

OS DIREITOS HUMANOS E O ART. 4º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA: A SUA NATUREZA E EFETIVIDADE

HUMAN RIGHTS AND ART. 4, II, OF THE BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION: ITS NATURE AND EFFECTIVENESS

Guilherme Camargo Massau*

RESUMO: O texto tem como finalidade abordar a natureza e a efetividade do Art. 4º, II, da CF. Tal temática ainda se constitui em uma “lacuna” no direito constitucional brasileiro, devido à escassez de análises, de debates e de reflexões sobre os princípios que regem as relações internacionais. Para além da determinação do significado de cada princípio, é importante abordar a função normativa do Art. 4º da CF. Para tal, delimitou-se a análise ao inciso II (prevalência dos direitos humanos), justamente, para se trabalhar o espectro do referido artigo. Porém, os direitos humanos serão situados no devido lugar constitucional, já que se desdobram, internamente, em direitos fundamentais. O texto teve por base a pesquisa bibliográfica e o método dedutivo.

ABSTRACT: This paper aims to address the nature and effectiveness of Art. 4, II, of the Federal Constitution of Brazil. Such issue still constitutes a "gap" in Brazilian constitutional law due to the scarcity of analyzes, debates and reflections on the principles that govern international relations. It is important to address the normative function of Art. 4 of the Federal Constitution beyond the determination of the meaning of each principle. For such, the analysis was restricted to item II (human rights prevalence), so that the spectrum of the aforesaid article could be exploited. However, human rights must be focused from the proper constitutional standpoint, since they internally branch off into fundamental rights. The study was based on bibliographical research and the deductive method was used.

PALAVRAS-CHAVE: Constitucionalismo das Relações Internacionais. Eficácia Normativa. Princípios Constitucionais.

KEYWORDS: Constitutionalism of International Relations. Normative Effectiveness. Constitutional Principles.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Extensão do Conteúdo: Direitos Fundamentais versus Direitos Humanos. 1.1 Direitos Humanos vs. Direitos Fundamentais. 1.2 Direitos Humanos e sua Validade Interna. 1.3 Direitos Humanos em termos Externos. 2 Tópica do Art. 4º, II, da CF. 2.1 Eficácia Normativa. 2.2 Efetividade Normativa. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O tema que se apresenta para análise localiza-se na esfera do direito constitucional, embora a norma discipline as relações internacionais do Estado brasileiro. O Art. 4º da Constituição Federal (CF) é um dos pontos de abertura do sistema interno pátrio ao externo internacional. Contudo, o foco é a concretização da norma constitucional contida no Art. 4º, II, da CF. Trata-se da irradiação normativa de dentro do espaço constitucional para o internacional, principalmente no que se refere aos órgãos ou às instituições competentes relativamente às relações internacionais.

* Pós-Doutorando em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutor em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos), Rio Grande do Sul. Mestre em Ciências Jurídico-Filosóficas pela Universidade de Coimbra, Portugal. Professor da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Rio Grande do Sul.

Está-se diante de uma lacuna da doutrina constitucional, na medida em que é um artigo pouco explorado pela análise doutrinária. É preciso fortalecer a concepção da sua natureza e eficácia, pois o mesmo possui características peculiares no sistema constitucional brasileiro. Buscar-se-á enfrentar a dimensão que lhe corresponde: a relação entre os sistemas interno e externo, ou seja, o direito pátrio e o direito internacional. O Art. 4º, II, da CF é peça normativa do sistema interno, porém irradia – em termos de manifestação do Estado brasileiro no cenário internacional – efeitos externos.

Ao levar em consideração a normatividade do Art. 4º, II, da CF, ou seja, a regência da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, o Estado brasileiro deve assumir postura adequada à incidência do respectivo princípio. Dessa forma, inicialmente, cabe distinguir direitos fundamentais e direitos humanos. Isso para que se possa ter a noção de como se projetam os valores equivalentes existentes entre essas duas dimensões. A primeira incide em termos de jurisdição interna, a segunda está voltada ao direito internacional.

Tal distinção redundante na *tópica* do Art. 4º, II, da CF. Isso pelo fato de que a incidência do *suporte fático* está voltada para a jurisdição brasileira que atua no plano internacional, como corolário reverbera seus efeitos internacionalmente. Por isso, torna-se necessário estabelecer a natureza e a eficácia das normas contidas no Art. 4º, II, da CF. Está-se perante questões de aplicabilidade e de realização da norma. Questões, no mundo dos fatos, complexas, por envolverem relações diplomáticas entre Estados e organizações independentes e soberanas. E que, por conseguinte, exigem do Estado brasileiro a máxima atenção e preparo para agir em conformidade com o direito internacional e o direito constitucional. Não se deve perder no horizonte que a Constituição também irradia sua normatividade aos órgãos competentes de atuarem nas relações internacionais. Eles possuem discricionariedade limitada e, por isso, estão sob a jurisdição do ordenamento jurídico brasileiro.

189

1 EXTENSÃO DO CONTEÚDO: DIREITOS FUNDAMENTAIS *VERSUS* DIREITOS HUMANOS

É preciso destacar a diferença entre direitos fundamentais e direitos humanos. Isso pelo fato de o *suporte fático* do Art. 4º, II, da CF estabelecer a regência da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Estado brasileiro. Os direitos fundamentais constituem parte nuclear da Lei Fundamental brasileira. Como consequência, não existe

dissonância normativo-valorativa entre a dimensão exterior e interior. O Estado brasileiro, por meio de sua Constituição, defende, em essência, os mesmos valores nessas duas dimensões. Dessa forma, pode-se estabelecer que os direitos humanos do Art. 4º, II, da CF compõem a *Menschenbild* (BRUGGER, 2009, p. 118-122), tanto dos valores brasileiros – em uma perspectiva de tradição – quanto dos valores da comunidade internacional, quando se está perante as relações internacionais. A Magna Carta de 1215 é uma Constituição que se expressa numa ordem histórico-concreta da vida (HESSE, 1993, p. 299), e isso envolve, incontornavelmente, influências da esfera internacional.

Muitos dos direitos humanos e fundamentais que se conhecem atualmente foram forjados por um longo processo histórico. Eles são conceitos semelhantes, mas não idênticos (MANSSSEN, 2000, p. 1 e 5). Não surgiram espontaneamente na maioria dos tratados ou constituições. Foram galgando espaço no centro do ordenamento conforme o processo histórico-dialético forçava rupturas com o estabelecido e criava o novo, em prol do *ser humano*. Conforme o ser humano se situava no mundo e no universo, os direitos humanos e fundamentais, também, assumiam outras formas e se dimensionavam de outros modos (COMPARATO, 2001, p. 47-65).

Em termos gerais e sem perder a linha histórica, os direitos voltados à natureza humana – diga-se, os atuais direitos fundamentais – surgem em dois movimentos revolucionários. A Revolução Norte-Americana e a Revolução Francesa marcaram a *era dos direitos* fundamentais e, por conseguinte, humanos. A primeira, com a Declaração de 1776 de Virgínia, registrou o nascimento desses direitos, de forma que outros Estados norte-americanos seguiram o exemplo. A segunda, com a *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 difundiu – em termos de universalidade – os valores ligados aos seres humanos e protegidos pelo Direito (COMPARATO, 2001, p. 47-48; PERIOTH; SCHLINK, 2005, p. 6-7; SARLET, 2015, 43-44)¹. Nesse momento, inaugurou-se a perspectiva da substituição dos súditos pelos cidadãos, estabelecendo as condições para os regimes democráticos e restringindo a *raison-d'État* (LAFER, 1999, p. 145-146).

¹ Comparato atribui a esses dois fatos históricos o nascimento e a difusão dos direitos humanos. Concorde-se com o autor, porém, aqui no texto, como se verá em termos de definição e de didática – naquilo que se deseja explicitar –, por se tratarem realidades ligadas a Estados soberanos e textos constituintes e não à comunidade internacional, atribuem-se – para efeitos argumentativos – declarações voltadas aos direitos fundamentais. Contudo, essas realidades têm contribuído para a formatação dos direitos humanos, principalmente a Declaração francesa pensada na qualidade de universal.

Os direitos humanos, dessa maneira, ganham de forma decisiva projeção e força internacional após os massacres e atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial. A Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas de 1948 é o grande exemplo, além de outros pactos, tratados e declarações. A partir desse marco existiram movimentos de internalização dos direitos humanos, por meio da acolhida pelas constituições dos Estados (membros da comunidade internacional). Esse reconhecimento oficial pela autoridade política competente estabelece maior segurança às relações sociais e jurídicas (COMPARATO, 2001, p. 54-56; ANDRADE, 1987, p. 16-17; LAFER, 2015, p. 5; SILVA, 2011, p. 19; PIOVESAN, 2013, p. 156)².

1.1 Direitos Humanos vs. Direitos Fundamentais

Para fins de delimitação teórica, essas duas perspectivas históricas lançam luz à diferença importante entre direitos humanos e direitos fundamentais. Os últimos são aqueles reconhecidos pelas autoridades constituídas no Estado ao editar normas internas. Por isso, são direitos reconhecidos como positivados nas constituições; portanto, são direitos subjetivos públicos e de aplicabilidade imediata (MANSSEN, 2000, p. 5; SARLET, 2015, p. 29). Os direitos fundamentais possuem, em sua origem, uma função de proteção do indivíduo contra o Estado (ENDERS, 2009, p. 96). Os direitos humanos possuem âmbito de vigência espacial distinto, estão vinculados ao plano internacional e, de certa forma, estão direcionados aos Estados³ e são criados e ratificados pela conjunção de vontades ou de interesses dos mesmos (COMPARATO, 2001, p. 56-57). Sua posição jurídica é de reconhecimento do *ser humano* como tal em caráter internacional, sem o pressuposto de vinculação a um Estado (SARLET,

² Nota-se como é complexa a relação internacional em termos de efetividade das normas oriundas do plano internacional. Cita-se o caso do complexo penitenciário de Curado, em que o Estado brasileiro foi acusado de violação de direitos humanos em relação aos encarcerados. A resolução de 22 de maio de 2014, *e.g.*, demonstra a atuação da Corte Interamericana. Vide MASSAÚ, 2016, p. 156-159.

³ Embora se defenda que a Declaração Universal dos Direitos do Homem tenha força vinculativa (*jus cogens*) no que se refere ao seu conteúdo, alegando-se valor de costume internacional ou de princípios gerais de direito comum às nações civilizadas, é notório que o alcance dos direitos previstos na Declaração dependerá da previsão constitucional ou legal interna do Estado, isto é, da condição de direitos fundamentais. Existem correntes que defendem o contrário, ou seja, conseguem visualizar direito subjetivo originado da Declaração. Contudo, a Declaração vincula os Estados. É obrigação do Estado, diante dos outros, observá-la. No último sentido, ANDRADE, 1987, p. 20; LAFER, 2015, p. 37-38. Deseja-se e busca-se uma abordagem jurídica que ofereça sustentação ao direito subjetivo internacional dos indivíduos, porém essa dimensão ainda está distante da realidade, pois não existe órgão jurisdicional internacional em que os indivíduos, isoladamente, possam acionar seus respectivos Estados. Contudo, algumas iniciativas regionais se apresentam como modelo a ser universalizado.

2015, p. 29 e 31; PIOVESAN, 2013, p. 157) – cidadania. Possuem caráter mais generalista do que os direitos fundamentais, que assumem uma forma mais específica, justamente para que se tornem aplicáveis no âmbito interno dos Estados. Em termos diretos e em resumo, os direitos humanos são transformados em direitos fundamentais ao serem positivados por meio do processo de fundamentalização de norma constitucional de um Estado e os direitos humanos se manifestam positivamente e, em geral, em tratados, pactos, declarações internacionais (SARLET, 2015, p. 32 e 34).

1.2 Direitos Humanos e sua Validade Interna

Conforme a diferenciação adotada entre direitos fundamentais e direitos humanos, remete-se à abertura sistemática proporcionada pelo Art. 5º, §§ 2º e 3º, da CF. Nesse caso, tem-se a inserção dos direitos humanos no sistema jurídico interno. Isso se coaduna com o preceito do Art. 4º, II, da CF, cuja prevalência nas relações internacionais requer o respeito e a concretização interna. Para que tal inserção ocorra, é necessária a aceitação do Estado. O §2º estabelece a coordenação de normas internacionais com as normas constitucionais. Trata-se de abertura para aquisição de direitos e garantias fundamentais (SARLET, 2015, p. 85); sendo assim, a aplicação desse dispositivo deve levar em consideração os tratados de direitos humanos. O §3º⁴ é o incisivo, e completa a arquitetura normativa do parágrafo anterior (SARLET, 2006, p. 184), pois, expressamente, trabalha com a equivalência a emendas constitucionais – respeitando as formalidades – os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos.

Existe uma absorção dos direitos humanos no cenário normativo de incidência interna. Quando efetuada essa equivalência, o que antes o Estado brasileiro era obrigação no âmbito externo passa a ter força normativa constitucional, vinculando-o internamente. Nesse sentido, os tratados e os pactos de direitos humanos devem ser considerados normas constitucionais. A sua natureza e eficácia ganham outras dimensões do que teriam se permanecessem sem tal equivalência. Os indivíduos passam a ter acesso à dimensão do direito subjetivo público.

⁴ Inserido pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

1.3 Direitos Humanos em Termos Externos

Em termos de dinâmica externa dos direitos humanos, é preciso relacioná-los aos seus destinatários, ou seja, aos Estados, não aos indivíduos. Embora, com isso, se possa atrelá-los a uma determinada inefetividade, o movimento internacional pela promoção dos direitos humanos estimula a criação de organizações supranacionais, cujos exemplos são a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em S. José da Costa Rica. Giza-se que os direitos consagrados na Convenção possuem certo grau de efetividade, pois os Estados signatários reconhecem o poder de elaborar relatórios e informações sobre a atuação dos Estados, pela Comissão, e os mesmos reconhecem força vinculativa das decisões da Corte (SILVA, 2011, p. 19-20). A importância constitucional está no Art. 7º do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), o qual preceitua que o Brasil propugnar a formação de um tribunal internacional de direitos humanos (Decreto n. 4.388/2002 – promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Internacional Penal).

Salienta-se que no âmbito externo, direito internacional, dois princípios – que inclusive participam da CF de 1988 – tornam complexas as vinculações jurídicas em relação à efetivação da norma de direito internacional, a saber: princípio da soberania (Art. 1º, I, da CF) e da independência (Art. 4º, I, da CF) do Estado. Sob esses pontos normativos, pode o Estado brasileiro recusar-se a cumprir solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A recusa poderá acarretar algumas sanções e pressões internacionais. Não existe instrumento mais agudo que force o Estado (independente e soberano) a acatar *coativamente* decisão internacional – salvo a intervenção militar ou guerra, o que seria a última *ratio* e que, em termos políticos, depende de uma série de fatores.

2 TÓPICA DO ART. 4º, II, DA CF

O Art. 4 da CF constitucionalizou princípios criados e trabalhados na esfera das relações internacionais. Sua posição na organização constitucional é estratégica. O artigo em análise situa-se entre os pilares principiológicos do Estado brasileiro. No Art. 1º da CF encontra-se a organização do Estado como um todo, ou seja, organização territorial, de Estado, de governo; o referido artigo traz, ainda, os princípios que regem as limitações do Estado em relação aos indivíduos. No parágrafo único do Art. 1º da CF, localiza-se a

legitimidade do poder do Estado e a forma como esse poder será exercido. No Art. 2º da CF está exposta a organização da divisão funcional do poder soberano. No Art. 3º da CF estão os objetivos a serem alcançados pelo Estado brasileiro a partir do projeto constitucional. No Art. 5º e seguintes da CF foram estabelecidos os direitos e garantias fundamentais. Nesse breve mapa constitucional supra traçado, encontram-se todos os fundamentos que são esmiuçados ao longo do texto constitucional.

