

**OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E O EMBARGO À CUBA
THE CONSTITUCIONAL PRINCIPLES OF INTERNATIONAL
RELATIONS AND THE EMBARGO TO CUBA**

Guilherme Camargo Massau¹

RESUMO: O texto tem como objetivo analisar juridicamente o grau de vinculatividade do Chefe de Estado aos princípios constitucionais das relações internacionais da Constituição Federal de 1988. Para isso, toma-se como base a decisão proferida pelo Min. Luís Roberto Barroso na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 805 proposta pelo Partido dos Trabalhadores em face do voto contrário do governo brasileiro à Resolução A/RES/74/7 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que tratava do embargo econômico, comercial e financeiro ao Estado cubano. O método analítico foi empregado para examinar os princípios e a decisão do STF e o método hipotético-dedutivo foi empregado para traçar a incidência desses princípios. Utilizaram-se recursos bibliográficos para a realização da pesquisa. As conclusões que o texto traz é a violação do princípio da prevalência dos direitos humanos pelo Chefe de Estado ao não o ter concretizado por meio de sua tomada de posição ao representar o Brasil na ONU. Isto pelo fato de os princípios estabelecidos no Art. 4º da CRFB serem políticas de Estado e não de governo. Também, concluiu-se pela decisão inadequada do STF ao ignorar os efeitos normativos emanados pelos princípios constitucionais das relações internacionais.

Palavras-chave: Constituição; Embargo à Cuba; Princípios; Relações Internacionais; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: This text aims at analyzing legally the degree of link of head of state to constitutional principles of international relations of the 1988 Federal Constitution. Thus, it is taken as a basis the decision claimed by the (Supreme Court Justice) Luís Roberto Barroso in the Action against a violation of a constitutional right 805 proposed by the Workers Party (PT) in face of contrary vote to Resolution A/RES/74/7 of the Brazilian Government in the General Assembly of the United Nations (UN), which dealt with the embargo on the Cuban State. The hypothetical-deductive method helped in the search for results related to the incidence of those principles from a judicial decision based on bibliographical resources. The conclusions that the text brings is the violation of the principle of the prevalence of human rights by the Head of State by not having made it concrete through his position when representing Brazil at the UN. This is due to the fact that the principle established in Art. 4 of the Brazilian Constitution are State policies, not government policies. Also, it was concluded that the STF's decision was inadequate when it ignored the normative effects emanating from constitutional principles in international relations.

Keywords: Constitution; Embargo against Cuba; Federal Supreme Court; Internationals Relations; Principles.

¹ Pós-doutor em Direito (PUCRS); Doutor em Direito (UNISINOS); Mestre em Ciências Jurídico-Filosóficas (Universidade de Coimbra). Professor da Faculdade de Direito, do PPGD e PPGCPol da Universidade Federal de Pelotas. E-mail: uassam@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O tema analisado no texto é a incidência dos princípios constitucionais das relações internacionais da Constituição da República Federal do Brasil (CRFB) e sua sindicabilidade, fundamentalmente na dimensão da constitucionalidade. Para uma abordagem mais objetiva, o objeto-guia de desenvolvimento da análise é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 805, oriunda do Distrito Federal, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no Supremo Tribunal Federal (STF). A ADPF contesta a constitucionalidade do posicionamento contrário do Estado brasileiro à Resolução A/RES/74/7 apresentada à Assembleia Geral das Organização das Nações Unidas (ONU) (2019). A referida resolução versa sobre proposição do fim do embargo econômico, comercial e financeiro imposto pelos Estados Unidos da América (EUA) ao Estado cubano. A Resolução 74/7 foi aprovada por 187 votos a favor, duas abstenções (Colômbia e Ucrânia) e três votos contra (Brasil, Israel e EUA) (BRASIL, 2021c). O veto do Estado brasileiro fundamentou a ADPF 805, que foi decidida liminarmente pelo Min. Luís Roberto Barroso, em 22 de março de 2021. A fundamentação da decisão do STF é o objeto específico de análise, assim como os argumentos constitucionais da petição da ADPF². Com base nos argumentos da ADPF e da decisão do Min. