

## **A ORIGEM DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA CONCLUSÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS**

### *THE ORIGIN OF THE CONSTITUTIONAL PROVISION FOR THE PARTICIPATION OF LEGISLATIVE BRANCH IN THE CONCLUSION OF INTERNATIONAL TREATIES*

**Andreia Cadore Tolfo<sup>1</sup>**

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 As assembleias e os tratados na Antiguidade; 2 As assembleias e os tratados na Idade Média e na Idade Moderna; 3 O Legislativo e os tratados a partir do século XVIII; 4 Os fundamentos da previsão constitucional da participação do Poder Legislativo na celebração dos tratados; Considerações finais; Referências das fontes citadas.

#### **RESUMO**

Este artigo apresenta a evolução histórica da participação das assembleias e colegiados, que são formas rudimentares do Poder Legislativo, na conclusão dos tratados. O ponto culminante desta evolução se dá no século XVIII, ocasião em que emerge a fórmula de divisão da competência para celebrar tratados entre os Poderes Executivo e Legislativo. Por meio da análise dos procedimentos utilizados para celebração dos acordos nas diversas fases do desenvolvimento das sociedades humanas, busca-se verificar a origem e os fundamentos da atual previsão constitucional de participação do Poder Legislativo nos tratados internacionais. O método utilizado é o dedutivo. O trabalho evidencia que desde os primórdios do desenvolvimento humano verifica-se a necessidade de delimitação do poder, de forma a repelir a ação isolada do governante no comprometimento externo da unidade política. Essas premissas denotam a origem e a fundamentação das normas constitucionais que estabelecem o controle legislativo sobre os compromissos externos.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito, com concentração em Relações Internacionais, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora de Direito Internacional e Direito Constitucional do Curso de Direito da Universidade da Região da Campanha (URCAMP).

**Palavras-chave:** Tratados Internacionais; Normas Constitucionais; Poder Legislativo.

## **ABSTRACT**

This article presents the historical evolution of the participation of the assemblies and collegiate bodies, which are rudimentary forms of the Legislative, at the conclusion of treaties. The culmination of this evolution takes place in the eighteenth century, occasion that emerges division formula of treaty-making power between the Executive and Legislative branches. Through the analysis of the procedures used for the conclusion of agreements in various stages of development of human societies, seeks to verify the origin and foundations of the current constitutional provision for the participation of the Legislative Branch international treaties. The method used is deductive. The study shows that since the beginning of human development there is a need for delineation of power, in order to repel the isolated action of the governor in compromising external political unit. These assumptions denote the origin and foundation of constitutional norms that establish the legislative control over foreign commitments.

**Keywords:** International Treaties; Constitutional Norms; Legislative Branch.

## **INTRODUÇÃO**

Desde a Antiguidade, os tratados internacionais são utilizados para elaborar normas de convivência entre os povos<sup>2</sup>, sendo reconhecido o seu uso em épocas anteriores ao surgimento do Estado, da Constituição e mesmo do Direito Internacional.

O tratado é o principal instrumento utilizado pelos Estados para estabelecer relacionamento na ordem jurídica internacional. Nele são incorporadas regras a respeito de interesses comuns das partes contratantes sobre as mais variadas áreas. Trata-se de um ato solene, cuja celebração requer a observância de certas formalidades que buscam atender exigências impostas pelo Direito Internacional e também pelo Direito interno.

As normas internacionais (como a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969) regulam muitos aspectos da formalização dos tratados, bem

---

<sup>2</sup> REZEK, J. Francisco. **Direito Internacional Público**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 11.

como de sua interpretação e aplicação, contudo, as normas constitucionais dos Estados também se ocupam do tema, já que o tratado instrumentaliza o comprometimento do país junto a outros Estados e demais sujeitos internacionais, gerando obrigações a toda unidade política.

Os tratados internacionais são negociados, assinados e ratificados pelo Poder Executivo, mas, por exigência das normas constitucionais de muitos países, como o Brasil, o Poder Legislativo também participa do processo de conclusão dos tratados, por meio da aprovação legislativa, que se efetua no âmbito interno dos Estados.

Conforme o processo de conclusão dos tratados adotado por muitos países democráticos, após a negociação e a assinatura dos acordos internacionais, o Poder Executivo submete o texto do tratado ao Poder Legislativo. Se houver aprovação legislativa, o tratado pode ser concluído com a ratificação, que é o ato pelo qual um Estado informa aos demais participantes do ajuste a aceitação do tratado de forma definitiva. A ratificação ocorre pelo depósito ou pela troca dos instrumentos de ratificação, de forma a tornar o tratado obrigatório na ordem jurídica internacional.

Assim, apesar do tratado ser um instrumento internacional, são os dispositivos constitucionais do Estado (no Brasil, os artigos 49, I, e 84, VIII, da Constituição Federal) que delimitam a competência dos Poderes constituídos (Legislativo e Executivo) no processo de celebração dos tratados.

Tradicionalmente, a competência do Executivo para a política externa estatal sempre foi reconhecida, mas a atuação do Legislativo no processo de conclusão dos tratados é reputada uma conquista recente, que foi patrocinada pelas revoluções burguesas do século XVIII. Isto é, costuma-se considerar que a partir das referidas revoluções a atuação do Executivo na esfera internacional teria sido limitada pela ação do Legislativo.

Entretanto, embora historicamente a negociação dos tratados tenha sido constantemente julgada atribuição do Poder Executivo, não é correto considerar que em tempos remotos a decisão sobre a vinculação a um tratado também

fosse uma área de amplo arbítrio do governante, de forma que a vontade da unidade política em obrigar-se por um tratado fosse formada exclusivamente pelo seu dirigente.

Diferentemente do que se possa imaginar, sempre houve participação maior ou menor de assembleias ou grupos deliberativos (considerados formas rudimentares do Legislativo) nas decisões relativas aos acordos celebrados entre os agrupamentos humanos, pois, assim como os tratados, o Poder Legislativo também encontra sua origem na Antiguidade.

Este trabalho apresenta a evolução histórica da participação das assembleias e colegiados, que são formas embrionárias do Legislativo, na conclusão de compromissos externos das unidades políticas. O auge dessa evolução ocorre nas revoluções burguesas do século XVIII, ocasião em que emerge o conceito de "competência para concluir tratados", bem como a fórmula de divisão da referida competência entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Por meio da análise dos procedimentos utilizados para celebração dos acordos que regulavam a convivência das unidades política nas diversas fases do desenvolvimento das sociedades humanas, busca-se verificar a origem e os fundamentos da atual previsão constitucional de participação do Poder Legislativo nos tratados internacionais. O método utilizado no trabalho é o dedutivo.

## **1. AS ASSEMBLEIAS E OS TRATADOS NA ANTIGUIDADE**

Existem duas correntes que estudam o surgimento do Poder Legislativo. A primeira estabelece uma visão não evolutiva desta instituição, considerando datas e corpos de poder semelhantes ao Legislativo, desta forma tem-se a ideia de que o Legislativo Moderno nasceu na Idade Média, na Grã-Bretanha. A segunda corrente tem uma visão evolutiva, analisando o surgimento do Legislativo como consequência do surgimento das comunidades, assim, as reuniões de homens notáveis para traçar regras de conduta seriam as primeiras

TOLFO, Andreia Cadore. A origem da previsão constitucional da participação do poder legislativo na conclusão dos tratados internacionais. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitopolitica](http://www.univali.br/direitopolitica) - ISSN 1980-7791.

amostras do Poder Legislativo<sup>3</sup>.

Na Antiguidade, em muitos agrupamentos primitivos, houve uma certa divisão de poderes políticos, estabelecendo-se organismos colegiados, embora em termos rudimentares, que colaboravam com o chefe, exercendo poder de aconselhamento, de controle e até de escolha e de deposição do líder<sup>4</sup>.

Nas primitivas aldeias mesopotâmicas, os membros dos órgãos dirigentes eram designados não só por um indivíduo, como se poderia supor, mas por uma assembleia constituída pelos cidadãos livres da comunidade. Além disso, o rei dependia do consentimento dessa assembleia em todos os assuntos de maior importância<sup>5</sup>.

Na Índia, há três mil anos antes de Cristo, a assembleia do povo participava do governo nomeando o Conselho de Anciãos. Os hititas mantinham ao lado do rei uma assembleia de membros da casta dirigente e o mesmo ocorria na Pérsia absolutista<sup>6</sup>. De acordo com a visão evolutiva do Legislativo, essas assembleias constituem órgãos embrionários do Poder Legislativo.

Nesta época, a divisão de poderes para tomada de decisões, ainda que incipiente, também se refletia na formação dos compromissos externos. É na Antiguidade clássica que se encontram as primeiras informações sobre a participação de assembleias deliberativas nas decisões que envolviam negociações com outros povos. Dessa época, há notícias de tratados de aliança concluídos pelos gregos cujas decisões foram tomadas por assembleias e conselhos<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> CARVALHO, Marcio A. A influência de Hobbes, Locke e Rousseau na formação do Parlamento moderno. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 160, p. 261, out./dez. 2003. p. 261.

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, Paulo de. O Poder Legislativo nas civilizações desaparecidas. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 71, p. 43-94, jul./set. 1981. p. 43.

<sup>5</sup> KRAMER, apud FIGUEIREDO, Paulo. **Revista de Informação Legislativa**. p. 51.

<sup>6</sup> BRITO, Luiz Navarro de. História dos Parlamentos: um esboço. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 21, p. 119-128, jan./mar. 1984. p. 119.

<sup>7</sup> 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 A. Fabris Editor, 1995. p.

TOLFO, Andreia Cadore. A origem da previsão constitucional da participação do poder legislativo na conclusão dos tratados internacionais. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitopolitica](http://www.univali.br/direitopolitica) - ISSN 1980-7791.

Conforme Nussbaum<sup>8</sup>, na Grécia antiga a celebração dos tratados sobre guerra e paz, bem como a formação de alianças, o que abrangia a maior parte dos temas envolvidos em acordos na época, estava condicionada à deliberação popular em praça pública.

A reflexão política nascida na Grécia forneceu o substrato para o surgimento da democracia, que, embora na sua versão grega contivesse ressalvas (como as decorrentes da admissão da escravidão), ancorava-se na ideia de que o homem determina seu próprio destino. Nesta conjuntura, a liberdade, que era um princípio muito valorizado, significava para os gregos, além de não ser propriedade de ninguém, o poder de participação política.

Emerge, assim, o interesse do homem do povo pela ação pública, num contexto em que os cidadãos passam a decidir diretamente sobre a organização da cidade e sobre a relação com outros povos. É imbuído dessa lógica democrática que se pode compreender a preocupação dos cidadãos em controlar a vida exterior das cidades-estados.

Dessa forma, somente depois de receber o consentimento da assembleia do povo, os tratados internacionais eram promulgados, promovendo-se em seguida a troca de ratificações<sup>9</sup>. Pelo procedimento de celebração de tratados usado pelos gregos, a ratificação estava subordinada à decisão das assembleias populares sobre o acordo negociado anteriormente.

Nesse procedimento adotado, antes da ratificação ocorria a confirmação do comprometimento da unidade política em se obrigar pelo tratado. Em seguida, dava-se ciência dessa confirmação do ajuste ao outro povo contratante, por meio da troca das ratificações.

Segundo os estudos de João Grandino Rodas,<sup>10</sup> na Antiguidade também havia a

---

24.

<sup>8</sup> NUSSBAUM, Arthur. **Historia del Derecho Internacional**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1949. p. 7.

<sup>9</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 228.

<sup>10</sup> RODAS, João Grandino. **A publicidade dos tratados internacionais**. São Paulo: RT, 1980. p.

preocupação com a publicidade dos tratados, visto que povos como os gregos e os romanos costumavam expor os textos dos acordos celebrados em locais sacrossantos, gravando-os em materiais diversos.

A Roma antiga também fornece fragmentos importantes para delinear a participação de órgãos colegiados na celebração dos tratados. Tais fragmentos denotam a tentativa de repelir a ação singular dos governantes no comprometimento da unidade política nas relações internacionais.

