Chile. A última postergou a apresentação de seu parecer ao PDC que aprovava o APPRI com a Alemanha, por três anos.

O impasse parlamentar em torno dos APPRI inviabilizou o consenso no âmbito do Colégio de Líderes. A divergência no Colégio foi atestada pelo Primeiro-Vice-Presidente, Efraim Moraes, ao justificar a retirada de pauta de ofício de APPRI na sessão de 29 de março de 2001. Ante o dissenso entre as lideranças, o Partido da Social Democracia Brasileira, o Partido Trabalhista, o Partido da Frente Liberal, o Partido Progressista Brasileiro apoiaram a retirada de pauta dos APPRI.



O Colégio de Líderes constitui relevante instância decisória, pois orienta a Presidência da Câmara dos Deputados na definição da agenda legislativa (FIGUEIREDO, 2012). Considerando que, em geral, os tratados são referendados pela Câmara em votações simbólicas, com base no consenso das lideranças, o papel desse colegiado mostra-se ainda mais relevante. Nesse sentido, a controvérsia no âmbito do Colégio de Líderes concorreu decisivamente para que os APPRI não retornassem à pauta do Plenário até sua retirada de tramitação.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa problematizou a avaliação de que o Congresso Nacional, tão somente, chancela os tratados celebrados pelo Executivo, tendo fraca ingerência na política externa brasileira. Inicialmente, apresentaram-se as obras de Putnam (1988), de Milner (1997) e de Martin (2000), as quais integram à análise da política externa as ações dos atores domésticos. A despeito das divergências em suas conclusões, os autores concordam que o Legislativo pode interferir nos compromissos assumidos internacionalmente pelo Executivo.

Em seguida, discorreu-se especificamente sobre a experiência brasileira. A participação do Congresso Nacional na conclusão dos tratados sujeita-se a limitações institucionais significativas. Em primeiro lugar, os acordos executivos não dependem do referendo parlamentar. Em segundo lugar, não há mecanismo institucionalizado de consultas ao Congresso durante as negociações internacionais, por conseguinte a atividade legislativa formalmente se restringe à deliberação de tratados já formatados pelo Executivo. Em terceiro lugar, não há tampouco o envolvimento do Congresso com a terminação dos tratados.

A estrutura institucional restringe, igualmente, a capacidade congressual de modificar os tratados celebrados internacionalmente pelo Executivo. No costume parlamentar, prevaleceu o entendimento de que os congressistas podem apresentar tão somente ressalvas, entendidas como meras cláusulas interpretativas e supressivas. A prática legislativa não admite alterações no conteúdo dos atos internacionais, obstando o influxo das preferências parlamentares sobre resultado do processo decisório.

Além da estrutura institucional no processo decisório dos tratados, outros fatores restringem a participação do Congresso Nacional na conclusão dos tratados. Dentre esses fatores, a literatura ressalta a ausência de tempo, de estrutura e de informação por parte do Legislativo (ALEXANDRE, 2006), o insulamento burocrático do MRE (CHEIBUB, 1985; FIGUEIRA, 2009; PINHEIRO, 2003; RAMANZINI JÚNIOR, FARIAS, 2014), o baixo retorno eleitoral da política externa (OLIVEIRA, 2004), os poderes exacerbados do Executivo no presidencialismo de coalizão (DINIZ, RIBEIRO, 2008), a atuação meramente reativa dos parlamentares na política externa brasileira (ALEXANDRE, 2006; SCHMIDT, 2011), a convergência de preferências entre o Executivo e o Legislativo nas relações exteriores do país (NEVES, 2003).

Não obstante as limitações identificadas, esta pesquisa concluiu que os congressistas podem interferir no processo decisório dos tratados. Ao pesquisar as mensagens presidenciais que solicitaram as retiradas de tramitação dos tratados, verificou-se que o Executivo, considerado como o *veto player* da política externa brasileira, reconheceu a capacidade de o Congresso Nacional frustrar a conclusão dos atos internacionais. Segundo o próprio Executivo, o antagonismo parlamentar incitou os pedidos de retirada de tramitação do Acordo entre o Brasil e os EUA relativo à Cooperação em Ciência e Tecnologia, assim como dos APPRI.

Por fim, submeteram-se à análise qualitativo-comparativa os processos decisórios dos APPRI, a fim de apreender a interferência do Legislativo na conclusão desses tratados. Verificou-se que os processos decisórios dos APPRI se desenvolveram de modos distintos no âmbito do Executivo. As assinaturas dos APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça integrou a “política de atração de investimentos estrangeiros diretos”, empreendida pelo governo brasileiro. A convergência das agências executivas em torno dessa política ocasionou o baixo tempo de tramitação desses acordos no âmbito do Executivo.

No Congresso Nacional, a falta de consenso aos APPRI com o Chile, Portugal, o Reino Unido e a Suíça obstou a referenda parlamentar, redundando em alto tempo de tramitação. Por um lado, a discordância deu-se pelo “silêncio legislativo” (SOUZA, 2010, 2013), ou seja, pela obstrução velada do processo decisório. Pelo outro, o dissenso ocorreu de modo manifesto, por meio de ressalvas.

As ressalvas vinculavam-se a dispositivos primordiais dos APPRI. A garantia à livre transferência do capital foi objeto de reserva, porquanto limitava a soberania do Estado brasileiro sobre suas reservas internacionais e agravava a exposição da economia local aos fluxos financeiros especulativos. Além disso, propôs-se que o direito à indenização pela desapropriação ficasse explicitamente sujeito às regras constitucionais sobre o tema. As ressalvas restringiam, ainda, o recurso à arbitragem internacional pelo investidor, para impedir a preterição imotivada da Justiça brasileira.

A controvérsia parlamentar em relação aos dispositivos primordiais dos APPRI incitou a divergência no âmbito do próprio Executivo. Comprometeu-se, assim, a convergência das agências executivas em torno da “política de atração de investimentos estrangeiros diretos”. Em última análise, a compatibilidade dos APPRI com a política externa desapareceu, redundando no

alto tempo de tramitação dos acordos com a Alemanha e a França, que ainda se encontravam no Executivo.

Quando o Executivo remeteu os APPRI com a Alemanha e a França, Deputados Federais empreenderam nova investida contra os atos internacionais. Essa segunda leva de APPRI sofreu a contraposição parlamentar, assim como os tratados com o Chile, com Portugal, com o Reino Unido e com a Suíça. Esse antagonismo aos últimos dois acordos mostrou-se ainda mais eficiente, haja vista que os respectivos processos decisórios avançaram menos na Câmara dos Deputados.

O antagonismo parlamentar obstruiu os processos decisórios dos APPRI, redundando em alto tempo de tramitação no Legislativo. Esse impasse, que contaminou o próprio Executivo, levou o governo a reconsiderar a conveniência política de concluir esses tratados. Desse modo, a contraposição de Deputados Federais concorreu para a decisão do Executivo em solicitar a retirada de tramitação dos APPRI, influenciando os rumos da política externa econômica.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de; SOARES, Gláucio Ary Dillon. As funções do Legislativo. **Revista de Administração Pública**, v. 7, n. 1, p. 73-98, jan./mar. 1973.