O Art. 4º da CF preenche um espaço, que é, justamente, a relação do Estado com o plano internacional. Ali estão os fundamentos do Estado brasileiro em relação à comunidade internacional. Com isso, têm-se os fundamentos jurídicos internos e externos do Estado brasileiro. Ainda, tal artigo representa a abertura do sistema interno ao sistema externo de direito, pois conceitos próprios do Direito das Gentes compõem o Direito Constitucional (PIOVESAN, 2013, p. 156). Além disso, aponta para a complementaridade dialógica entre Direito Internacional Público e Direito Constitucional. Tal abertura identifica um Estado democrático de Direito, principalmente quando o inciso II do Art. 4º da CF impõe a prevalência dos direitos humanos como diretriz da conduta política externa do Estado brasileiro (LAFER, 2015, p. 55-56). Marca-se, desta forma, a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, da CF) como núcleo valorativo-normativo constitucional (PIOVESAN, 2013, p. 153), também em face da política internacional. Isso se torna relevante na medida da participação normativa do Art. 5º, §1º, da CF, pois a aplicação imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais – antes de incorporadas denominadas direitos humanos – visa garantir as condições da dignidade humana (SACHS, 2000, p. 11)⁵. O reforço interno à dignidade humana encontra-se nos §§2º e 3º do Art. 5º da CF.

A positivação de um valor tradicional nas relações internacionais do Estado brasileiro pode, de alguma forma, ser creditada à crescente organização da comunidade internacional em defesa dos direitos humanos. Trata-se de um fenômeno qualificado como cosmopolita⁶. Desde a Segunda Guerra Mundial surgiram declarações e cartas abrangendo regiões do mundo. Têm-se, então, *e.g.*, a Carta dos direitos fundamentais da União Europeia; a Convenção Americana sobre Direitos do Homem; a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e a Nova Carta Árabe dos Direitos do Homem (PISANÒ, 2011, p. 66, 80, 90 e 110;

⁵ O autor faz a seguinte vinculação normativa em relação à Grundgesetz (GG): Art. 1 Abs. 3 garante o Art. 1 Abs. 1 GG. Ambos os dispositivos vinculam-se ao Art. 25 GG, que se refere à absorção do direito internacional.

⁶ Considera-se um fenômeno cosmopolita justamente pela capacidade de transpassar fronteiras e– espalhar-se pelas diferentes culturas (PISANÒ, 2011, p. XI).

PIOVESAN, 2013, p. 157). Além desses documentos, existem outros envolvendo temáticas específicas de direitos humanos.

O Art. 4º da CF, em geral, e o inciso II, em particular, compõem a identidade do Estado brasileiro conjuntamente com a comunidade internacional que se forma contemporaneamente. Tal artigo baliza a política exterior do Brasil assim como a de outros Estados em relação ao Estado brasileiro. Os seus princípios e suas regras constitucionais refletem a cultura do círculo social ao qual o Estado pertence, e se efetivam com a interpretação que se fundamenta na identidade e na diferença do *typus* do Estado constitucional. A constituição é o instrumento de trabalho do jurista; porém, é também a linha orientadora do fenômeno da vida pública (HÄBERLE, 2009, p. 40-41). Isso condiz com a postura do Brasil pós-1988, quando o Estado brasileiro ratificou os principais tratados de proteção aos direitos humanos (PIOVESAN, 2013, p. 158).

O Art. 4º da CF tem como característica a função de *dirigente*⁷, na medida em que determina programas e fins normativos ao plano político. Ela pretende ser um meio de condução calculável e racional de política. Isso se reflete nas dimensões da eficácia e da efetividade (CANOTILHO, 1994, p. 12 e 48). Por conseguinte, é preciso distinguir eficácia de efetividade, a fim de evitar confusões conceituais nesse texto. A eficácia encontra-se na esfera jurídica. Ela projeta um dever ser, sendo aptidão de gerar efeitos jurídicos. Isso não exclui a possibilidade da não aplicação ou a não geração de efeitos sociais. Os efeitos sociais gerados pela norma condizem com a efetividade, que reside no plano do ser (SARLET, 2015, p. 246-248).

2.1 Eficácia Normativa⁸

A natureza normativa do Art. 4º, II, da CF necessita estar clara, pois é tal natureza que determinará a qualidade da norma perante o seu destinatário. De acordo com o Art. 4º, II, da CF, o destinatário imediato é o Poder competente em estabelecer e manter as relações internacionais do Estado brasileiro, em todas as suas variáveis. No caso, o Chefe de Estado –

⁷ Não se adentrará na discussão sobre constituição dirigente. Chamou-se esse qualificativo para caracterizar a função do Art. 4º da CF no que condiz com as balizas e fins impostos pelo mesmo aos que capitaneiam as relações internacionais do Estado brasileiro.

⁸ A análise da natureza e a efetividade normativas do Art. 4º da CF, como um todo, serão pormenorizadas em outras oportunidades. Tais temáticas, como a que versa esse texto, estão sendo investigadas no âmbito do Estágio Pós-doutoral realizado com o Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet na PUCRS. Cabe, aqui, estabelecer os elementos gerais dessas temáticas, situando-as em termos de início de análise.

no sistema político brasileiro, o Presidente da República –, com sua equipe e órgãos institucionais, possui a qualidade de representar o Estado brasileiro perante outros Estados e órgãos internacionais. Cabe ao Poder Legislativo avaliar os acordos feitos pelo Chefe de Estado e incorporá-los ao ordenamento pátrio. E, indiretamente, ao Poder judiciário compete julgar demandas que possam violar princípios ou regras constitucionais de qualquer ato ou norma.

Para esse estudo, optou-se por uma classificação que distingue as normas constitucionais em dois grupos de diferentes graus de eficácia. Por conseguinte, têm-se *normas constitucionais de alta densidade normativa* e de *baixa densidade normativa*. As primeiras normas possuem suficiente normatividade para gerar seus efeitos fundamentais. Logo, não dependem de ulterior restringibilidade e intervenção do legislador. As segundas necessitam de complementação de normas infraconstitucionais para gerarem seus efeitos, embora irradiem mínimo grau de normatividade, característico de todas as normas constitucionais (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2014, p. 186). Inclusas nessa classificação encontram-se todas as normas extraíveis da *littera* do Art. 4º, e incisos, da CF. Trata-se de “normas-quadro”, na medida em que suas densidades são intensas e amplas.

Como *norma constitucional de baixa densidade normativa* tem-se o inciso X do Art. 4º da CF, quando, internamente, o Estado brasileiro estiver diante da concessão ou não de asilo político. Nesse caso específico, não se trata de norma-quadro, pois exige do Estado brasileiro a assunção de política de asilo político. Para isso, é preciso regulamentá-la com suportes fáticos específicos – se for o caso – e o processo de concessão de asilo. Dessa forma, o Poder Legislativo e/ou o Poder Executivo deve(m) atuar para regulamentar o processo para que os indivíduos possam pleitear tal direito. Por seu turno, o Estado brasileiro, em âmbito internacional, deverá defender e estimular a figura e a função do asilo político, tendo nessa última hipótese uma *norma constitucional de alta densidade normativa*.

Por fim, destaca-se o efeito que esse princípio possui em termos de restrição interpretativa ao princípio da soberania estatal (Art. 1º, I, da CF) e da não intervenção (Art. 4º, IV, da CF), cuja relativização deverá ser efetuada a partir da compreensão da prevalência dos direitos humanos na participação do Estado brasileiro nas relações internacionais (PIOVESAN, 2013, p. 158).

2.2 Efetividade Normativa

A efetividade do Art. 4º situa-se na verificação do seu cumprimento no âmbito administrativo e legislativo das relações internacionais do Estado brasileiro. A dimensão empírica (SILVA, 2009, p. 240) oferece os dados comprobatórios de sua efetivação ou violação. No caso desse artigo, a efetividade que não pode ser sentida, *primeiramente*, no meio social, será, sim, no meio burocrático-político-legal. Os reflexos no meio social serão sentidos após a concretização ou não, por parte do Poder Executivo e/ou Poder Legislativo, de acordos, pactos, adesões, resoluções e observância de costumes de atos ou de fatos jurídico-políticos do Estado brasileiro em âmbito internacional.

Esse processo corresponde à especificação do fim vago estabelecido pelo dispositivo em análise. Essa especificação é possível por meio de procedimento de pesquisa de casos paradigmáticos que possam contribuir para o esclarecimento das condições que compõem o suporte fático em relação ao fato e de exame das similaridades que possibilitam elementos que viabilizem a solução do um mesmo problema central. Pode ser necessário o estabelecimento de critérios delimitadores próprios do *suporte fático* e, por fim, a descoberta, se existirem, de casos que deveriam ter sido decididos com base no princípio em análise (ÁVILA, 2012, p. 99-101). Nota-se que esse procedimento exige do intérprete-aplicador da constituição atividade discricionária para encontrar a norma contida no *suporte fático* e aplicá-la ao caso concreto no âmbito das relações internacionais.

Por conseguinte, a efetividade do Art. 4º, II, da CF está na própria atuação dos Poderes estatais competentes nas relações internacionais, que deve ser conforme a diretriz normativa emanada do citado dispositivo constitucional. Caso contrário, estar-se-á diante de uma violação de norma de competência constitucional por órgão estatal, o qual tem o dever de agir conforme os princípios constitucionais e, como corolário, defender a Magna Carta de violações. Giza-se que a efetividade, em relação ao Art. 4º da CF, está atrelada à função estatal, devido à natureza do destinatário do comando constitucional. É competente o Poder Judiciário para analisar a vinculação do ato dos Poderes envolvidos nas relações internacionais com o suporte fático constitucional.

O Art. 4º da CF contém os princípios fundamentais que regem as relações exteriores. Ao implementá-los, cabe o Estado brasileiro efetivar, por meio de ato administrativo, procedimentos vinculados ao princípio da legalidade (MENDES; COELHO; BRANCO,

2008, p. 158-159), ao qual o Estado-administração e o Estado-legislador estão estritamente vinculados pelas exigências do Estado de Direito constitucional, por meio da reserva constitucional. Em essência, é a incidência da norma constitucional que deve prevalecer na ação do Estado brasileiro em termos de relações internacionais. Por conseguinte, é preciso ter em conta a força normativa da constituição legitimada pela própria legitimidade constitucional. Cabe ao intérprete, por meio de sua atividade, concretizar a norma constitucional impulsionado pela *Wille zur Verfassung* (HESSE, 1993, p. 17 e 24) que, nesse caso, é dever funcional dos órgãos competentes.

Pode-se invocar o princípio da reserva legal (constitucional) ao se exigir que toda a ação do Estado-administrador seja autorizada por lei (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 831), no caso, orientada pelos princípios do Art. 4º da CF. É de interesse social a observância e a concretização das normas constitucionais, mesmo quando se trata da imagem do Estado brasileiro em âmbito internacional. Ao observar tais princípios, o Estado-administrador, o Estado-legislador e o Estado-julgador estão em consonância com princípios constitucionais, exigência primacial do Estado de Direito constitucional.

198

CONCLUSÃO

O Art. 4º da CF contém uma série de princípios fundamentais que regem as relações internacionais do Estado brasileiro. Assemelha-se a uma declaração de direitos que contém os principais valores contemporâneos da comunidade internacional. O Estado brasileiro, por meio de sua prática e posicionamento internacional ao longo de sua história, já os seguia; porém, a constituinte de 1988 decidiu expressá-los no texto constitucional. Com isso, tais princípios passaram a compor a constituição escrita do Estado brasileiro.

Por se tratar de princípios constitucionais, a abordagem é de direito constitucional, embora a matéria verse sobre direito internacional público. Isso significa que a análise da norma do Art. 4º, II, da CF tem por base o direito constitucional, embora, mais uma vez, seu conteúdo (direitos humanos) esteja incluído no âmbito do direito internacional. O comando normativo emitido do referido dispositivo é destinado ao Estado brasileiro e seus órgãos competentes em matéria de relações internacionais. A imposição de reger-se pela prevalência dos direitos humanos é comando direcionado ao Chefe de Estado – e aos órgãos a ele subordinados e àqueles que de uma forma ou de outra trabalham com o direito internacional.

A eficácia da norma, como classificação aqui adotada, é *norma constitucional de alta densidade normativa*. Ela aplica-se diretamente em qualquer ato relativo às relações internacionais. A compreensão de direitos humanos depende da interpretação do órgão administrativo do Estado, da práxis internacional e dos documentos internacionais. O que não se pode ignorar é a prevalência dos direitos humanos como norte da atuação do Estado brasileiro em termos de relações internacionais. Tal norma, portanto, não exige qualquer complemento ou regulamentação. Ela incide diretamente nos atos a serem adotados pelo Estado brasileiro.

A sua efetividade está atrelada aos órgãos do Poder Público. A ela estão correlacionados os princípios constitucionais que ditam a atuação do Estado e de seus órgãos. Por isso, não existe escusa em não se reger pelo Art. 4º, II, da CF. Caso contrário, configura-se plena violação constitucional. Trata-se de uma norma que não depende de aceitação social, mas sim de imposição constitucional ao Estado, que não tem opção em seguir ou não, mesmo em se tratando de um ato político-discrecional. A discricionariedade do ato só tem legitimidade dentro das possibilidades de significação do dispositivo constitucional em análise. Na hipótese de conflito entre os princípios do Art. 4º da CF, as circunstâncias, o sistema normativo brasileiro e internacional e as orientações de política internacional guiarão para a solução entre princípios, sem que isso signifique a violação dos mesmos.

199

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1987.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRUGGER, Winfried. Menschenbild. In: HUSTER, Stefan; ZINTL, Reinhard (Hrsg.). *Verfassungsrecht nach 60 Jahren*. Das Grundgesetz von A bis Z. Baden-Baden: Nomos, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra, 1994.

ENDERS, Christoph. Grundrechte. In: HUSTER, Stefan; ZINTL, Reinhard (Hrsg.). *Verfassungsrecht nach 60 Jahren*. Das Grundgesetz von A bis Z. Baden-Baden: Nomos, 2009.

HÄBERLE, Peter. *Verfassungsvergleichung in europa- und weltbürgerlicher Absicht*. Später Schriften. Berlin: Duncker & Humblot, 2009.

HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 19. Auflage. Heidelberg: Müller, 1993.

LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *Direitos humanos*. Um percurso no direito no século XXI. v. 1. São Paulo: Atlas, 2015.

MANSSSEN, Gerrit. *Grundrechte*. München: Beck, 2000.

MASSAU, Guilherme Camargo. Violações dos direitos fundamentais no espaço carcerário. In: ALMEIDA, Bruno Rotta; GHIGGI, Marina Portella (Orgs.). *Escritos em ciências criminais I*. São Paulo: Max Limonad, 2016.

200

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. *Grundrechte Staatsrecht II*. 21. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller, 2005.

PIOVESAN, Flávia. Comentário ao Art. 4º, II. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W. *et all. Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

PISANÒ, Attilio. *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione*. Milano: Giuffrè, 2011.

SACHS, Michael. *Verfassungsrecht II Grundrechte*. Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Honkong; 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.

_____. A reforma do judiciário e os tratados internacionais de direitos humanos: algumas notas sobre o novo §3º do Art. 5º da Constituição. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 1, n. 4, Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2006.

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

SILVA, Suzana Tavares da. *Direitos fundamentais na arena global*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais, conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

Submissão: 03/04/2017
Aceito para Publicação: 16/06/2017