Os tratados sempre foram um meio de expansão da soberania para Roma, para tal fim servia não somente o tratado de capitulação, mas também os tratados de amizade, de aliança e de hospitalidade. Ao concluírem tratados com potências estrangeiras, os generais romanos precisavam submetê-los ao Senado, para que depois de confirmados, os acordos entrassem em vigor<sup>11</sup>.

Roma viveu um ciclo ascendente das instituições democráticas com o advento do regime republicano, ocasião em que os reis da sociedade romana primitiva foram destronados e todas as funções públicas foram subordinadas ao voto popular nos *comitia centuriata* e nos *comitia tributa*. Até mesmo os côsules, que substituíram a realeza no comando de Roma, eram eleitos pelo povo por votação direta<sup>12</sup>.

Nesse contexto, o Senado romano dispunha de elevada autoridade em relação à política externa, pois se ocupava da discussão sobre as relações exteriores, transmitia instruções aos chefes militares e aos encarregados de missões diplomáticas e estabelecia as condições de paz, das alianças e dos tratados<sup>13</sup>.

Roma mantinha relações com as nações estrangeiras utilizando-se do *jus fetiale*, que era um conjunto de normas de caráter jurídico e religioso aplicado pelo

---

211.

<sup>11</sup> STADTMÜLLER, Georg. **Historia del Derecho Internacional Publico**. Madrid: Aguilar, 1961. p. 35-36.

<sup>12</sup> ANDRADE, Almir de. A evolução política dos parlamentos e a maturidade democrática. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 81, p. 61-118, jan./mar. 1984. p. 66.

<sup>13</sup> 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**. p. 24.

colégio dos *feciais*. Os *feciais* eram escolhidos entre as pessoas das melhores famílias romanas e tinham competência para zelar pelas normas que regiam as relações externas, cabendo a eles, por exemplo, a declaração de guerra. Entretanto, o *fecial pater patraus* (uma espécie de chefe da missão militar) somente poderia fazer a declaração de guerra com a prévia autorização do Senado<sup>14</sup>.

Os romanos também utilizavam o instituto da ratificação, considerando que um tratado só seria obrigatório se ele fosse ratificado<sup>15</sup>. Na Roma antiga, os tratados só poderiam ser considerados firmados se fossem autorizados anteriormente pela comunidade ou posteriormente ratificados. Para efeito de autorização ou ratificação, a expressão “comunidade” significava o Senado e o povo romano<sup>16</sup>. Para Mello<sup>17</sup>, a teoria jurídica da ratificação se delineou claramente no episódio dos Desfiladeiros Caudinos (321 a.C.), no qual os romanos foram derrotados e obrigados a assinar um tratado humilhante. A obrigatoriedade desse tratado foi questionada sob a alegação de que não seria somente a sua assinatura que o tornaria obrigatório, só ocorrendo obrigatoriedade por meio da ratificação<sup>18</sup>.

Nessa conjuntura envolvendo Roma, encontram-se resquícios da necessidade dos tratados internacionais serem legitimados pelo povo, visto que a aprovação do acordo pelo povo romano e pelo Senado foi considerada condição essencial para comprometer a unidade política, não se atribuindo à assinatura tal efeito.

Autorizado pelo Senado e pelo povo, o tratado era considerado concluído quando enviado a uma comissão composta por dois ou três *feciais* que eram encarregados do ritual internacional<sup>19</sup>. Posteriormente, somente o Senado

---

<sup>14</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. p. 167.

<sup>15</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. p. 228.

<sup>16</sup> JOLOWICZ apud VASCONCELLOS, Wilson Accioli de. O Congresso Nacional e o Treaty-Making Power. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 50, p. 115-122, abr./jun. 1976. p. 116.

<sup>17</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. p. 228.

<sup>18</sup> TAVARES, Francisco de Assis Maciel. **Ratificação de Tratados Internacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 29.

<sup>19</sup> JOLOWICZ apud VASCONCELLOS, Wilson Accioli de. **Revista de Informação Legislativa**. p.

passou a se ocupar da decisão sobre a aprovação dos tratados celebrados em nome de Roma<sup>20</sup>.

Com o tempo, entretanto, a competência do Senado para resolver sobre os acordos negociados cedeu terreno para o poder autocrático dos imperadores que passaram a decidir isoladamente sobre os assuntos externos<sup>21</sup>. Tal alteração se deu em decorrência da passagem da república para o regime imperial, o que ocasionou a concentração de poderes nas mãos dos imperadores romanos.

Referindo-se à participação do Senado romano na celebração de tratados, Celso de Albuquerque Mello<sup>22</sup> nota que, embora Roma tenha passado por formas autocráticas, “na Antiguidade foi viva a ideia de um controle das relações internacionais por parte de instituições ou assembleias populares”.

## **2. AS ASSEMBLEIAS E OS TRATADOS NA IDADE MÉDIA E NA IDADE MODERNA**

Após a queda do Império Romano no Ocidente, em razão do fortalecimento dos reinos bárbaros, ocorreu a passagem para o feudalismo. Neste contexto, o poder político foi se fragmentando entre os príncipes, a Igreja e os grandes proprietários de latifúndios, sendo a população vinculada a estes últimos pela vassalagem.

A Idade Média é um período transitório entre o fim do império Romano e o surgimento do Renascimento, tendo sido considerada por alguns autores uma verdadeira fase de interrupção da história da humanidade, já que se compreende entre dois períodos de considerável liberdade vivida pelo homem.

---

116.

<sup>20</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. p. 275.

<sup>21</sup> 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. p. 25.

<sup>22</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional**: Uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 57.

TOLFO, Andreia Cadore. A origem da previsão constitucional da participação do poder legislativo na conclusão dos tratados internacionais. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

O medievo representa o fim do antigo mundo grego, no qual o cidadão podia decidir sobre seu destino (sobretudo por intermédio da participação política direta ou da exercida por meio de assembleias), bem como do sistema romano, em que durante o regime republicano desfrutava-se de certas prerrogativas políticas.

Durante a Idade Média, as relações políticas foram profundamente marcadas pelo poder da Igreja, a qual procurou estabelecer uma hegemonia no comando dos povos sob a doutrina da fé cristã. Por conseguinte, as relações internacionais desse período também foram impregnadas de concepções religiosas.

A ratificação dos tratados passou a ser feita pelos príncipes, por meio de um juramento ou, em algumas ocasiões, estes apenas confirmavam o juramento feito anteriormente por seus representantes<sup>23</sup>. O juramento era considerado algo sagrado, que vinculava a obrigação assumida à jurisdição da Igreja, a qual tinha, inclusive, o poder de conceder dispensas do seu cumprimento<sup>24</sup>.

Mesmo não possuindo poderes de decisão, as assembleias políticas também estavam presentes na Idade Média, constituindo-se do século IX ao século XIII, sendo encontradas na Inglaterra, Flandres, Itália, Alemanha, etc. As cidades francesas, por exemplo, já no século XIII elegiam deputados que formavam as assembleias junto ao rei<sup>25</sup>.

Essas assembleias possuíam natureza consultiva, mas algumas, como as da França (Estado Gerais) e da Inglaterra (Parlamento), detinham poder de regular os impostos, o que acabava repercutindo na política externa, principalmente no que diz respeito à guerra<sup>26</sup>.

A partir do século XIV, com o movimento renascentista, o florescimento do

---

<sup>23</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. p. 228.

<sup>24</sup> NUSSBAUM, Arthur. **Historia del Derecho Internacional**. p. 34.

<sup>25</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional: Uma introdução**. p. 73.

<sup>26</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional: Uma introdução**. p. 73.

comércio, o desenvolvimento das cidades e, posteriormente, com a reforma protestante, o poder da Igreja foi gradativamente enfraquecendo, sendo que os reis conseguiram impor sua autoridade a ela, bem como aos senhores feudais. Estavam, então, forjadas as condições para ascensão do absolutismo monárquico e o surgimento do Estado.

Apesar da vasta influência dos fatores anteriormente mencionados na formação do Estado, não se pode olvidar o peso da noção de soberania, que constitui um importante quesito para a configuração estatal. Neste sentido, é imprescindível considerar os reflexos das ideias de pensadores como Nicolau Maquiavel e Jean Bodin no delineamento desta nova ordem política.

Rompendo com o pensamento medieval marcado pela supremacia da Igreja, na obra *O Príncipe*, escrita no início do século XVI, Maquiavel enfatiza o fato político real, procedendo a desvinculação da política à moral cristã. Ao secularizar o poder político, o pensador também evidencia a importância do controle da política interna e externa.

Já Bodin, convencido da necessidade de concentração de poder nas mãos do governante, desenvolveu a doutrina da soberania. Para o autor de *Os seis livros da República* de 1576, a soberania é um poder absoluto e perpétuo, que possui atributos que só podem ser exercidos pelo seu titular ou por quem dele receber delegação. Entre esses direitos exclusivos do titular da soberania, Bodin inclui o direito de dar leis a todos em geral e a cada um em particular e o direito de declarar a guerra ou de negociar a paz<sup>27</sup>.

Tais concepções forneceram o lastro ideológico necessário para afastar os poderes do papado, dos imperadores e dos senhores feudais, os quais concorriam com o poder do rei, e consolidar o absolutismo monárquico. As monarquias absolutistas, que se espalharam pela Europa, representam a primeira forma do Estado Moderno, que está alicerçada na concentração de poderes.

---

<sup>27</sup> BODIN, Jean. **Los seis libros de la República**. Tradução de Pedro Bravo Gala. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1992. p. 72.

Nessa primeira formatação do Estado, tanto a ordem interna, como a ação externa da unidade política foram totalmente dominadas pelo monarca soberano. O poder dos reis era justificado por teorias que o atribuíam a forças divinas, de forma que os mesmos não reconheciam nenhuma autoridade acima da sua, nem qualquer limitação para suas ações.

Como o rei passa a identificar-se com o soberano, sendo o fundamento de toda a ordem pública, não havia razão para que seus atos internos ou externos (como formulação de leis ou celebração de tratados) fossem aprovados por qualquer órgão. Além disso, de acordo com os fundamentos teocráticos da soberania, o rei está limitado apenas pela instituição divina, devendo prestar contas de seus atos somente a Deus.

Destarte, entre o final do século XV e as últimas décadas do século XVIII, a ordem internacional é controlada pelas monarquias absolutas e como os reis concentraram todos os poderes em suas mãos, conduziam os tratados sozinhos e em seu nome, sendo os povos equiparados a menores ou incapazes<sup>28</sup>.

Nesta perspectiva, os tratados eram celebrados pelo rei como soberano e não pelo Estado como agrupamento político. Visto como personificação do Estado, o monarca representava externamente o reino, decidindo sozinho sobre os ajustes internacionais, já que lhe era reconhecido o *jus representationis omnimoda*.

Quando os tratados eram negociados e subscritos pessoalmente pelos monarcas absolutos, entravam em vigor imediatamente após sua assinatura<sup>29</sup>, não sendo necessária a ratificação, pois o chefe de Estado era detentor de todos os poderes.

Por outro lado, para que os tratados que fossem negociados pelos agentes do rei fossem considerados obrigatórios, esses representantes deveriam estar munidos de um documento denominado plenos poderes. Como a decisão do monarca era

---

<sup>28</sup> 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. p. 27-28.

<sup>29</sup> PODESTÁ COSTA, L. A. **Derecho Internacional Público**. 3. ed. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 1955. p. 373.

TOLFO, Andreia Cadore. A origem da previsão constitucional da participação do poder legislativo na conclusão dos tratados internacionais. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

definitiva em relação à lei interna do reino, bastava a autorização aos representantes para atuar em seu nome para que com a assinatura destes o acordo entrasse em vigor<sup>30</sup>.

Com a utilização do instituto dos plenos poderes, desenvolveu-se também o uso da ratificação como um meio de fiscalizar o plenipotenciário. Porém, a assimilação do negociador do tratado a um mandatário fez com que a ratificação passasse a ser obrigatória para o príncipe, a menos que o plenipotenciário houvesse excedido os poderes recebidos<sup>31</sup>. Em consequência, o tratado ficava concluído com a assinatura e a ratificação retroagia ao momento desta<sup>32</sup>.

Nessa configuração estabelecida, embora o monarca detivesse a prerrogativa de conduzir a política externa, era comum a existência de colegiados em sua volta, como conselhos, cortes e assembleias. No entanto, estes colegiados detinham apenas funções consultivas, exercendo pouquíssimos poderes<sup>33</sup> em virtude das concepções absolutistas vigentes na época. O âmbito de atuação desses órgãos colegiados, sobretudo na França, foi bastante reduzido.

Na França, no começo do século XIV, a assembleia que já existia desde o século XIII se desdobrou em duas instituições distintas: uma era o Parlamento propriamente dito, oriundo da antiga *curia regia*; a outra, foram os Estados Gerais. Estes foram convocados pela primeira vez em 1302, pelo rei Felipe o Belo, que, pressionado pelas reivindicações da aristocracia e pelas pretensões hegemônicas do papado, mandou que se elessem para o conselho real daquele ano, representantes da burguesia, do artesanato e do povo das cidades<sup>34</sup>.

Desde que os Estados Gerais surgiram, o rei solicitava seu parecer a respeito das relações exteriores, mas suas recomendações tinham caráter essencialmente

---

<sup>30</sup> FENWICK, Charles G. **Derecho Internacional**. Buenos Aires: Libros Científicos, 1963. p. 495.

<sup>31</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. p. 228.

<sup>32</sup> PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de Direito Internacional Público**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002. p. 200.

<sup>33</sup> 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. p. 29.

<sup>34</sup> ANDRADE, Almir de. **Revista de Informação Legislativa**. p. 78-79.

TOLFO, Andreia Cadore. A origem da previsão constitucional da participação do poder legislativo na conclusão dos tratados internacionais. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

consultivo. A imposição do consentimento dos Estados Gerais em relação aos compromissos internacionais foi se estabelecendo em alguns casos, sobretudo em relação a tratados de paz e de cessão de território. Entretanto, o soberano francês jamais reconheceu aos Estados Gerais o direito de sanção no terreno dos tratados, sendo inúmeros os exemplos de ajustes em que os reis deliberavam sozinhos<sup>35</sup>.

Em regra, nas decisões sobre a ação externa do Estado predominava a vontade do rei, sendo que os tratados eram celebrados em seu nome e sob sua absoluta autoridade. O monarca somente submetia os tratados aos Estados Gerais quando necessitava de sua cooperação para o cumprimento de algum compromisso que havia assumido no ajuste internacional.

Em geral, os órgãos representativos que surgiram em várias monarquias europeias na Idade Média estavam profundamente relacionados com a intenção da nobreza e da burguesia nascente em participar das decisões políticas do reino e de ter suas reivindicações atendidas. Em virtude disto, a composição de tais órgãos era essencialmente aristocrática.

Na Inglaterra saxônica, as leis eram feitas pelo rei com a assistência de um conselho de homens "prudentes", que mais tarde transformou-se no *Magnum Consilium*. Este conselho resultou da necessidade do rei de convocar proprietários para fazer parte da assembleia e aprovarem novas taxas, de forma a não perturbar-lhes autocraticamente a propriedade<sup>36</sup>. Também há que se considerar as crescentes reivindicações da aristocracia, que ameaçava rebelar-se em armas.

Nessa época, a assembleia não legislava na Inglaterra, limitando-se apenas a aprovar medidas geralmente relacionadas à tributação. Somente nos fins do século XV o Parlamento supera sua função meramente consultiva e investe-se da

---

<sup>35</sup> 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. p. 35-38.

<sup>36</sup> PINHO TAVARES, Íris Eliete Teixeira Neves de. A legitimação do Parlamento para a função fiscal. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 126, p. 245-248, abr./jun. 1995. p. 247.

autoridade legislativa, elaborando a lei que o rei sancionava<sup>37</sup>. É na Inglaterra, ainda do período medieval, que muitos estudiosos identificam o berço do Parlamento moderno.

Nos séculos XVII e XVIII, o Parlamento inglês tornou-se bastante atuante, sobretudo na função de elaborar as leis e aprovar as dotações orçamentárias. Em decorrência destas funções, o soberano foi levado a depositar os tratados internacionais junto a essa assembleia<sup>38</sup>.

As atribuições do Parlamento foram se expandindo gradativamente no terreno dos compromissos internacionais, de forma que os tratados que envolvessem subsídios financeiros e cessão de território só poderiam ser firmados pelo rei com o seu consentimento<sup>39</sup>. Como o Parlamento controlava o orçamento e a elaboração das leis, a execução dos tratados ficava profundamente dependente de suas atribuições. Os poderes de que dispunha o Parlamento inglês em relação à política interna e externa devem ser tributados a episódios históricos ocorridos na Inglaterra que contribuíram para sua consolidação.

Com efeito, a Magna Carta de 1215 representou um marco na limitação dos poderes monárquicos ao estabelecer o princípio de que não haveria taxação sem representação, impondo restrição ao rei em relação aos direitos dos barões. Por sua vez, a Revolução Gloriosa de 1688, em que o príncipe holandês Guilherme de Orange assumiu o trono da Inglaterra com o consentimento popular, proporcionou maior participação do Parlamento nas questões públicas.

A Revolução de 1688 foi a própria matriz do parlamentarismo na Inglaterra, pois instituiu a divisão de poderes entre o monarca, a quem era reservada a administração, e o Parlamento, que detinha a legiferação e a tributação. Como esta divisão de poderes exigia a colaboração entre ambos, desde cedo os

---

<sup>37</sup> PINHO TAVARES, Íris Eliete Teixeira Neves de. **Revista de Informação Legislativa**. p. 247.

<sup>38</sup> 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. p. 30.

<sup>39</sup> 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. p. 30.

TOLFO, Andreia Cadore. A origem da previsão constitucional da participação do poder legislativo na conclusão dos tratados internacionais. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

monarcas ingleses passaram a escolher seus ministros no Parlamento, de forma a dar origem à figura do primeiro-ministro<sup>40</sup>.

Em tempos mais próximos ao século XVIII, a regra do absolutismo em relação aos acordos internacionais ainda teve outras exceções, como no caso do rei da Suécia Gustavo Vasa (1523-1560) e seus sucessores, que somente ratificavam os tratados concluídos com outras potências estrangeiras após ter o apoio do Conselho Real<sup>41</sup>.

Todavia, é forçoso reconhecer que a participação das assembleias nas decisões sobre os tratados internacionais fugia à regra, visto que a condução da política externa na maioria dos Estados europeus antes do século XVIII era feita pelos monarcas absolutos. Assim sendo, no panorama geral vigorava o *jus representationis omnimodae*, isto é, o direito do chefe de Estado de vincular por si só o Estado na esfera externa.

### **3. O LEGISLATIVO E OS TRATADOS A PARTIR DO SÉCULO XVIII**

Foi com a Revolução Americana, que culminou com a independência das 13 colônias britânicas e com a elaboração da Constituição adotada em 1787, que a situação estabelecida no *Ancien Régime* foi alterada. Esse episódio representou o rompimento decisivo do povo norte-americano com o regime monárquico, estabelecendo-se o constitucionalismo e um novo sistema de governo – o presidencialismo.

A Constituição dos Estados Unidos da América (EUA), de 1787, foi a primeira a conceder ao Legislativo o controle sobre a ação externa do Estado. Os norte-americanos estabeleceram que as negociações dos tratados devem ser realizadas pelo Presidente, mas a decisão de aprovar ou não o conteúdo do ajuste

---

<sup>40</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 145-146.

<sup>41</sup> BLIX, apud MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. Porto Alegre: IARS e L&PM Editores, 1983. p. 38.

internacional compete ao Senado<sup>42</sup>.

O artigo II, seção 2, inciso 2, da Constituição dos Estados Unidos determina que o Presidente poderá, mediante o conselho e o consentimento do Senado, concluir tratados, desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam.

Os idealizadores da Constituição, percebendo a relevância das relações internacionais, concluíram que o poder para celebrar tratados não poderia pertencer exclusivamente ao Poder Executivo e nem ao Poder Legislativo<sup>43</sup> e estabeleceram um sistema de cooperação entre os dois Poderes que passaram a dividir esta tarefa.

Contudo, apesar da vanguarda da Constituição norte-americana em estabelecer a participação do Legislativo na formação da vontade estatal em se obrigar por um tratado, foi com a Revolução Francesa, de 1789, que o controle parlamentar sobre os atos internacionais evoluiu, vindo a ser adotadas por outros Estados várias soluções políticas e jurídicas que se estabeleceram naquele momento<sup>44</sup>.

Antes de 1789, os poderes de deliberar a lei e de executá-la estavam confundidos. Quando os Estados Gerais se converteram em Assembleia Nacional, fizeram cessar esta confusão, pois decidiram que o Poder Legislativo reside na Assembleia Nacional e que o Poder Executivo não pode elaborar leis<sup>45</sup>.

Os que levaram a termo a Revolução prezaram especialmente a teoria da separação dos poderes, preconizada pelo Barão de Montesquieu, e o pensamento político de Jean-Jacques Rousseau, que se pauta na soberania da vontade geral.

Na esteira destas ideias, a noção de soberania que até então justificava o poder absoluto do monarca é transferida para o povo, de forma que o monopólio da produção normativa passa, doravante, para um dos Poderes do Estado formado

---

<sup>42</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional**: Uma introdução. p. 102.

<sup>43</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional**: Uma introdução. p. 104.

<sup>44</sup> MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. p. 28.

<sup>45</sup> OLIVEIRA FILHO, João de. **Legislativo**: Poder Autêntico. Rio de Janeiro: Forense, 1974. p. 18

TOLFO, Andreia Cadore. A origem da previsão constitucional da participação do poder legislativo na conclusão dos tratados internacionais. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

pelos representantes do povo: o Poder Legislativo. A lei deixa de ser a expressão da vontade do monarca no momento em que o povo conquista o direito de elaboração da norma e passa a ser a expressão da vontade geral.

Desta forma, dá-se a superação do poder individualizado do monarca absolutista e a implantação do Estado constitucional. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, instituiu o princípio da separação dos poderes e estabeleceu que toda soberania reside na nação. Posteriormente, a Constituição francesa de 1791 determinou que o Poder Legislativo fosse delegado a uma Assembleia Nacional composta de representantes eleitos pelo povo<sup>46</sup>.

Em relação à ação externa do Estado, a Constituição de 1791 exigiu a participação parlamentar para todos os tratados, fazendo desta exigência uma condição essencial para a validade internacional dos mesmos<sup>47</sup>. A representação do Estado frente aos demais países permaneceu com o Poder Executivo, que possui a prerrogativa de entabular negociações e firmar tratados, mas o mesmo deve submetê-los, posteriormente, ao Parlamento, para só então, se devidamente aprovados pela assembleia, concluí-los.

Na ótica dos primeiros constituintes franceses, um tratado obriga juridicamente o Estado e por consequência os cidadãos, criando-lhes deveres, sendo, portanto, assunto não apenas dos governantes, mas também dos governados. Baseados nessa concepção, os elaboradores das sucessivas Constituições incluíram nas mesmas a exigência de que a política exterior seja controlada pelo povo por meio da Assembleia Nacional<sup>48</sup>.

A passagem para o regime democrático e representativo impede que os tratados sejam concluídos em nome e no interesse dos reis ou dos governantes. A partir de então, passou-se a conceber os ajustes internacionais como tratados entre

---

<sup>46</sup> BRITO, Luiz Navarro de. **Revista de Informação Legislativa**. p. 123.

<sup>47</sup> ATHAYDE, Aristides Severo. O papel do Parlamento em matéria de ratificação de tratados. In: **Revista de Direito Internacional Público**, RT, n. 13, p. 168-175, jul./set. 1970. p. 172.

<sup>48</sup> MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. p. 28-29.

Estados e no interesse destes<sup>49</sup>.

É também com as revoluções burguesas do século XVIII que a formação da vontade estatal em obrigar-se pelo tratado fica sujeita às disposições constitucionais dos Estados. As Constituições passam a prever expressamente quais são os Poderes estatais que devem participar da conclusão dos tratados, como deve ocorrer o exercício desta competência e quais são seus limites.

Desta previsão constitucional surge a competência para celebrar tratados, que significa “a competência dos Poderes constituídos do Estado para formar e declarar a vontade estatal em assumir compromissos internacionais”<sup>50</sup>. É, destarte, aquela competência que a ordem interna costuma partilhar entre o governo e o Parlamento<sup>51</sup>.

Desta forma, ocorre o fim da teoria do *jus representationis omnimodae*, que reconhecia ao chefe de Estado poderes absolutos para obrigar o Estado por meio dos tratados internacionais. Doravante, o Executivo possui a competência para declarar a vontade estatal na esfera internacional, representando o país, mas não a competência de por si só formar a vontade do Estado em se obrigar pelos tratados, já que passa a compartilhá-la com o Legislativo.

Frente a essas transformações, o instituto da ratificação também adquire um novo sentido. Como a ratificação era usada pelos monarcas absolutos apenas para confirmar se seu representante havia agido dentro dos poderes conferidos (sendo obrigatória para o príncipe a não ser que o signatário tivesse se excedido), sua importância era bastante reduzida até então.

Nessa concepção não havia possibilidade de reflexão a respeito dos efeitos do tratado negociado pelos signatários para posteriormente confirmá-lo: o príncipe não podia exercer esta faculdade porque a ratificação lhe era obrigatória e as

---

<sup>49</sup> MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. p. 27.

<sup>50</sup> 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. p. 136.

<sup>51</sup> REZEK, J. Francisco. **Direito Internacional Público**. p. 34.

assembleias não tinham poder ou sequer oportunidade de manifestar-se a respeito. Ademais, caso o próprio monarca tivesse firmado o tratado, a ratificação não era utilizada, visto que o ajuste entrava em vigor somente pela assinatura.

No século XVIII, a doutrina já havia iniciado uma reação ao uso simplista da ratificação, mas foi somente com a adoção do sistema constitucional, o qual restringiu os poderes do Executivo a respeito da conclusão dos tratados, que a ratificação teve seu papel modificado<sup>52</sup>.

Passou-se a entender que o tratado só entra em vigor com a troca dos instrumentos de ratificação pelas partes contratantes, o que significa que o tratado já teria sido aprovado pelos Poderes do Estado cuja competência está prevista na Constituição nacional<sup>53</sup>.

Nessa nova perspectiva da ratificação, o Poder Legislativo dispõe de oportunidade para apreciar os ajustes negociados anteriormente pelo Poder Executivo, o qual somente irá vincular o Estado ao tratado depois da devida aprovação parlamentar. Assim, de ato obrigatório, a ratificação tornou-se ato discricionário.

No século XIX o uso da ratificação generalizou-se, principalmente com a atribuição que as Constituições conferiram aos Parlamentos de aprovar os tratados negociados pelo Poder Executivo<sup>54</sup>. Em última instância, a ratificação, devidamente antecedida pela aprovação legislativa do tratado, também contribui para fortalecer o compromisso que se encontra consubstanciado no texto do acordo. Nesse sentido, a aprovação do tratado pelos representantes do povo e a decorrente ratificação realçam o caráter obrigatório do tratado para os Estados partes.

---

<sup>52</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. p. 228-229.

<sup>53</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. Agreements – Executive Agreements – Gentlemen’s Agreements. In: **Enciclopédia Saraiva do Direito**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 254.

<sup>54</sup> PODESTÁ COSTA, L. A. **Derecho Internacional Público**. p. 373.

#### **4. OS FUNDAMENTOS DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA CELEBRAÇÃO DOS TRATADOS**

As normas constitucionais que hodiernamente atribuem ao Poder Executivo e também ao Poder Legislativo competência para atuar no processo de celebração dos tratados resultam de um longo desenvolvimento histórico. Considerando-se esse desenvolvimento, verifica-se que participação do Legislativo no processo de celebração de tratados fundamenta-se, basicamente, em duas premissas, que são complementares e que foram se aprimorando paulatinamente: a separação dos poderes e a participação do povo nas decisões da unidade política, de forma a contrariar a ação isolada do governante.

Ainda que os tratados internacionais sejam firmados entre Estados e visem à regulação da conduta dos países que são partes do compromisso, não se pode olvidar que seus efeitos se estendem por todo o território dos contratantes, alcançando sua população. Os tratados criam direitos e obrigações não somente na ordem jurídica externa, entre os Estados partes, mas também na ordem jurídica nacional, ou seja, para os cidadãos dos Estados partes.

Sendo usado para criar obrigações e podendo ser aplicado em detrimento da legislação interna em algumas situações, o poder para celebrar tratados envolve, manifestamente, atividade legislativa, exigindo, portanto, a participação do Poder Legislativo, em respeito à teoria da separação dos poderes.

A teoria da separação dos poderes alicerça a regra sobre a competência para concluir tratados prevista na Constituição brasileira, a qual exige tanto a participação do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo na celebração dos ajustes internacionais. Tais regras estão estabelecidas nos artigos 49, I, e 84, VIII, da CF/88.

O artigo 84, inciso VIII, prevê que:

Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VIII - celebrar tratados, convenções ou atos internacionais, **sujeitos a referendo do Congresso Nacional**; (grifou-se)

Por sua vez, o artigo 49, inciso I, estabelece que:

Art. 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; (grifou-se)

É em decorrência da referida teoria que se evidenciam as funções típicas de cada um destes Poderes presentes no ato de celebração dos tratados: o efeito de lei do ajuste internacional denota a função legislativa e, por outro lado, a condução das negociações do tratado junto a outros entes estatais denuncia a função executiva.

Essa situação que envolve a dualidade de órgãos competentes para uma mesma tarefa foi resolvida com a aplicação do mecanismo de freios e contrapesos, inerente à doutrina da separação dos poderes. Desta forma, na medida em que cada Poder exercita suas competências específicas durante a celebração dos tratados, também age como "freio" do outro, evitando o abuso do poder.

Com a divisão da referida competência entre os dois órgãos estatais busca-se a desconcentração do poder para garantir que a conclusão dos tratados não seja utilizada como instrumento de opressão dos cidadãos pelo Estado, haja vista que quanto maior a concentração de poder, maiores são as oportunidades de surgimento de governo autoritário.

A separação dos poderes e a tendência à participação do povo nas decisões públicas, contestando a ação singular do governante (que se observa desde os primórdios do desenvolvimento humano) constituem sustentáculos das normas constitucionais que consagram o controle legislativo sobre a ação externa do Estado. A fórmula adotada pelas referidas normas constitucionais também garante que as ações estatais externas desfrutem de mais legitimidade, eis que estão respaldadas em decisões de representantes do povo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ante a análise histórica da atuação de grupos colegiados nas decisões sobre os acordos entre unidades políticas é possível afirmar que com as revoluções burguesas do século XVIII houve, modernamente, uma retomada da participação do Legislativo nos tratados internacionais, a qual se estabeleceu em termos mais sólidos e com garantias decorrentes de previsão constitucional. Em vários períodos históricos as assembleias tiveram participação, em maior ou menor grau, nas decisões sobre assuntos da política externa.

É forçoso admitir que a participação do Legislativo (considerando desde suas formas rudimentares) nos acordos internacionais não se desenvolveu de forma linear e ininterrupta. Em vários períodos, sua atuação foi enfraquecida ou completamente negada, como por exemplo, durante as autocracias em Roma e as monarquias absolutas na Europa. Além disso, a composição das assembleias muitas vezes teve caráter privilegiado, não contemplando a participação de representantes de todas as camadas da população.

Contudo, é importante notar que, historicamente, a decisão sobre a ação estatal na ordem internacional não foi totalmente concebida como atribuição exclusiva do Executivo, já que nas mais diversas fases do desenvolvimento das sociedades políticas constata-se a presença de corpos colegiados que denotam uma confrontação ao poder dos governantes.

E mesmo admitindo-se que as assembleias não possuíam a significação moderna de representação do povo soberano, feita por meio de representantes democraticamente eleitos, a participação das mesmas na ação externa do Estado revela uma constante tentativa de limitação da atuação isolada do Poder Executivo.

As assembleias são elementos decorrentes da própria natureza política do ser humano e revelam a inclinação desses agrupamentos para a participação nas decisões políticas da sociedade de sua época, vislumbrando também uma certa divisão das funções da unidade política.

Ainda que se reconheça que a participação mais incisiva do Legislativo tenha sido conquistada com as revoluções do século XVIII, não se pode desconsiderar a importância da atuação das assembleias (antecessoras do Legislativo) na definição das normas jurídicas sobre os tratados na ordem constitucional dos Estados. Tais normas encontram sua origem na participação das assembleias nos compromissos externos das unidades políticas desde épocas primitivas.

Mesmo bem antes da sistematização da teoria da separação dos poderes por Montesquieu, alguns povos já percebiam os reflexos dos tratados em termos obrigação para a unidade política, por conseguinte, estabeleciam a necessidade de participação das assembleias na conclusão dos compromissos externos. Mais tarde, a maturação dessa noção dimensiona e solidifica a máxima de que o tratado tem força de lei, cabendo, por esse motivo, aos representantes do povo participar do sua conclusão.

Nota-se ainda, que em termos de compromissos externos é visível a atuação das assembleias e colegiados ao longo do desenvolvimento das sociedades políticas de forma bastante semelhante à atuação do que modernamente se entende por Poder Legislativo. É certo que o controle da ação externa do Estado pelo Legislativo se tornou mais consistente e se difundiu com a democratização dos sistemas políticos decorrente das revoluções burguesas, mas não se pode desconsiderar o fato de que essa regra encontra suas raízes em tempos bem mais remotos.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ANDRADE, Almir de. A evolução política dos parlamentos e a maturidade democrática. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 81, p. 61-118, jan./mar. 1984.

ATHAYDE, Aristides Severo. O papel do Parlamento em matéria de ratificação de tratados. In: **Revista de Direito Internacional Público**, RT, n. 13, p. 168-175, jul./set. 1970.

TOLFO, Andreia Cadore. A origem da previsão constitucional da participação do poder legislativo na conclusão dos tratados internacionais. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

BODIN, Jean. **Los seis libros de la República**. Tradução de Pedro Bravo Gala. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1992.

BRITO, Luiz Navarro de. História dos Paramentos: um esboço. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 21, p. 119-128, jan./mar. 1984.

CARVALHO, Marcio A. A influência de Hobbes, Locke e Rousseau na formação do Parlamento moderno. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 160, p. 261, out./dez. 2003.

FENWICK, Charles G. **Derecho Internacional**. Buenos Aires: Libros Cientificos, 1963.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Paulo de. O Poder Legislativo nas civilizações desaparecidas. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 71, p. 43-94, jul./set. 1981.

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 A. Fabris Editor, 1995.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. Porto Alegre: IARS e L&PM Editores, 1983.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional Internacional: Uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NUSSBAUM, Arthur. **Historia del Derecho Internacional**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1949.

OLIVEIRA FILHO, João de. **Legislativo: Poder Autêntico**. Rio de Janeiro:

TOLFO, Andreia Cadore. A origem da previsão constitucional da participação do poder legislativo na conclusão dos tratados internacionais. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

Forense, 1974.

PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de Direito Internacional Público**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

PINHO TAVARES, Íris Eliete Teixeira Neves de. A legitimação do Parlamento para a função fiscal. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 126, p. 245-248, abr./jun. 1995.

PODESTÁ COSTA, L. A. **Derecho Internacional Público**. 3. ed. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 1955.

REZEK, J. Francisco. **Direito Internacional Público**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

RODAS, João Grandino. **A publicidade dos tratados internacionais**. São Paulo: RT, 1980.

SOARES, Guido Fernando Silva. Agreements – Executive Agreements – Gentlemen’s Agreements. In: **Enciclopédia Saraiva do Direito**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1977.

STADTMÜLLER, Georg. **Historia del Derecho Internacional Publico**. Madrid: Aguilar, 1961.

TAVARES, Francisco de Assis Maciel. **Ratificação de Tratados Internacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

VASCONCELLOS, Wilson Accioli de. O Congresso Nacional e o Treaty-Making Power. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 50, p. 115-122, abr./jun. 1976.