ACCIOLY, Hildebrando. A conclusão de atos internacionais no Brasil. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, v. 9, n. 17/18, p. 58-63, jan./dez. 1953.

\_\_\_\_\_. A ratificação e a promulgação dos tratados em face da constituição. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, v. 4, n. 7, p. 5-11, jan./jun. 1948.

\_\_\_\_\_. Ainda o Problema da Ratificação dos Tratados em face da Constituição Federal Brasileira. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Rio de Janeiro, n. 13/14, p. 20-33, jan./dez. 1951.

ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 44, n. 1, jun. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292001000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A estrutura constitucional das relações internacionais e o sistema político brasileiro. **Contexto Internacional**, n. 12, 1990.

\_\_\_\_\_. A política externa nas campanhas presidenciais. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 62, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/062/62almeida.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. As relações internacionais na ordem constitucional. **Revista de informação legislativa**, v.26, n. 101, p. 47-70, jan./mar. 1989.

\_\_\_\_\_. **O problema político dos APPIS: questionamentos e alegações, respostas tentativas**. Brasília, 17 set. 2008. Disponível em: <[http://www.academia.edu/5921491/1928\\_O\\_problema\\_pol%C3%ADtico\\_dos\\_APPIS\\_questionamentos\\_e\\_alega%C3%A7%C3%B5es\\_respostas\\_tentativas\\_2008\\_](http://www.academia.edu/5921491/1928_O_problema_pol%C3%ADtico_dos_APPIS_questionamentos_e_alega%C3%A7%C3%B5es_respostas_tentativas_2008_)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Partidos Políticos e política externa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 23, n. 91, jul./set. 1986.

\_\_\_\_\_. Relações exteriores e constituição. **Revista brasileira de política internacional**, v.29, nº 115/116, p. 83-90 1986.

\_\_\_\_\_. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Rev. bras. polít. int.**, v.47, n.1, p. 162-184, 2004

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. São Paulo: Campus Elsevier/Fundação Konrad Adenauer, 2011.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, nº 2, dez. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292012000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 04 nov. 2013.

ATTUCH, Leonardo. DEM, um partido em extinção. **ISTOÉ**, ed. 1957, 2 mai. 2007. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/colunas-e-blogs/coluna/3681\\_DEM+UM+PARTIDO+EM+EXTINCAO](http://www.istoe.com.br/colunas-e-blogs/coluna/3681_DEM+UM+PARTIDO+EM+EXTINCAO)>. Acesso em: 9 ago. 2015.

AZEVEDO, Déborah Bithiah de. **Os Acordos para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos assinados pelo Brasil**. Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, mai. 2001.

BAENA SOARES, C. L. **O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil**. Tese (Curso de Altos Estudos). Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Investimento estrangeiro direto**. [20--]. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INVEDIR>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. Política exterior do Brasil – de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO a Lula. **Plenarium**, Brasília, ano II, n. 2, p. 64-83, nov. 2005.

BARBOSA, Salomão Almeida. O poder de celebrar tratados no direito positivo brasileiro: a experiência prática do Brasil. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do Uni-CEUB**, p. 15-30, 2006.

BEEM, Betsi. **Transforming Domestic Policy Venues: Legislative and Organizational Dimensions of Implementing Environmental Treaties**. APSA 2010 Annual Meeting Paper. 2010.

BEEMELMANS, Hubert; TREVIRANUS, Hans. **National Treaty Law and Practice: Federal Republic of Germany**. In: HOLLIS, Duncan; BLAKESLEE, Merritt; EDERINGTON, Benjamin (Ed.). *National Treaty Law and Practice: Dedicated to the Memory of Monroe Leigh*. M. Leiden/Boston: Nijhoff, 2005. Capítulo 9.

BEVILAQUA, Clovis. **Denúncia de tratado**. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz (Org.). *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty Volume II (1913-1914)*. Brasília: Senado Federal, 2000. p. 598-600.

BLALOCK, Hubert M. **Social statistics**. New York: McGraw-Hill, 1960.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 18.956, de 22 de outubro de 1929**. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18956-22-outubro-1929-549004-publicacaooriginal-64267-pe.html>>. Acesso em: 11 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6105, de 30 de abril de 2007**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 mai. 2007.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm)>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 28 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1962. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4117Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117Compilada.htm)>. Acesso em: 21 set. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer da Comissão à Consulta nº 4/2004, de 9 de dezembro de 2004.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/257588.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Comissão de Finanças e Tributação. **Parecer do Relator, dep. Augusto Viveiros, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária deste, com emenda.** 6 mar. 1997. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=MSC&intProp=10&intAnoProp=1995&intParteProp=9>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Parecer do Relator, Dep. Carlos Pannunzio, pela aprovação do PDC 365/1996 e pela rejeição da EMP 1.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D8B3F63AF9A71BC44D16A21BE2CCBC20.proposicoesWeb1?codteor=119674&filename=Tramitacao-PDC+365/1996](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D8B3F63AF9A71BC44D16A21BE2CCBC20.proposicoesWeb1?codteor=119674&filename=Tramitacao-PDC+365/1996)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 26 mai. 1992.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 16 ago. 1995.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 3 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 4 fev. 1997.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília DF, Ano LII, suplemento ao nº 38, terça-feira, 11 mar. 1997.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 22 jul. 1997.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 22 set. 1999.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 out. 1999.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 6 nov. 1999.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 20 jan. 2000.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 30 jan. 2000.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 4 mai. 2000.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, v. II, Brasília, DF, 30 nov.2000.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 5 jun. 2002.



\_\_\_\_\_. **Jornal da Câmara**, Brasília, DF, Ano 1, nº 140, 24 ago. 1999.

\_\_\_\_\_. **Jornal da Câmara**, Brasília, DF, Ano 1, nº 147, 2 set. 1999.

\_\_\_\_\_. **Questão de Ordem nº 11930023, de 17 de abril de 1959**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:5:::>>. Acesso em: 1º jun. 1959.

\_\_\_\_\_. **Questão de Ordem nº 430, de 7 de novembro de 2007**. Autor: Otavio Leite (PSDB-RJ). Presidente: Arlindo Chinaglia (PT-SP). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:2:::>>. Acesso em: 31 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Questão de Ordem nº 282, de 13 de maio de 2008a**. Autor: Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA). Presidente: Arlindo Chinaglia (PT-SP). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:2:::>>. Acesso em: 31 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Questão de Ordem nº 283, de 13 de maio de 2008b**. Autor: José Carlos Aleluia (DEM-BA). Presidente: Arlindo Chinaglia (PT-SP). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:2:::>>. Acesso em: 31 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Questão de Ordem nº 285, de 13 de maio de 2008c**. Autor: Leonardo Picciani (PMDB-RJ). Presidente: Arlindo Chinaglia (PT-SP). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:2:::>>. Acesso em: 31 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Questão de Ordem nº 36, de 6 de abril de 2011a**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:10:::>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Questão de Ordem nº 75, de 31 de maio de 2011b**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:23:::>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 21 de setembro de 1989**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RegimentoInternoatRCD312013.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto. **Direito internacional público positivado: pactos internacionais em análise no Congresso Nacional entre 1988 e 2011**. Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **O Brasil no cenário internacional: uma peça em mais de mil atos (reflexos do debate parlamentar entre 4 de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2010)**. Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Tempo de inserção dos atos internacionais na ordem jurídica brasileira: um estudo de tema entre 1988 e 2012 (cooperação penal, policial e de defesa)**. Brasília, Câmara dos Deputados, fev. 2013.

CARDOSO, Evorah Lusci. **Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira: constituição de um novo veto player?**. Artigo elaborado para a disciplina Análise de Política Externa, ministrada no Departamento de Ciência Política da Pós-Graduação da Universidade de São Paulo (USP), 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org.). **Discursos selecionados do presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

CARREGARO, Ana Carolina Costa. **Análise da arbitragem internacional de investimento estrangeiro: Emílio Agustín Maffezini vs. o Reino Unido da Espanha e os Acordos para Promoção e Proteção do Investimento Estrangeiro na Argentina**. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

CASTELAN, Daniel Ricardo. Acordos de investimentos na América do Sul. **Boletim de economia e política internacional**, n. 12, p. 75-93, out./dez. 2012.

CERVO, Amado Luiz. **O parlamento brasileiro e as relações exteriores: 1826-1889**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_; BUENO, Clodoaldo Bueno. **História da Política Exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CESAR, Susan Elizabeth Martins; MAIA, Clarita Costa. **A diplomacia congressual: Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 41, n. 163, p. 363-388, jul./set. 2004.

CHEIBUB, Zairo Borges. **Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica**. Dados, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

CINTRA, Antônio Octávio. Avaliando o governo FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: dois aspectos. **Cadernos Aslegis**, v. 6, n. 12, p. 47-57, set/dez 2002.

\_\_\_\_\_; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. p. 135-172.

\_\_\_\_\_. Lei sobre a Assembleia Federal, de 13 de dezembro de 2002. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010664/201505010000/171.10.pdf>>. Acesso em: 18 de mai. 2015.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. **Investment Instruments Online**. What are BITs? 17 ago. 2004. Disponível em <[http://www.unctadxi.org/templates/Page\\_\\_\\_\\_1006.aspx](http://www.unctadxi.org/templates/Page____1006.aspx)>. Acesso em: 23 ago. 2015.

CONGRESSO NACIONAL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Consulta nº 7, de 1993. **Diário do Congresso Nacional**, Seção I, 11 mar. 1995. p. 3035-3039.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso L. N. Amorim. Mensagem nº 467, de 24 de junho de 1994. **Diário do Congresso Nacional**, Seção I, quarta-feira, 17 ago. 1994, p. 11751.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1, de 2011, que dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, sua composição, organização e competências. **Diário Oficial da União**, DF, 7 jun. 2011. Seção 1, p. 1.

CONSELHO DA EUROPA. **Treaty Making - Expression of Consent by States to be Bound by a Treaty**. A Haia: Kluwer Law International, 2001.

CONSTITUTE. **Denmark 1953**. 2014a. Disponível em: <[https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark\\_1953](https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953)>. Acesso em: 18 ag. 2014.

CORRÊA, Renato Salles Feltrin. Lex América: os Tratados e o Legislativo no MERCOSUL. **E-Legis**, n. 5, p. 48-65, 2º sem. 2010.

COSTA, José Augusto Fontoura. **Direito Internacional do Investimento Estrangeiro**. Curitiba: Juruá, 2010.

\_\_\_\_\_. Proteção e promoção do investimento estrangeiro no Mercosul—uma ferramenta para a implementação de um bom clima de investimentos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 2, p. 60-77, 2006.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.

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

DINAMARCA. Folketinget. **Danish EU referenda**. 2014. Disponível em: <[http://www.eu-oplysningen.dk/euo\\_en/dkeu/referenda/](http://www.eu-oplysningen.dk/euo_en/dkeu/referenda/)>. Acesso em: 18 ag. 2014.

DINIZ, Simone. Atos internacionais e atuação do Legislativo. **Teoria e Pesquisa**, v. 18, n. 1, p. 27-59, 2009.

\_\_\_\_\_. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 333-369, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 80, 2000.

\_\_\_\_\_. Processo legislativo e sistema de Comissões. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 26, p. 59-78, abr./dez. 1999.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 3, 2008. Disponível em: <[http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212008000100006&lng=en&nrm=iso](http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212008000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 dez. 2013.

DIRETÓRIO DO PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO EM MINAS GERAIS. **História**. Minas Gerais, 20-?. Disponível em: <<http://ptcmg.org.br/plus/modulos/conteudo/?tac=historia>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

DREZNER, Daniel. Resenha de: MILNER, Helen. Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations. **American Political Science Review**, v. 92, n. 2, jun. 1998. p. 506-507.

EINCHENSEHR, Kristen. Treaty Termination and the Separation of Powers. In: **Virginia Journal of International Law**, v. 53, n. 2, p. 247-308, 2013.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Congressional Research Service. **Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate**. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1993.

\_\_\_\_\_. **Constitution of the United States (1787)**. Disponível em: <[http://en.wikisource.org/wiki/Constitution\\_of\\_the\\_United\\_States\\_of\\_America](http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America)>. Acesso em: 1 jun.. 2014.

FARES, Seme Taleb. **Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo**. Monografia (Especialização). Brasília: Cefor, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, 2012.

\_\_\_\_\_. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292008000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 abr. 2014.

FELDMAN, Luiz. Três atos da "consularização" da diplomacia brasileira. **Política Externa**, v. 17, n. 4, p. 89-101, mar./maio 2009.

FERRARI, Diogo Augusto. **O Congresso Nacional e Apreciação de Tratados Internacionais entre 1999 e 2006**. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 75-90.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. V. 1. 2 ed. atual. e reform. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA, Marcelo Costa. **Congresso Nacional e política externa da integração: um controverso debate acadêmico**. Ponto-e-Vírgula. Revista de Ciências Sociais. ISSN 1982-4807, n. 5, 2009.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, para Obtenção do Título de Doutor em Ciência Política. 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/FAPESP, 2001.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. O colégio de líderes: surgimento e evolução. **E-Legis-Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 8, n. 8, p. 6-33, 2012.

FISH, M. Steven; KROENIG, Matthew. **The Handbook of National Legislatures**. New York: Cambridge University Press, 2009.

FISHER, Louis. **Congressional Participation in the Treaty Process**. University of Pennsylvania Law Review, v. 137, n. 5, p. 1511-1522, 1989.

\_\_\_\_\_. The Law Treaty Negotiation: A Presidential Monopoly? **Presidential Studies Quarterly**, v. 38, n. 1, p. 144-158, 2008.

FONSECA, Carmen. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade?. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 29, mar. 2011 . Disponível em: <[http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992011000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000100003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 25 abr. 2014.

FONTANIVE, Vicente Marcos. **Estudo a respeito da elaboração de proposta de emenda constitucional (PEC) visando a alterar os artigos da Constituição Federal que tratam da apreciação dos atos internacionais, dando poderes ao poder legislativo de modificá-los**. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Maio, 2007.

FONTOURA, Jorge. A era dos tratados. **Gazeta do Povo**, 31 out. 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/colunistas/conteudo.phtml?id=1421372>>. Acesso em: 2 maio 2014.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. **O Congresso Nacional e a Política Externa (1999-2006)**. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 43-59.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Poder legislativo e político internacional. \_\_\_\_\_. **Estudos de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1957.

FRANCO, Itamar. **Discursos selecionados do presidente Itamar Franco**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

FRIEDMANN, Wolfgang. **The changing structure of international law**. New York: Columbia Univ. Press, 1964.

FROWEIN, Jochen; HAHN, Michael. The participation of parliament in the treaty process in the Federal Republic of Germany. **Chicago-Kent Law Review**, v. 67, n. 2, p. 361-387, 1991.

GABSCH, Rodrigo D.'Araujo. **Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

GARCIA, Márcio Pereira Pinto. **A terminação de tratado e o Poder Legislativo à vista do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional internacional brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

GASPARI, Elio. Serra joga parado, mas quer preferência. **Folha de S. Paulo**, 3 mar. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0303201004.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2015.

GERRING, John. **Social science methodology: a criterial framework**. New York : Cambridge University Press, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOLOVE, David M. Treaty-Making and the Nation: The Historical Foundations of the Nationalist Conception of the Treaty Power. **Michigan Law Review**, p. 1075-1319, 2000.

GRÃ-BRETANHA. **War Powers and Treaties: Limiting Executive Powers**. TSO (Stationery Office, 2007.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 Dec. 2013.

HAMMARSKJÖLD, Dag. **Markings**. New York: Vintage Books, 2006.

HAMILTON, Alexander. **Federalist n° 75: The Treaty-Making Power of the Executive**. in: MANIS, Jim (ed.). **The Federalist Papers**. The Electronic Classics Series. Hazleton: Pennsylvania State University, 2014. Disponível em: <<http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2014.

HANRIEDER, Wolfram F. Compatibility and consensus: A proposal for the conceptual linkage of external and internal dimensions of foreign policy. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 4, p. 971-982, dez. 1967.

\_\_\_\_\_. Compatibility and Consensus: A Proposal for a Conceptual Linkage of External and Internal Dimension of Foreign Policy. In: HANRIEDER, Wolfram F. (Org.). **Comparative Foreign Policy: Theoretical Essays**. New York: David McKay Company, 1971.

HARRINGTON, Joanna. Redressing the Democratic Deficit in Treaty Law Making:(Re-) Establishing a Role for Parliament. **McGill LJ**, v. 50, 2005.

HART, Herbert L. A. O Conceito de Direito. 4. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2005.

HENKIN, Louis. Treaty Makers and the Law Makers: The Law of the Land and Foreign Relations. **U. pa. l. rev.**, v. 107, 1958.

HOLLIS, Duncan B. **A Comparative Approach to Treaty Law and Practice**. In: HOLLIS, Duncan; BLAKESLEE, Merritt; EDERINGTON, Benjamin (Ed.). National Treaty Law and Practice: Dedicated to the Memory of Monroe Leigh. M. Leiden/Boston: Nijhoff, 2005. Capítulo 1.

\_\_\_\_\_. Why State Consent Still Matters-Non-State Actors, Treaties, and the Changing Sources of International Law. **Berkeley J. Int'l L.**, v. 23, p. 137-615, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's third wave. **Journal of democracy**, v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991.

JARDIM, Tarcisio dal Maso. Condicionantes impostas pelo Congresso Nacional ao Executivo Federal em Matéria de Celebração de Tratados. **Agenda Legislativa**.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Mídia e política externa : democratização ou instrumentalização? A política externa brasileira segundo a Folha de S. Paulo (1998-2002). **Política Externa**, v. 18, n. 3, p. 189-204, dez./fev. 2009/2010.

KAPPAUN, Alexandre de Oliveira; SANTOS, Vanessa Cristina dos. **A interação entre a política interna e a política externa: a teoria dos jogos de dois níveis e os temas sociais na política externa brasileira**. Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2001, 2011.

KÖNIG, Thomas. Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowng European legislative decision making. **European Journal of Political Research**, v. 46, n. 3, p. 417-444, 2007.

LAFER, Celso. The World Trade Organization Dispute Settlement System. In: **Gilberto Amado: memorial lectures**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: FUNAG, 2012. p. 237-266.

LAMOUNIER, Bolívar. **A democracia brasileira no limiar do século 21**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996.

LEMOS, Leany. **Brazilian Congress and Foreign Affairs**. GEG Working Paper 2010/58.

LIMA, Delcio Machado de. **A Política Econômica Externa e a Política Doméstica: a Crise da Dívida Externa Brasileira no Final do Século XX**. Dissertação apresentada ao Programa de

Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 22, p. 265-303, julho/dezembro de 2000.

\_\_\_\_\_. O Legislativo e a Política Externa. In: RABELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (org.). Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. p. 41-52.

\_\_\_\_\_; Carlos R. S. Milani. Por que democratizar a política externa brasileira? **Correio Braziliense**, Opinião, 16 abr. 2014.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Fabiano. O Congresso Brasileiro e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.52, p. 121-149, 2001.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Fabiano. O Interesse Nacional e a Integração Regional. **Papéis Legislativos**, ano 2, nº 1, abr. 2008.

LIMA, Péricles Pedrosa. Os jogos de dois níveis de Putnam, a política externa ambígua de Vargas e o projeto desenvolvimentista. **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 5, n. 9, p. 127-157, 2006.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos-CEBRAP**, n. 76, p. 17-41, 2006.

LIST, Christian; SPIEKERMANN, Kai. Methodological Individualism and Holism in Political Science: A Reconciliation. **American Political Science Review**, 107, n. 4, p. 629-643, nov. 2013.

LOPES, Dawisson Belém. A plausibilidade de uma gestão democrática da política externa: algumas hipóteses (insatisfatórias) sobre o caso brasileiro. **Cena Internacional**, v. 10, n. 2, 2008.

\_\_\_\_\_. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

\_\_\_\_\_. Política externa democrática. Oxímoro, quimera ou tendência?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 185-202, 2012.

\_\_\_\_\_. Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LUCHAIRE, François. The participation of parliament in the elaboration and application of treaties. **Chicago-Kent Law Review**, v. 67, n.2, p. 341-360, 1991.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A alteração legislativa dos tratados à ótica do direito constitucional brasileiro. **Papéis Legislativos**, set. 2009.



MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. A diplomacia congressual: Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 163, jul./set. 2004. p. 363-388.

MARTIN, Lisa L. **Democratic commitments: Legislatures and international cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição de 1946**. v. 1. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Comentário ao art. 5º, § 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina. p. 518-524.

\_\_\_\_\_. O Poder Legislativo e os tratados internacionais: o treaty-making power na Constituição brasileira de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n. 150, abr./jun. 2001. p. 27-53.

MCCUBBINS, Matthew; SCHWARZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 16-79, fev. 1984.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **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 Editor, 1995.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo e os tratados internacionais**. Porto Alegre: Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul e L&PM Editores Ltda., 1983.

MEDEIROS, Danilo B.; SANTOS, Rafael F.; SANTOS, Samuel M. **Padrões de Atuação das Comissões no Congresso Nacional (1988-2006)**. Texto apresentado ao Grupo de Trabalho 21: Estudos Legislativos. Caxambu: 32º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 2008.

MENCK, José Theodoro Mascarenhas. **Prerrogativas do Congresso Nacional quanto à apreciação de atos internacionais**. Brasília, Câmara dos Deputados, abr. 2003.

MENDONÇA, Christopher Bahia. **Poder Legislativo e Política Externa: uma Comparação entre Alemanha, Brasil e EUA**. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. 22-26 de junho de 2013.

MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL**, de 9 de dezembro de 2005. Disponível em:

<<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuertos/2005/portugues/92-protocolodelparlasur.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

MILNER, Helen. **Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University, 1997.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Acordo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e o Reino dos Países Baixos, em 25 de novembro de 1998**. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1998/b\\_54/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1998/b_54/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Federal da Alemanha sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, de 21 de setembro de 1995g**. Disponível em: <>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Confederação Suíça sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, em 11 de novembro de 1994e**. Disponível: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b\\_85/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b_85/at_download/arquivo)>. Acesso em: 13 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Econômica Belgo-Luxemburguesa sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, de 6 de janeiro de 1999**. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1999/b\\_1/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1999/b_1/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, de 4 de julho de 1995e**. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b\\_51/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b_51/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, em 26 de junho de 1997**. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b\\_52\\_2011-09-01-14-10-01/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_52_2011-09-01-14-10-01/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, de 22 de março de 1994c**. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b\\_20/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b_20/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino da Dinamarca sobre s Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, em 4 de maio de 1995d**. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b\\_33/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b_33/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte sobre Promoção e Proteção de Investimentos, de 19 de julho de 1994d**. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b\\_42/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b_42/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Finlândia para a Promoção e a Proteção de Investimentos, de 28 de março de 1995b.** Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b\\_19/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b_19/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimento, de 21 de março de 1995a.** Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b\\_17/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b_17/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e a República Italiana, de 3 de abril de 1995c.** Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b\\_20/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b_20/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Coreia, em 1º de setembro de 1995f.** Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b\\_69/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b_69/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Acordo para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa, em 9 de fevereiro de 1994b.** Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b\\_8/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b_8/at_download/arquivo)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Atos Internacionais- Prática Diplomática Brasileira - Manual de Procedimentos.** Brasília: 2010. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Discurso proferido pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado, no encerramento dos “Diálogos sobre Política Externa”.** Palácio Itamaraty, 2 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-proferido-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-no-encerramento-dos-dialogos-sobre-politica-externa-palacio-itamaraty-2-de-abril-de-2014>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos nº 00077/DMC/AFEPA/DAM I - MRE - MSUL.** Brasília, DF, 26 mar. 2004. Não paginado. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=MSC&intProp=749&intAnoProp=1995&intParteProp=2>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos nº 00398 DSF/ARC/DE-I - MRE - PEXT EFIN.** Brasília, DF, 5 dez. 2002a. **Diário da Câmara dos Deputados,** Brasília, DF, 13 dez. 2002. p. 54410-54411.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos nº 00399 DSF/ARC/DE-I - MRE - PEXT EFIN. Brasília, DF, 5 dez. 2002b. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 dez. 2002. p. 54411-54412.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos nº 00400 DSF/ARC/DE-I - MRE - PEXT EFIN. Brasília, DF, 5 dez. 2002c. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 dez. 2002. p. 54412-54413.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos nº 00401 DSF/ARC/DE-I - MRE - PEXT EFIN. Brasília, DF, 5 dez. 2002d. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 dez. 2002. p. 54413-54414.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos nº 00402 DSF/ARC/DE-I - MRE - PEXT EFIN. Brasília, DF, 5 dez. 2002e. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 dez. 2002. p. 54409-54410.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos nº 403 DSF/ARC/DEI - MRE - PEXT EFIN. Brasília, DF, 5 dez. 2002f. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 dez. 2002. p. 54414-54415.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Colônia para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL, de 17 de janeiro de 1994a**. Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 11/1993. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-colonia-para-protecao-e-promocao-reciproca-de-investimentos-no-mercosul-dec-cmc-11-93/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-colonia-para-protecao-e-promocao-reciproca-de-investimentos-no-mercosul-dec-cmc-11-93/at_download/arquivo)>. Acesso em: 16 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do MERCOSUL, de 5 de agosto de 1994e**. Decisão nº 11/1994. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-sobre-promocao-e-protecao-de-investimentos-provenientes-de-estados-nao-membros-do-mercosul-dec-no-11-94/at\\_download/arquivo](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-sobre-promocao-e-protecao-de-investimentos-provenientes-de-estados-nao-membros-do-mercosul-dec-no-11-94/at_download/arquivo)>. Acesso em: 16 jun. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Charter of Economic Rights and duties of States, de 12 de dezembro de 1974**. Resolução 3281 adotada pela Assembleia Geral em sua XXIX Sessão. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a29r3281.htm>>. Acesso em: 17 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **United Nations Treaty Collection**. Disponível em: <[http://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/overview/page1\\_en.xml](http://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/overview/page1_en.xml)>. Acesso em: 10 nov. 2013.

NEVES, João Augusto de Castro. O papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. **Contexto Internacional**, v.25, n.1, p. 103-138, jan./jun. 2003.

NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade no Parlamento brasileiro. In: MOISÉS, José Álvaro. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung, 2011. p. 30-42.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 311-329, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Atores políticos e Parlamento brasileiro no Mercosul. **Leviathan: cadernos de pesquisa política**, n. 1, p. 231-251, 2004.

\_\_\_\_\_. **Mercosul: A Atuação dos Partidos Políticos e dos Parlamentares Brasileiros.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Marília: Universidade Estadual Paulista, 2001.

OLIVEIRA, Rodrigo Regazonni. **O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Posicionamento dos senadores frente às negociações para a formação da ALCA (1994-2005).** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em História Social. Brasília: Unb, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho**, aprovada pela 29ª Conferência Internacional do Trabalho em Montreal, em 1946. Disponível em:  
<[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/doc/constituicao\\_oit\\_538.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf)>. Acesso em 29 mai. 2015.

PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. **Teoria democrática contemporânea: o conceito de Poliarquia na obra de Robert Dahl.** In: 38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Grupo de Trabalho 39 – Teoria política e pensamento político brasileiro: normatividade e história. 2014. Disponível em:  
<[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=9208&Itemid=456](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9208&Itemid=456)>. Acesso em: 31 mai. 2015.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008.

PINHEIRO, Flávio Leão. Poder Legislativo e política externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 1990. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 1, p. 89-139, 2008.

PINHEIRO, Leticia. **Os Véus da Transparência: Política Externa e Democracia no Brasil.** In: RABELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (org.). Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. p. 53-74.

PIRES, Norma da Silva Venâncio. **A Atuação do Congresso Nacional na Celebração de Tratados Internacionais - Legislatura (1999-2002).** Monografia (Especialização em Gestão Legislativa). Brasília: Câmara dos Deputados e Universidade de Brasília, 2003.

PUTMAN, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

QUEIROZ, Cid. **Aécio se despede com balanço de gestão modernizadora.** Agência Câmara Notícias, Brasília, 16 dez. 2002. Disponível em:  
<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/25225.html>>. Acesso em: 8 set. 2014.

RAGIN, Charles. **The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Comparative Strategies**. Berkeley: University of California Press, 1987.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Participação Social e Política Externa. **Mundorama**. 10 set. 2014. Disponível em: <<http://mundorama.net/2014/09/10/participacao-social-e-politica-externa-por-haroldo-ramanzini-junior-rogerio-de-souza-farias/>>. Acesso em: 11 set. 2014.

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

RIBEIRO, Pedro Feliú. **Comportamento Legislativo e Política Externa na América Latina**. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de doutor em ciência política. São Paulo, 2012.

RIBEIRO, Pedro Feliú. **Comportamento Legislativo e Política Externa na América Latina**. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012,

\_\_\_\_\_. **Legislativo e Política Comercial: a aprovação do TLC com os Estados Unidos nos Legislativos Sul-Americanos**. Revista de Sociologia e Política, v. 20, n. 44, p. 121-138, nov. 2012.

RIESENFELD, Stefan A.; ABBOTT, Frederick M. Foreword: symposium on parliamentary participation in the making and operation of treaties. **Chi.-Kent L. Rev.**, v. 67, p. 293-312, 1991.

ROBERT, Dalton E. **National Treaty Law and Practice: United States**. In: LEIGH, Monroe; BLAKESLEE, Merritt R.; EDERINGTON, L. Benjamin (Ed.). National Treaty Law and Practice. Washington DC: American Society of International Law.

ROSENAU, James N. Compatibility, Consensus, and an Emerging Political Science of Adaptation. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 4, p. 983-988, dez. 1967.

SANTORO, Maurício. Democracia e Política Externa no Brasil. **Revista Estudos Políticos**, n. 4, p. 95-105, 2012.

SANTOS, Fabiano; MENDES, Ricardo Camargo; NARCISO, Thaís. Procedimentos e Regras de Tramitação Legislativa de Política Externa no Brasil: O Caso da Adesão da Venezuela ao Mercosul. **Papéis Legislativos** (nov. 2007).

SANTOS, Manoel Leonardo. **Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para discussão 1975**. Brasília: IPEA, jun. 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1975.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1975.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2014.

SCHMITT, Stefanie Tomé. **A política externa e o Poder Legislativo: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**. Dissertação

apresentada ao Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

SCHULTZ, Kenneth A. Resenha de: MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. **Comparative Political Studies**, v. 31, n. 5, out. 1998. p. 666.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal: Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970**. Brasília: Senado Federal, 2011. 2v. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

SILVA, Rodinei Tarciano. **O Senado e a Política Externa do Governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2012): A Força do Discurso Parlamentar**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

SOARES, Guido F. S. Treaty-Making Process under the 1988 Federal Constitution of Brazil, **The Chi.-Kent L. Rev.**, v. 67, p. 495-513, 1991.

SORNARAJAH, M. **Resistance and Change in the International Law on Foreign Investment**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2015.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. **A participação do Legislativo na política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva no tema Mercosul**. In: André Sathler Guimarães; Fernando Sabóia Vieira. (Org.). *Legislativo e Democracia: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. 1 ed. Brasília: Edições Câmara, 2013, p. 93-154.

\_\_\_\_\_. **A participação do Poder Legislativo na política externa brasileira - áreas de economia e Mercosul - nos governos de Fernando Henrique Cardos e no Primeiro Governo de Luís Inácio Lula da Silva**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

SPEKTOR, M. Livro Branco de Política Externa. **Folha de S. Paulo**, 13 nov. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2013/11/1370569-livro-branco-de-politica-externa.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

TIERNEY, Michael. Resenha de: MARTIN, Lisa L. Democratic commitments: Legislatures and international cooperation. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p.947-956, ago. 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **De la démocratie en Amérique I – Deuxième partie**. Edição eletrônica. Université du Québec, 2002. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/classiques/De\\_tocqueville\\_alexis/democratie\\_1/democratie\\_t1\\_2.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_1/democratie_t1_2.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2014.

TREVIÑO, Jorge Palacios. **Tratados: legislación y práctica en México**. Distrito Federal do México: Secretaria de Relaciones Exteriores, 2003.

VALLADÃO, Haroldo. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. n. 7, 1948. p. 5-11. apud REZEK, José Francisco. Direito dos tratados. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

\_\_\_\_\_. Conceito moderno de ratificação dos tratados e convenções, democrático, originário do Direito Internacional americano – Possibilidade, para o órgão do Poder Legislativo que resolve sobre o tratado assinado pelo Executivo, de apresentar emendas, constitutivas de reservas que poderão ser apresentadas ao outro Estado contratante quando da ratificação, e se por este aceitas integrarão definitivamente o ato internacional, sem necessidade de volta do mesmo ao Legislativo – Cooperação construtiva entre o Legislativo e o Executivo na apreciação dos atos internacionais. 2 abr. 1962. In: MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de (org.). Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty. Volume VI (1961-1971). Brasília: Senado Federal, 2002.

VANDEVELDE, Kenneth J. A brief history of international investment agreements. **U.C.-Davis Journal of International Law & Policy**, v. 12, n. 1, p. 157-194, 2005.

\_\_\_\_\_. The Political Economy of a Bilateral Investment Treaty. **The American Journal of International Law**, v. 92, n. 4, p. 621-641, out. 1998.

VILLA, Rafael Duarte; TOSTES, Ana Paula Baltasar. Democracia cosmopolita versus política internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 66, 2006. Disponível em: A1:A250-64452006000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2014.

WALTZ, Kenneth. International politics is not foreign policy. **Security Studies**, v. 6, n. 1, p. 54-57, 1996.

WILDHABER, Luzius; SCHEIDEGGER, Adrian; SCHINZEL, Marc D. **National Treaty Law and Practice: Switzerland**. In: HOLLIS, Duncan; BLAKESLEE, Merritt; EDERINGTON, Benjamin (Ed.). National Treaty Law and Practice: Dedicated to the Memory of Monroe Leigh. M. Leiden/Boston: Nijhoff, 2005. Capítulo 17.



## APÊNDICES

<b>MENSAGEM</b>	<b>ASSINATURA</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>APROVAÇÃO / RETIRADA DE TRAMITAÇÃO</b>	<b>TTE</b>	<b>TTCN</b>
<b>MSC 1158/1994</b>	09/02/1994	21/12/1994	13/11/2003	316	3250
<b>MSC 1159/1994</b>	22/03/1994	21/12/1994	31/03/2004	275	3389
<b>MSC 8/1995</b>	19/06/1994	11/01/1995	13/11/2003	207	3229
<b>MSC 9/1995</b>	10/10/1994	12/01/1995	20/10/1995	95	282
<b>MSC 10/1995</b>	11/11/1994	12/01/1995	13/11/2003	63	3228
<b>MSC 1253/1994</b>	29/08/1994	16/01/1995	28/02/1996	141	409
<b>MSC 77/1995</b>	02/06/1994	20/01/1995	10/11/1995	233	295
<b>MSC 96/1995</b>	01/09/1994	20/01/1995	29/11/1995	142	314
<b>MSC 78/1995</b>	11/10/1994	20/01/1995	05/10/1995	102	259
<b>MSC 1203/1994</b>	22/08/1994	27/01/1995	28/03/1996	159	427
<b>MSC 1202/1994</b>	22/08/1994	27/01/1995	02/10/1995	159	249
<b>MSC 380/1995</b>	08/11/1994	05/04/1995	15/12/1995	149	255
<b>MSC 397/1995</b>	21/12/1994	05/04/1995	12/04/1996	106	374
<b>MSC 379/1995</b>	27/01/1995	05/04/1995	28/02/1996	69	330
<b>MSC 534/1995</b>	06/04/1995	19/05/1995	15/09/1995	44	120
<b>MSC 636/1995</b>	07/03/1995	14/06/1995	28/03/1996	100	289
<b>MSC 635/1995</b>	10/04/1995	14/06/1995	13/06/1996	66	366
<b>MSC 634/1995</b>	10/04/1995	14/06/1995	28/02/1996	66	260
<b>MSC 737/1995</b>	12/04/1995	04/07/1995	11/09/1996	84	436
<b>MSC 844/1995</b>	26/05/1995	07/08/1995	04/07/1996	74	333
<b>MSC 857/1995</b>	07/03/1995	14/08/1995	04/07/1996	161	326
<b>MSC 884/1995</b>	04/07/1995	24/08/1995	23/10/1996	52	427
<b>MSC 917/1994</b>	30/05/1995	29/08/1995	20/10/1995	92	53
<b>MSC 940/1995</b>	18/05/1995	06/09/1995	23/10/1996	112	414
<b>MSC 1089/1995</b>	24/07/1995	19/10/1995	11/09/1996	88	329
<b>MSC 1103/1995</b>	04/03/1994	25/10/1995	23/10/1996	601	365
<b>MSC 1305/1995</b>	25/10/1995	05/12/1995	10/09/1996	42	281
<b>MSC 146/1996</b>	18/12/1995	13/02/1996	30/10/1996	58	261
<b>MSC 254/1996</b>	26/06/1995	29/03/1996	04/07/1997	278	463
<b>MSC 256/1996</b>	25/10/1995	29/03/1996	10/09/1996	157	166
<b>MSC 255/1996</b>	15/02/1996	29/03/1996	03/11/1996	44	220
<b>MSC 279/1996</b>	11/09/1992	11/04/1996	22/01/1997	1309	287
<b>MSC 364/1996</b>	08/02/1996	06/05/1996	28/01/1997	89	268
<b>MSC 380/1996</b>	13/12/1995	10/05/1996	07/05/1997	150	363
<b>MSC 452/1996</b>	25/03/1996	22/05/1996	22/01/1997	59	246
<b>MSC 481/1996</b>	02/04/1996	28/05/1996	19/08/1997	57	449

<b>MENSAGEM</b>	<b>ASSINATURA</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>APROVAÇÃO / RETIRADA DE TRAMITAÇÃO</b>	<b>TTE</b>	<b>TTCN</b>
<b>MSC 542/1996</b>	29/01/1996	11/06/1996	04/07/1997	135	389
<b>MSC 543/1996</b>	20/03/1996	11/06/1996	28/01/1997	84	232
<b>MSC 575/1996</b>	30/01/1996	24/06/1996	07/05/1997	147	318
<b>MSC 574/1996</b>	25/03/1996	24/06/1996	12/06/1997	92	354
<b>MSC 588/1996</b>	09/04/1994	28/06/1996	16/04/1997	812	293
<b>MSC 590/1996</b>	15/04/1995	28/06/1996	03/12/1996	441	159
<b>MSC 589/1996</b>	22/05/1996	28/06/1996	28/01/1997	38	215
<b>MSC 604/1996</b>	20/06/1995	01/07/1996	07/05/1997	378	311
<b>MSC 638/1996</b>	17/11/1995	05/07/1996	11/10/1996	232	99
<b>MSC 645/1996</b>	01/03/1996	09/07/1996	16/04/1997	131	282
<b>MSC 644/1996</b>	26/04/1996	09/07/1996	04/07/1997	75	361
<b>MSC 671/1996</b>	13/12/1995	12/07/1996	16/04/1997	213	279
<b>MSC 672/1996</b>	28/05/1996	12/07/1996	07/05/1997	46	300
<b>MSC 698/1996</b>	28/05/1996	25/07/1996	28/01/1997	59	188
<b>MSC 765/1996</b>	18/06/1996	13/08/1996	12/06/1997	57	304
<b>MSC 855/1996</b>	05/08/1996	06/09/1996	13/12/1996	33	99
<b>MSC 866/1996</b>	31/05/1996	11/09/1996	11/05/2000	104	1339
<b>MSC 882/1996</b>	28/05/1996	19/09/1996	28/06/2001	115	1744
<b>MSC 932/1996</b>	26/08/1996	04/10/1996	07/05/1997	40	216
<b>MSC 984/1996</b>	19/03/1996	16/10/1996	28/10/1997	212	378
<b>MSC 1001/1996</b>	31/07/1996	23/10/1996	04/11/1997	85	378
<b>MSC 1037/1996</b>	24/09/1996	31/10/1996	23/08/2001	38	1758
<b>MSC 1046/1996</b>	11/09/1996	01/11/1996	28/10/1997	52	362
<b>MSC 1175/1996</b>	05/09/1996	20/11/1996	12/12/1997	77	388
<b>MSC 1177/1996</b>	17/09/1996	20/11/1996	12/12/1997	65	388
<b>MSC 39/1997</b>	23/10/1996	14/01/1997	19/08/1997	84	218
<b>MSC 142/1997</b>	18/11/1996	30/01/1997	04/11/1997	74	279
<b>MSC 141/1997</b>	26/11/1996	30/01/1997	19/08/1997	66	202
<b>MSC 157/1997</b>	26/11/1996	06/02/1997	28/10/1997	73	265
<b>MSC 351/1997</b>	26/11/1996	18/03/1997	18/06/1999	113	823
<b>MSC 350/1997</b>	12/02/1997	18/03/1997	04/11/1997	35	232
<b>MSC 356/1997</b>	25/02/1997	24/03/1997	09/01/1998	28	292
<b>MSC 378/1997</b>	12/02/1997	02/04/1997	12/12/1997	50	255
<b>MSC 385/1997</b>	04/02/1997	07/04/1997	28/10/1997	63	205
<b>MSC 399/1997</b>	26/04/1996	09/04/1997	28/10/1997	349	203
<b>MSC 401/1997</b>	17/12/1996	09/04/1997	07/04/1998	114	364
<b>MSC 400/1997</b>	17/12/1996	09/04/1997	09/01/1998	114	276
<b>MSC 430/1997</b>	11/09/1996	16/04/1997	04/11/1997	218	203
<b>MSC 458/1997</b>	11/03/1997	18/04/1997	12/12/1997	39	239

<b>MENSAGEM</b>	<b>ASSINATURA</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>APROVAÇÃO / RETIRADA DE TRAMITAÇÃO</b>	<b>TTE</b>	<b>TTCN</b>
<b>MSC 485/1997</b>	28/05/1996	29/04/1997	30/09/1999	337	885
<b>MSC 483/1997</b>	28/05/1996	30/04/1997	03/08/2000	338	1192
<b>MSC 535/1997</b>	04/02/1997	14/05/1997	09/01/1998	100	241
<b>MSC 536/1997</b>	03/04/1997	14/05/1997	05/02/1998	42	268
<b>MSC 582/1997</b>	12/02/1997	22/05/1997	12/02/1998	100	267
<b>MSC 596/1997</b>	12/02/1997	23/05/1997	07/04/1998	101	320
<b>MSC 594/1997</b>	12/03/1997	23/05/1997	18/06/2007	73	3679
<b>MSC 595/1997</b>	12/03/1997	23/05/1997	24/11/1997	73	186
<b>MSC 605/1997</b>	09/03/1995	28/05/1997	16/04/1998	812	324
<b>MSC 636/1997</b>	03/04/1997	04/06/1997	08/04/1999	63	674
<b>MSC 622/1997</b>	18/04/1997	04/06/1997	07/04/1998	48	308
<b>MSC 652/1997</b>	21/03/1995	10/06/1997	13/11/2003	813	2348
<b>MSC 736/1997</b>	16/10/1996	02/07/1997	12/02/1998	260	226
<b>MSC 737/1997</b>	27/04/1997	02/07/1997	18/04/2000	67	1022
<b>MSC 744/1997</b>	16/12/1996	08/07/1997	14/01/1999	205	556
<b>MSC 745/1997</b>	16/12/1996	08/07/1997	14/01/1999	205	556
<b>MSC 973/1997</b>	10/07/1997	03/09/1997	14/10/1999	56	772
<b>MSC 1075/1997</b>	13/06/1997	29/09/1997	14/10/1999	109	746
<b>MSC 1186/1997</b>	28/10/1996	15/10/1997	13/08/1999	353	668
<b>MSC 1260/1997</b>	21/12/1995	30/10/1997	22/05/2002	680	1666
<b>MSC 1262/1997</b>	16/06/1997	31/10/1997	19/08/1999	138	658
<b>MSC 1261/1997</b>	21/07/1997	31/10/1997	31/03/1999	103	517
<b>MSC 1327/1997</b>	28/10/1997	05/11/1997	10/06/1999	9	583
<b>MSC 1366/1997</b>	28/08/1997	12/11/1997	10/06/1999	77	576
<b>MSC 1426/1997</b>	28/10/1997	20/11/1997	03/09/1999	24	653
<b>MSC 1425/1997</b>	09/04/1996	21/11/1997	05/07/1999	592	592
<b>MSC 1437/1997</b>	14/10/1997	27/11/1997	18/12/2000	45	1118
<b>MSC 1480/1997</b>	26/05/1997	04/12/1997	16/06/1999	193	560
<b>MSC 1590/1997</b>	17/10/1996	18/12/1997	31/03/1999	428	469
<b>MSC 1610/1997</b>	22/09/1997	22/12/1997	10/06/1999	92	536
<b>MSC 1611/1997</b>	14/10/1997	22/12/1997	25/08/1999	70	612
<b>MSC 1637/1997</b>	15/04/1997	23/12/1997	18/05/2000	253	878
<b>MSC 45/1998</b>	22/09/1997	14/01/1998	10/06/1999	115	513
<b>MSC 82/1998</b>	13/06/1997	20/01/1998	18/08/1999	222	576
<b>MSC 83/1998</b>	07/09/1997	20/01/1998	18/06/1999	136	515
<b>MSC 79/1998</b>	28/10/1997	20/01/1998	23/06/1999	85	520
<b>MSC 80/1998</b>	10/11/1997	20/01/1998	18/10/1999	72	637
<b>MSC 85/1998</b>	10/11/1997	20/01/1998	18/10/1999	72	637
<b>MSC 86/1998</b>	10/11/1997	20/01/1998	31/03/1999	72	436

<b>MENSAGEM</b>	<b>ASSINATURA</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>APROVAÇÃO / RETIRADA DE TRAMITAÇÃO</b>	<b>TTE</b>	<b>TTCN</b>
<b>MSC 87/1998</b>	21/11/1997	20/01/1998	28/01/2000	61	739
<b>MSC 88/1998</b>	21/11/1997	20/01/1998	06/09/1999	61	595
<b>MSC 81/1998</b>	21/11/1997	20/01/1998	16/06/1999	61	513
<b>MSC 168/1998</b>	30/12/1997	11/02/1998	18/06/1999	44	493
<b>MSC 210/1998</b>	07/11/1997	17/02/1998	23/08/1999	103	553
<b>MSC 269/1998</b>	09/12/1997	02/03/1998	18/10/1999	84	596
<b>MSC 272/1998</b>	18/07/1997	03/03/1998	18/06/1999	229	473
<b>MSC 335/1998</b>	07/11/1997	16/03/1998	05/07/1999	130	477
<b>MSC 372/1998</b>	27/11/1997	01/04/1998	10/08/1999	126	497
<b>MSC 536/1998</b>	10/03/1998	06/05/1998	19/05/1999	58	379
<b>MSC 570/1998</b>	30/03/1998	13/05/1998	14/03/2003	45	1767
<b>MSC 755/1998</b>	21/09/1995	21/07/1998	13/11/2003	1035	1942

**Fonte:** Autoria própria.