

# ETAPAS DE APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO ART. 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

## STAGES IN THE APPLICATION OF PRINCIPLES FROM ART. 4 OF THE FEDERAL CONSTITUTION

*Guilherme Camargo Massauí<sup>1</sup>*  
UFPEL – RS

### Resumo

O texto tem como objetivo expor algumas etapas na aplicação dos princípios constitucionais das relações internacionais (Art. 4º), pelo fato de este ser tema pouco explorado pela doutrina pátria, e também, por significar um artigo estratégico no constitucionalismo brasileiro. Ele é estratégico por conter valores-princípios que o Estado brasileiro deve, necessariamente, observar enquanto estiver se relacionando com outros Estados ou órgãos internacionais. A política internacional adotada pelo Presidente da República (Chefe de Estado) deve estar consoante com os princípios constitucionais. Dessa forma, o texto traz etapas da aplicação do Art. 4º da CF a fim de mostrar uma das possibilidades de efetivação do artigo em análise. Nesse sentido, deve se considerar os três Poderes como possíveis intérpretes desse dispositivo constitucional, o que dependerá da circunstância em que ocorrer a aplicação. Emprega-se o método de abordagem analítico com o objetivo analisar critérios fundamentais que devem incidir na aplicação dos princípios constitucionais das relações internacionais. A pesquisa baseou-se no método de pesquisa bibliográfico, já que se trata de uma projeção de método interpretativo de princípios.

### Palavras-Chaves

Aplicação. Constituição. Princípios. Relações Internacionais. Teoria.

### Abstract

*This paper aims to analyze different stages in the application of the constitutional principles of international relations (Art. 4), due to the fact that this theme has been poorly explored by Brazilian doctrine, and also because it is a strategic topic in Brazilian constitutionalism. It is*

---

<sup>1</sup> Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da UFPEL; Pós-doutor na PUCRS; Doutor em Direito pela Unisinos; Mestre em Ciências Jurídico-Filosóficas pela Universidade de Coimbra; Especialista em Ciências Penais pela PUCRS; Autor dos livros: Metodologia Jurídica. Do início da ciência do direito ao iluminismo português, editora Atlas; O princípio republicano do **mondo-da-vidado** Estado constitucional cosmopolita, editora Unijuí; O Estado de Direito e as dimensões da **res publica**, editora Prismas; Princípios Constitucionais e Relações Internacionais, ed. Livraria do Advogado.

*strategic inasmuch as it contains values and principles that the Brazilian State must necessarily observe upon interacting with other States or international bodies. The international policy adopted by the President of the Republic (Head of State) must be consistent with constitutional principles. The study thus discusses steps the application of Art. 4 of the Federal Constitution (FC) in order to show one of the possibilities of realization of the article under analysis. In this sense, the three branches of government must be considered as possible interpreters of this constitutional device, which will depend on the application occurs. The method of analytical approach was used to analyze fundamental criteria that should concern the application of the constitutional principles of international relations. The research was based on bibliographic research, since it is a projection of the interpretive method of principles.*

**Keywords**

*Application. Constitution. International Relations. Principles. Theory.*

## Introdução

A análise que se pretende desenvolver é parte de um estudo mais amplo sobre o Art. 4º da CF. O tema versa sobre os princípios do constitucionalismo das relações internacionais<sup>2</sup>. Nesse sentido, refletir-se-á, aqui, sobre algumas perspectivas da aplicação das normas que decorrem do referido artigo constitucional. Por conseguinte, ocupar-se-á do(s) procedimento(s) a ser(em) empregado(s) para se chegar à aplicação do artigo em estudo. Não se trata de eleger, destarte, um ou outro método de interpretação com o objetivo de delimitar a norma constitucional, mas *tentar* compreender como os princípios contidos no Art. 4º da CF podem ser efetivados e, ao mesmo tempo, oferecer perspectivas gerais para sua interpretação.

Os princípios constitucionais das relações internacionais constituem parte essencial do ordenamento constitucional. São princípios norteadores da identidade constitucional do Estado brasileiro enquanto sujeito de direito público internacional. Como todos os dispositivos constitucionais, o Art. 4º da CF possui força normativa, sendo norma com eficácia constitucional e, por isso, deve ser efetivado. Ele se destina, principalmente, aos órgãos que, por alguma questão de competência jurídica, atuam direta ou indiretamente nas relações internacionais. A política internacional

---

<sup>2</sup> Expressão de Leonardo Camargo Subtil.

do Estado brasileiro deve ser pautada pelos limites valorativos e compreensivos dos princípios do Art. 4º da CF. Eles se caracterizam pela amplitude compreensiva, sendo que inúmeras possibilidades de fatos jurídicos podem se encaixar nos seus respectivos suportes fáticos.

Para que se cumpra a finalidade do texto, enfrentar-se-ão alguns temas vinculados à aplicação dos princípios do Art. 4º da CF. O primeiro – mais geral – tratará do campo interpretativo dos princípios constitucionais das relações internacionais. Trata-se da competência dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) no condizente às relações internacionais, já que são os Poderes que interpretam de forma definitiva e efetiva as normas jurídicas. São eles que darão o significado último aos princípios do Art. 4º da CF.

Em sequência, abordar-se-á a projeção inicial da interpretação. Trata-se da parte específica do tema. É justamente essa projeção que fornecerá a visão metodológica dos primeiros elementos a serem levados em consideração no momento da aplicação dos princípios das relações internacionais. Essa segunda parte se desdobrará em diversos subitens específicos que podem compor o método de interpretação a ser empregado pelo intérprete no que se refere aos princípios do Art. 4º da CF. Trata-se de critérios apontados por Humberto Ávila no livro *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*.

O presente texto emprega o método de abordagem analítico, pois tem como objetivo analisar critérios fundamentais que devem incidir na aplicação dos princípios constitucionais das relações internacionais. A pesquisa baseou-se no método de pesquisa bibliográfico, já que se trata de uma projeção de método interpretativo de princípios.

## **2 Campo interpretativo do Art. 4º da CF**

Os atos do Chefe de Estado e órgãos competentes relativos às relações internacionais estão vinculados aos princípios fundamentais do Art. 4º da CF. Neles encontram-se os

fundamentos constitucionais que motivam, *a priori*, os atos do administrador. Contudo, tratam-se de princípios gerais e amplos, cujas normas são de *alta densidade normativa*. Nesse sentido, em termos da característica da *alta densidade normativa* (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2014, p. 186)<sup>3</sup>, caberá aos destinatários da norma, cotejar o seu sentido ao ato a ser praticado. Isso será efetuado conforme as características de competência dos Poderes do Estado e do intérprete. Ressalta-se, entretanto, que a compreensão é de que a interpretação constitucional dá-se de forma aberta, ou seja, todos os agentes sociais (do indivíduo às instituições estatais e não-estatais) interpretam a constituição. Essa perspectiva tem impacto na sociedade denominada aberta e democrática, em que a personalização da interpretação não se mantém estritamente limitada às funções internas do Estado (HÄBERLE, 2009, p. 214-215).

Não obstante, para pôr em movimento o aparelho estatal em conformidade com os princípios do Art. 4º da CF, a interpretação que irá prevalecer é a do agente do Estado – mais especificamente, a do agente do Poder Executivo, assim como o Poder Legislativo e Poder Judiciário, quando lhe couberem a competência, também, se valerão da interpretação dos princípios constitucionais das relações internacionais. Para delimitar a competência, abordar-se-á, a seguir, as esferas de atuações dos três Poderes do Estado.

## 2.1 Poder Legislativo

As relações internacionais são de competência da União. Em seu âmbito, pode-se dividir a competência em relação às funções dos poderes que exerce. Nesse diapasão e em termos de relações internacionais, em face do legislativo, cabe ao Congresso Nacional exercer determinado controle do Poder Executivo. São atribuições dos representantes do povo exclusivamente o Art. 49<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> SARLET (2015, p. 260-261).

<sup>4</sup> *Vide*: ALMEIDA (1989, p. 59).

da CF: 1) resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (I) (DALLARI, 1994, p. 152); 2) autorizar o Presidente da República a declarar guerra e celebrar paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, em conformidade com lei complementar (II); 3) equivaler às emendas constitucionais, quando votado com os requisitos formais, tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos (Art. 5º, §2º, da CF); 4) referendar ou não tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República (Art. 84, VIII, da CF). Ao Senado Federal compete privativamente o controle de operações financeiras em âmbito externo e a aprovação do chefe de missão diplomática (Art. 52, IV, V, VII e VIII, da CF)<sup>5</sup>.

O Poder Legislativo ganhou nova dimensão com a Constituição de 1988, tendo sua competência sido ampliada em relação às constituições anteriores. O Poder Legislativo possui poder decisório e, por isso, cumpre, também, papel de fiscal do Poder Executivo (ALMEIDA, 1989, p. 53). No entanto, ele não possui atribuições diretas relativas às relações internacionais. Não representa o Estado brasileiro no plano internacional, mas atua conjuntamente com o Poder Executivo na ratificação de tratados ou na constitucionalização das normas dos tratados e das convenções internacionais sobre direitos humanos. Cabe ao Poder Legislativo aprová-los ou não, ou seja, internalizá-lo. A ele não cabe fazer alterações, embora o Poder Legislativo possa sugerir mudanças, ficando a cargo – se assim decidir – do Chefe de Estado estabelecer negociações para alterações de pré-acordos internacionais. Destaca-se que tais atribuições, tanto do Executivo quanto do Legislativo, são indelegáveis. Contudo, em alguns tratados e convenções, é prevista a faculdade de pôr *reserva*, permitindo aos Estados contratantes adotarem disposições distintas das do tratado ou da convenção (REZEK, 2000, p. 66-69). O

---

<sup>5</sup> *Vide*. ALMEIDA (1989, p. 59).

Poder Legislativo, assim, pode proceder ou acolher as reservas feitas pelo Chefe de Estado (PONTES DE MIRANDA, 1953, p. 292-293)<sup>6</sup>.

## 2.2 Poder Executivo

Ao Chefe de Estado cabe a competência privativa (Art. 84 da CF): 1) manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos (VII); 2) celebrar tratados, convenções e atos internacionais (*treaty-making power*), sujeitos a referendo do Congresso Nacional (VIII); 3) declarar guerra e celebrar paz com autorização do Congresso Nacional (XIX e XX); 4) permitir que forças estrangeiras transitem e permaneçam temporariamente em território nacional, conforme Lei Complementar (XXII) (MENDES, COELHO, BRANCO, 2008, p. 922-923). Como órgão auxiliar do Presidente da República, o Conselho de Defesa Nacional (Art. 91, §1º, da CF) tem a competência de opinar nas hipóteses de declaração de guerra e celebração de paz (I) e estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento das iniciativas para garantir a independência e a defesa nacional do Estado democrático (IV)<sup>7</sup>.

O Poder Executivo, por parte do Chefe de Estado, carrega maior espaço de competência no que tange a relações internacionais. Logo, o *suporte fático* do Art. 4º da CF encontra-se inteiramente voltado à administração enquanto representante do Estado brasileiro no plano internacional. Ele norteará seus atos pelos princípios ali elencados e os preencherá de significado conforme a política e a atuação adotada (LARENZ, 1997, p. 482). A amplitude desses princípios exige do Chefe de Estado, pautado em sua política social e econômica, discricionariedade no momento

---

<sup>6</sup> BADURA (1996, p. 326).

<sup>7</sup> Inclui-se esse inciso pelo fato de o Estado democrático estar em perigo por forças externas, não somente internas. Nesse caso, entram as relações internacionais e a necessária defesa da independência, da autodeterminação dos povos e da não intervenção (Art. 4º, I, III e IV, da CF). *Vide*: ALMEIDA (1989, p. 60-61).

dos atos compositores das relações internacionais do Estado brasileiro com os demais Estados e com os órgãos internacionais. Porém, seu espaço de liberdade político-decisório não é ilimitado. A decisão política precisa ser conforme com a constituição (HÄBERLE, 2009, p. 215).

Dessa forma, a aplicação do Art. 4º da CF exige a atividade discricionária do Chefe de Estado ou dos órgãos competentes; tal discricionariedade, não obstante, obedece ao princípio da legalidade (constitucionalidade) administrativa (Arts. 5º, II, 37, *caput*, 84, IV, da CF). Por isso, o ato discricionário encontra-se demarcado por imposição racional de cunho normativo-jurídico. Embora os princípios do Art. 4º da CF possam ser qualificados como imprecisos, essa imprecisão é relativa. A imprecisão não é absoluta devido ao fato de o texto constitucional estar circundado por referenciais do sistema de norma e do âmbito do significado das palavras, sendo que sua fluidez e vagueza não são totais (MELLO, 2001, p. 785-786).

É inofidável que todas as palavras possuem um conteúdo mínimo, sendo esse um pressuposto da comunicação humana. Por conseguinte, o administrador valer-se-á das noções que recobrem os princípios. Dessa forma, é possível retirar conteúdo mínimo e apreensível de seus significados. Nesse sentido, o texto constitucional propicia a identificação dos objetivos a serem implementados. É com base nesses objetivos que o Poder Judiciário poderá analisar se o exercício discricionário foi legítimo ou não. A discricionariedade fica, então, limitada (legal-constitucionalmente) à inteligência interpretativa da norma por parte do administrador. O seu encargo é preencher o espaço normativo com a sua política, com as suas opções. A subordinação da discricionariedade administrativa aos preceitos legais confere a garantia do cumprimento da finalidade legal-constitucional (MELLO, 2001, p. 787-788) e da realização do Estado de Direito constitucional.

A atividade administrativa discricionária subordina-se a determinados interesses, sem os quais perderia sentido no Estado

de Direito constitucional. Ela se constitui em um meio para alcançar finalidades traçadas pelo Legislador (principalmente o constituinte). Os princípios que regem as relações internacionais são as finalidades últimas, que comportam finalidades intermediárias escolhidas e determinadas pelo administrador, tanto que na ausência das condições ou no desvio das finalidades justificadoras do ato administrativo, tem-se a invalidade do mesmo, a qual é pautada pela ausência de competência material do agente, que transpôs os poderes que lhe autorizam a agir (MELLO, 2001, p. 788-789)<sup>8</sup>.

### 2.3 Poder Judiciário

Destaca-se que, em termos de relações internacionais, o protagonista da representação do Estado brasileiro é o Poder Executivo da União, sendo o Poder Legislativo o fiscal e o ratificador de pactos, tratados e atos internacionais, a fim de vincular o Estado brasileiro aos textos normativos internacionais e estabelecer eficácia interna. O Poder Judiciário terá como prerrogativa a defesa dos dispositivos constitucionais e do sistema jurídico brasileiro (Art. 5º, XXXV, da CF) (MELLO, 2001, p. 771), além de decidir sobre possíveis direitos subjetivos, que sejam alegados, e direitos objetivos que sejam violados, no que se refere à aplicação de norma originada no direito internacional.

A atividade do Poder Judiciário em termos de relações internacionais é reduzida à troca de informações no que diz respeito a processos em que os polos da relação processual encontram-se em litígio em Estado estrangeiro ou organismo internacional com a União, o Estado, o Distrito Federal ou Território (Art. 102, I, e, da CF), homologação de sentenças estrangeiras ou quando se trata do reenvio – instituto de Direito Internacional Privado –, embora isso signifique, algumas vezes,

---

<sup>8</sup> Para esse problema *vide*: MASSAÚ, Guilherme. *O controle das decisões do Presidente da República em relação aos princípios constitucionais das relações internacionais*. Artigo em avaliação.

aplicar lei estrangeira em território nacional. Nesse caso, não se trata de relações internacionais em termos políticos, além de se referir a relações de âmbito privado.

Contudo, compete ao Poder Judiciário, como órgão jurisdicional, proferir decisão autônoma, autorizada e vinculante em face de direitos contestados ou lesados. Esse é o resultado do livre acesso ao judiciário, com o princípio da proteção judicial efetiva (Art. 5º, XXXV, da CF) (MENDES, COELHO, BRANCO, 2008, p. 931-932). Como se trata de uma característica do Estado de Direito constitucional, esse princípio estabelece a atribuição ao Poder Judiciário de analisar e julgar todos os casos que lhe são submetidos. Em caso específico de extradição, solicitada por outro Estado, cabe ao Supremo Tribunal Federal julgar o caso (Art. 102, I, g, da CF) (DALLARI, 1994, p. 152), subsumi, *a priori*, também qualquer violação – ou não observação – dos princípios do Art. 4º da CF poderá ser objeto de análise da jurisdição constitucional do Poder Judiciário. O Poder judiciário poderá também considerar tratado ou convenção internacional internalizada inconstitucional. Nesse caso de controle de constitucionalidade, tal ato internacional – considerado inconstitucional – deve ser denunciado pelo Presidente da República após o Senado Federal suspender a sua aplicação (PONTES DE MIRANDA, 1953, p. 295), se assim exigir o caso.

Acentua-se que o Poder Judiciário não poderá desconstituir ato e/ou fato do Estado brasileiro em âmbito externo (internacional). Essa prerrogativa, quando possível, é do Chefe de Estado. É possível suscitar o *problema jurídico* da possibilidade de decisão judicial obrigar Chefe de Estado a fazer e a desfazer ato e/ou fato jurídico, quando possível, em âmbito internacional, quando o mesmo agir de forma arbitrária<sup>9</sup> e violadora de mandamento constitucional. Contudo, destaca-se que incumbe ao

---

<sup>9</sup> Para isso, analisou-se a (im)possibilidade de controle de ato do Chefe de Estado no âmbito internacional, *vide*: MASSAÚ, Guilherme. *O controle das decisões do Presidente da República em relação aos princípios constitucionais das relações internacionais*. Artigo em avaliação.

Poder Judiciário corrigir violação de direito, no entanto, não lhe aduz adotar procedimentos que estão além de sua competência ou que invadam a competência do Poder Executivo (MELLO, 2012, p. 24).

Dessa forma, é necessário se falar em eficácia interpretativa, o que significa que se pode exigir do Poder Judiciário que o suporte fático seja interpretado conforme sua posição no quadro hierárquico do ordenamento jurídico. Assim, *suportes fáticos* de menor hierarquia precisam seguir o sentido daqueles de maior hierarquia sem contradizê-los ou anulá-los. Num sentido reverso, a eficácia negativa permite que sejam declarados inválidos todos os atos ou textos legais que contravenham os efeitos pretendidos pelos suportes fáticos de maior hierarquia (BARCELOS, 2013, p. 101).

Por conseguinte, diante do exposto cabe situar como, em termos iniciais, os Poderes do Estado devem lidar com os princípios constitucionais das relações internacionais quando da interrelação do Estado brasileiro com outros Estados e organizações internacionais. Isso pela importância do fato de os princípios estabelecidos pelo Art. 4º da CF serem aplicados conjuntamente com opções políticas de cunho internacional.

### **3 Projeção inicial da interpretação**

#### **3.1 Imagem do princípio**

Contemporaneamente os princípios ocupam espaço importante na natureza, na validade e no conteúdo constitucional. Destacam-se por sua função normativo-axiológica fundamental da base constitucional e, por conseguinte, do ordenamento jurídico. Por isso, os princípios, na fase atual do Direito e do constitucionalismo, devem ser aplicados, também para subordinar uma série de regras, atos e fatos jurídicos. Princípios são normas assim como as regras também são (BONAVIDES, 2006, p. 264, 265, 267 e 271).

Os princípios constituem o sistema de normas, trata-se de parte jurídica e dogmática, constituindo em ponto de partida para a resolução de problema ou guia jurídico. O princípio é norma de eficácia imediata (alta densidade) ou mediata (baixa densidade), conforme sua função (BONAVIDES, 2006, p. 271-272). Por conseguinte, o princípio possui eficácia e deve ser efetivado, inclusive a partir da sua eficácia interpretativa. Ele pode incidir diretamente ou/e legitimar a incidência da regra. Dessa forma, a norma, como resultado da interpretação, está em última análise fundamentada em um ou mais princípios do ordenamento jurídico.

Em face disso, os princípios constitucionais das relações internacionais são *subprincípios* densificadores em relação aos princípios estruturantes, tais como o de Estado de Direito, o da dignidade humana, o da igualdade, o da segurança jurídica, os do Estado social dentre outros (NOVAIS, 2014, p. 15-45). Por conseguinte, os princípios do Art. 4º da CF especificam e projetam o conteúdo jurídico-valorativo dos princípios estruturantes. Violar os *subprincípios* é, de certa forma, violar a estrutura jurídica-principiológica-valorativa da constituição.

### 3.2 Ponto de partida: a literalidade<sup>10</sup>

Inicialmente, é preciso destacar que a norma não se equivale estritamente ao texto nem se reduz à análise linguística (REALE, 1994, 112), mas é uma construção do intérprete a partir do emprego dos métodos interpretativos na compreensão do texto normativo. Por conseguinte, a norma é o resultado e o dispositivo jurídico constitui-se em objeto, o que resulta na possibilidade da existência de dispositivo e na inexistência de norma (ÁVILA, 2012, p. 33).

---

<sup>10</sup> A literalidade é o marco inicial para a construção da linguagem jurídica. Nela se expressa o discurso. Parafraçando Kaufmann ao se referir à filosofia, sem linguagem o direito é impossível, ele vive na linguagem e ela é o instrumento de seu pensar. (KAUFMANN, 1971, p. 31). Aí se encontra a importância da linguagem do texto constitucional para o direito.

No Art. 4º da CF, encontra-se o objeto da interpretação, o dispositivo, e cabe ao intérprete estabelecer o resultado, a norma. Existe um comando normativo no dispositivo do Art. 4º da CF que exige a sua concretização em face das relações internacionais do Estado brasileiro. Assim, os órgãos que possuem a competência de interpretar os princípios fundamentais das relações internacionais, não descrevem um significado previamente dado, mas constituem a significação e os sentidos dos textos pelo fato de que, por um lado, a compreensão do significado do conteúdo conceitual do texto pressupõe a existência de significado, o que depende do uso e da interpretação. Não se está diante de algo incorporado ao conteúdo das palavras, mas do seu uso e interpretação conforme suas modificações temporais e espaciais da mesma. Funciona como modelo ou hipótese provisória de trabalho para futura reconstrução (ÁVILA, 2012, p. 74-75). Um exemplo dessa dinâmica encontra-se nas divergências doutrinárias sobre qual o sentido mais adequado que se deve atribuir ao texto legal.

Por outro lado, é preciso levar em consideração que o processo legislativo se caracteriza por ser complexo, sem se submeter a um autor ou vontade individual (ÁVILA, 2012, p. 34). Existe na formulação do texto legal e na interpretação um processo lógico de significação do que o texto, conjuntamente com o ordenamento jurídico, pretende estabelecer em termos propositivos. O intérprete à luz da história e de entidades lógico-axiológicas estabelecerá o significado do(s) princípio(s) constitucional(is) das relações internacionais que irá(ão) incidir no caso concreto (REALE, 1994, p. 111-112).

Por conseguinte, aquele que exerce a atividade de intérprete do direito não descreve o significado previamente existente de dispositivos, mas constitui o significado. Contudo, tal ato constituinte não deságua em um uso específico e individual, pois existem traços de significados mínimos incorporados ao uso ordinário ou técnico da linguagem. É necessário respeitar as estruturas de compreensão existente *a priori* existentes, pois é esse *a priori* que permite a compreensão mínima do texto em termos de uso da linguagem de compreensibilidade geral (LARENZ, 1997, p.

451). Trata-se do uso comunitário do discurso do sentido de palavras e de sentenças, fazendo-as inteligíveis a todos os participantes da comunidade do discurso.

O legislador utiliza a linguagem corrente, justamente por se dirigir ao cidadão com a intenção de que este o entenda. Quando o legislador emprega linguagem técnico-jurídica pretende expressar com maior precisão conceito ou conteúdo (LARENZ, 1997, p. 451). Em todas as circunstâncias, o ponto de partida do intérprete é a pré-compreensão, é o *a priori* do significado do texto normativo. A partir disso, existe o esforço de reconstrução de sentidos. Não é uma reconstrução ilimitada, parte-se de um fundamento de sentido, cujo desrespeito cria disfunção entre a previsão constitucional e o direito constitucional concretizado (ÁVILA, 2012, p. 35-37)<sup>11</sup>.

Na reconstrução que o intérprete faz em relação aos princípios do Art. 4º da CF o conteúdo gramatical do dispositivo normativo não pode ser desprezado. A reconstrução inicia a partir do significado comum ou técnico do texto constitucional. O intérprete poderá empregar todos os métodos de interpretação para constituir o significado do dispositivo normativo; contudo, é preciso levar em consideração o caráter sistemático do Direito a fim de respeitar os fins e os valores entrelaçados na linguagem constitucional (ÁVILA, 2012, p. 38). É de reconhecer a amplitude que se encontra nos dispositivos normativos do Art. 4º da CF, os quais apresentam conteúdo aberto, exigindo do intérprete um esforço de situar valores em face dos fatos oriundos das relações internacionais. Expressões como independência nacional (I), prevalência dos direitos humanos (II), autodeterminação dos povos (III), não intervenção (IV), igualdade entre os Estados (V), defesa da paz (VI), solução pacífica dos conflitos (VII), repúdio ao terrorismo e ao racismo (VIII) e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (IX) necessitam que o intérprete se situe na amplidão conceitual e, diante do fato, reconstrua o sentido dos princípios fundamentais das relações internacionais.

---

<sup>11</sup> LARENZ (1997, p. 452).

Acentua-se, todavia, a possibilidade de invocar a variante da *dissociação em alternativas inclusivas* (de Ávila). Ao se examinar formalmente os dispositivos do Art. 4º da CF citados, é admissível determiná-los como regras, pois condicionam a validade dos atos das relações internacionais à observância dos princípios, uma vez que estabelecem a devida observação dos valores neles descritos (ÁVILA, 2012, p. 75).

### 3.3 A contextualidade

O contexto contribui para aumentar precisão da variante do significado do uso de termo da linguagem. Por conseguinte, o contexto significativo do texto da norma jurídica é codeterminado, muitas vezes, pelo contexto desta. Por conseguinte, o sentido da proposição jurídica é inferível, correntemente, quando é considerado como parte de um contexto regulatório ao qual pertence. Essa função geral do contexto oferece a abertura de uma maior precisão na interpretação; ela exige a *concordância objetiva* entre as disposições constitucionais (legais) singulares. Dentro das várias interpretações possíveis, a partir do sentido literal, a interpretação que deve prevalecer é, justamente, aquela que possui maior concordância material com outras disposições (LARENZ, 1997, p. 458). Por isso, o comportamento a ser adotado é o necessário para a realização do *estado ideal de coisas* estabelecidas pelos princípios (ÁVILA, 2012, p. 79).

Com isso, os preceitos do Art. 4º da CF não podem ser interpretados de forma isolada, precisa-se levar em consideração a ordem constitucional e internacional. Destarte, a discricionariedade do Chefe de Estado deixa de ser da mesma amplitude da significação dos princípios fundamentais das relações internacionais. A política e os atos internacionais adotados pelo Estado brasileiro além de estarem em conformidade com os princípios do Art. 4º da CF, devem, incontornavelmente, respeitar as demais proposições constitucionais e internacionais incorporadas

pelo Estado brasileiro<sup>12</sup>. Forma-se, assim, uma conexão sistemática entre esses princípios fundamentais e as demais normas do sistema jurídico brasileiro.

Essa disposição contextual leva em consideração os princípios ético-jurídicos orientadores da interpretação em termos de estarem vinculados à orientação constitucional. A hierarquia das normas constitucionais precede as demais normas, inclusive as internacionais internalizadas (BARROSO, 2006, p. 21); entre elas, porém, existe a exigência de não contradição devido ao caráter sistemático e unitário da constituição (LARENZ, 1997, p. 479). Trata-se de uma avaliação da covinculação entre o *estado de coisas* expresso como *objetivo* e a conduta adotada como necessária (ÁVILA, 2012, p. 80).

No caso dos princípios do Art. 4º da CF, exceto o inciso X<sup>13</sup>, o elemento finalístico assume o protagonismo na atividade interpretativa do aplicador, exigindo, assim, do intérprete a avaliação de correlação entre os efeitos da conduta adotada e a realização – gradual ou não – do *estado de coisas* exigido. Existe a necessidade de uma investigação do conteúdo normativo dos princípios (ÁVILA, 2012, p. 81). Eles serão confrontados, preenchidos e ornados por outros princípios e regras do ordenamento jurídico, e principalmente do caso concreto. Dessa forma, o foco de análise para a decisão se dará pela avaliação dos efeitos da conduta necessária à promoção e à realização do *estado de coisas* estabelecido pela norma principiológica. Não há a geração de uma solução específica por parte da incidência do princípio, mas uma contribuição para a tomada de decisão (ÁVILA, 2012, p. 82 e 83).

---

<sup>12</sup> As relações que forma o objeto de incidência do suporte fático são as de origem das relações internacionais. *Vide*: BONAVIDES (2006, p. 272-273).

<sup>13</sup> Entende-se que nesse inciso o legislador ordinário necessita regulamentar o acesso ao direito de asilo. Isso para que os pedidos sejam avaliados, concedidos ou negados dentro de circunstância pré-estabelecidas em conformidade com a prática e legislação internacionais e com os valores e normas adotados pelo Estado brasileiro.

### 3.4 Diretrizes para a especificação dos princípios

O Art. 4º da CF possui um rol de princípios considerados amplos; tal amplitude oferece ao intérprete uma série de possibilidades de compreensão. Contudo, essa série de possibilidades não é aleatória e está disponível ao interprete independentemente de qualquer condição. As possibilidades abertas ao intérprete dependem das circunstâncias, do caso concreto e do sistema jurídico como um todo.

No tangente ao caso concreto, o intérprete, em plena relação internacional, deve levar em consideração os fatos circunscritos ao caso concreto e os fatos que sua decisão contribuirá para serem produzidos no futuro, justamente por se tratar de uma seara delicada da vida política do Estado e de um campo volátil, em que em qualquer momento políticas de todos os tipos podem mudar de direção.

#### 3.4.1 Da Vagueza para a especificação

Torna-se necessário, no momento de a aplicação constituir a norma, torná-la específica. Isso ocorre por meio de sua determinação de conteúdo que recairá no caso concreto. Para tal, a identificação na CF de dispositivos relacionados ao princípio objeto de análise se faz necessária. Tal relação dos dispositivos dá-se em função dos princípios constitucionais das relações internacionais. E, por fim, intentar o esforço de reduzir a vagueza dos fins a partir da análise das regras e princípios constitucionais e internacionais, diretos e indiretos, que restrinjam a esfera de aplicação do princípio (ÁVILA, 2012, p. 99).

No que se refere aos princípios constantes do Art. 4º da CF, a especificação se dará a partir do amplo significado literal dos princípios conjuntamente com o caso concreto e a política adotada pelo Estado brasileiro. Os sistemas jurídicos pátrio e internacional (UZIEL, MORAES, RICHE, 2017, p. 108), como um todo, também, servem como critérios de especificação dos princípios. Embora não sendo direitos fundamentais, existe um núcleo que

merece proteção, ou seja, necessariamente não pode ser violado. O núcleo se encontra no significado de cada inciso do Art. 4º da CF. Estabelecer os respectivos significados é outro momento da constituição da norma<sup>14</sup>, que não é o objetivo desse estudo. Porém, cabe ressaltar que o significado – a norma constituída – é o âmbito de aplicação do *suporte fático* do princípio, ou seja, o núcleo intangível da norma.

A especificação da generalidade do *suporte fático* pressupõe a necessidade da manutenção do significado fundamental do princípio. Sem essa manutenção não se terá a consequência jurídica, implícita, pretendida pelo preceito constitucional. Destaca-se que os princípios que estão em estudo são princípios que constituem o fundamento do Estado brasileiro em face das relações internacionais. Sua violação incorrerá em inconstitucionalidade material.

### 3.4.2 Casos paradigmáticos

O conhecimento de casos paradigmáticos (casos cujas soluções são exemplares)<sup>15</sup> pode esclarecer as condições que compõem a relação do suporte fático com o caso concreto. Com isso, dá-se maior compreensão e facilidade em realizar a incidência do princípio constitucional. Em tais casos encontrar-se-ão soluções modelares para outros casos, justamente pela capacidade de

---

<sup>14</sup> *Vide*: SACHS (2000, p. 100-101). Vale destacar que como são princípios que remetem ao direito internacional, seus significados precisam, necessariamente, serem retirados da ordem jurídica internacional. Dessa forma, para o intérprete definir independência nacional, direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre Estados, paz, solução pacífica dos conflitos, terrorismo, racismo e cooperação para o progresso da humanidade é necessário recorrer à compreensão internacional.

<sup>15</sup> P.ex.: o Estado brasileiro utilizou texto normativo da Organização das Nações Unidas para justificar a aprovação de envio de tropas militares para Minustah no Haiti. A fundamentação do então Chanceler Celso Amorim foi que não se tratava de intervenção, já que o Conselho de Segurança aprovou o envio de força para missão de paz (UZIEL, MORAES, RICHE, 2017, p. 108).

generalização do seu conteúdo valorativo. Nesse sentido, a pesquisa jurisprudencial – no caso em voga, em Tribunais Superiores e, também, em Internacionais – é fundamental, identificando, nos casos jurisprudenciais, os comportamentos considerados imprescindíveis à realização do princípio em análise (ÁVILA, 2012, p. 99-100).

Os casos paradigmáticos auxiliariam o intérprete na compreensão da incidência dos princípios do Art. 4º da CF no caso concreto<sup>16</sup>. Isso contribuiria para afirmar o caráter unitário da interpretação das normas jurídicas, devido ao contexto em que se encaixa o caso concreto diante do ordenamento jurídico. Por conseguinte, ofereceria elementos de referência ao intérprete no caso de mutações históricas do sistema em relação à intenção originária do legislador quanto às exigências fáticas e axiológicas supervenientes (REALE, 1994, p. 111).

### 3.4.3 Similaridades de solução de casos de mesmo problema central

Nessa etapa, abandona-se a catalogação de casos e inclina-se para a pesquisa de problemas jurídicos envolvidos nos casos. Com isso, os valores a serem preservados em face da solução devem ser identificados. Os casos devem possuir um problema comum entre si, cabendo ao intérprete estabelecer os valores informadores da solução do problema (ÁVILA, 2012, p. 100).

No caso do Art. 4º da CF, os casos com o mesmo problema central podem contribuir na ponderação entre princípios; o pode ocorrer uma vez que existem onze princípios de relações internacionais, ao quais, conforme o caso concreto, podem vir a colidir em um primeiro momento. Assim, a opção pela incidência de um dos princípios também depende da coerência das decisões

---

<sup>16</sup> Vide o estudo de MASSAÚ, Guilherme. *A função dos princípios fundamentais do Art. 4º da Constituição Federal de 1988*. Monografia de Estágio Pós-Doutoral com o Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2017.

anteriores do Estado, na hipótese de que o caso em voga tenha o mesmo problema central<sup>17</sup>.

### 3.4.4 Bens jurídicos e comportamentos necessários

Nesse estágio, está-se diante da troca do ideal do suporte fático pela sua realização. Por isso, a análise de critérios capazes de definir quais os comportamentos necessários para a efetivação do princípio constitui, *em si*, na projeção do suporte fático no mundo prático dos fatos. Com isso, é preciso fundamentar os critérios utilizados, com o objetivo de justificar a suas escolhas (ÁVILA, 2012, p. 100-101).

No que tange os princípios constitucionais das relações internacionais, cabe identificá-los como fundamentos axiológicos de vigência e de eficácia que o intérprete deve levar em consideração no momento de tomar decisões jurídico-políticas em face das relações internacionais do Estado brasileiro. Os princípios insculpidos no Art. 4º da CF emanam valores que conectam os âmbitos interno e externo do Estado brasileiro (REALE, 1994, p. 113-114). A Constituição brasileira é direta e clara ao estabelecer onze incisos com princípios que devem *prevalecer* diante de qualquer circunstância que tangenciem as relações internacionais. Dessa forma, tais princípios constituem-se, também, em modelos hermenêuticos, no sentido de que são utilizados no cotejamento de valores em concreto com o objetivo de aplicar a Constituição Federal com equidade e sem contradição (REALE, 1994, p. 116).

---

<sup>17</sup> *Vide* o caso que foi analisado em MASSAÚ, Guilherme. *A função dos princípios fundamentais do Art. 4º da Constituição Federal de 1988*. Monografia de Estágio Pós-Doutoral com o Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2017. Nesse trabalho foi analisado a decisão do Estado brasileiro em vetar proposta de resolução do Conselho de Direitos Humanos da organização das Nações Unidas, a qual propunha visitas técnicas de observadores para analisar a efetivação dos direitos humanos em relação à política fiscal dos Estados. Diante desse caso, pode-se constatar que o Estado brasileiro, anteriormente, adotava outra postura.

Por conseguinte, os bens jurídicos estabelecidos pelo Art. 4º da CF indicam ao agente e ao intérprete os comportamentos que devem ser adotados em termos de relações internacionais. Eles não devem estar em contradição com os comandos normativos dos princípios, sob pena de inconstitucionalidade. Isso não se restringe aos tratados internacionais bi- ou multilaterais, mas abrange a atuação do estado brasileiro nos órgãos internacionais, como, *e.g.*, na Organização das Nações Unidas<sup>18</sup>.

## Conclusão

O texto aborda temática vinculada à incidência das normas contidas no Art. 4º da CF, ou seja, está relacionado aos princípios constitucionais das relações internacionais. Tais princípios ainda são pouco explorados pelos pesquisadores do Direito pátrio. Por isso, numa perspectiva de contribuir com o estímulo de reflexão sobre os mesmos, buscou-se analisar algumas etapas que contribuem na aplicação de tais princípios. Para tal, utilizou-se como base a *Teoria dos princípios* de Humberto Ávila, inserindo em cada etapa a possível utilização do método em relação aos princípios constitucionais das relações internacionais.

O protagonismo da interpretação das normas do Art. 4º da CF dependerá, como visto no primeiro tópico, do tipo de relação internacional no qual está envolvido o Estado brasileiro. Em uma

---

<sup>18</sup> Como foram as decisões do Estado brasileiro nos encontros do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, no qual o Estado brasileiro possui assento para o biênio (2017-2019). A primeira decisão foi vetar à Resolução A/HRC/34/L.3 (*Mandate of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States*) na *56th Meeting, 34th Regular Session Human Rights Council*. A segunda consistiu na abstenção à Resolução A/HRC/RES/34/23 (*Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran*) no *56th Meeting, 34th Regular Session Human Rights Council*. Ambas as decisões violam o sentido do Art. 4º, II, da CF, além de a primeira decisão contrariar histórico de posicionamentos políticos do Estado brasileiro. *Vide*: MASSAÚ, Guilherme. *A função dos princípios fundamentais do Art. 4º da Constituição Federal de 1988*. Monografia de Estágio Pós-Doutoral com o Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2017.

situação o Poder Judiciário não terá protagonismo jurisdicional, a saber, quando o Estado brasileiro está atuando em órgão internacional. Nesse caso, as decisões do Chefe de Estado são definitivas, já que o Poder Judicial não possui jurisdição nem competência para atuar nos órgãos internacionais. Por conseguinte, o Poder Executivo, nessa circunstância, é o intérprete último da Constituição Federal.

Dessa forma, as etapas aqui analisadas devem também servir de guia ao Poder Executivo, assim como aos Poderes Judiciário e Legislativo, cada qual dentro de sua competência. É preciso, com isso, levar em consideração a força vinculativa e a função do Art. 4º da CF dentro do contexto constitucional brasileiro. Tratam-se de princípios essenciais no cenário constitucional, já que eles são elementos de comunicação entre o Estado brasileiro e a esfera de direito internacional.

Interpretá-los da melhor forma possível é comunicar-se com a esfera internacional a partir de valores historicamente defendidos pelo Estado brasileiro, mantendo a identidade do Estado na sua atuação internacional. É também reconhecer os valores predominantes, contemporaneamente, nos documentos de direito internacional. Situa-se aí a importância de tais princípios para a ordem jurídica brasileira, pois além de guiarem o Estado no âmbito internacional, refletem os valores jurídicos da seara interna do ordenamento jurídico.

## Referências

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. Anotação preliminar sobre o conteúdo e as funções dos princípios. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W. *et all. Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 97-102.

- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- DALLARI, Pedro. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- HÄBERLE, Peter. *Verfassungsvergleichung in europa- und weltbürgerlicher Absicht*. Später Schriften. Berlin: Duncker & Humblot, 2009.
- KAUFMANN, Arthur. *Wozu Rechtsphilosophie heute?* Frankfurt am Main: Athenäum, 1971.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Trad. José Lamego. 3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- MASSAÚ, Guilherme. *A função dos princípios fundamentais do Art. 4º da Constituição Federal de 1988*. Monografia de Estágio Pós-Doutoral com o Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2017.
- MASSAÚ, Guilherme. *O controle das decisões do Presidente da República em relação aos princípios constitucionais das relações internacionais*. Artigo em avaliação.
- MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle judicial*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa*. Coimbra: Coimbra, 2014.
- PONTES DE MIRANDA. Francisco Cavalcanti. *Comentários à constituição de 1946*. v. II, 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 1953.
- REALE, Miguel. *Fontes e modelos do direito*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- SACHS, Michael. *Verfassungsrecht II Grundrechte*. Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Hongkong; London; Mailand; Paris; Singapur; Tokio: Springer, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

UZIEL, Eduardo, MORAES, Henrique Choer e RICHE, Flavio Elias. Entre direito e política externa – elementos para a interpretação do Art. 4° da Constituição. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. a. 25, v. 99, jan.-fev. 2017, São Paulo: RT. p. 95-120.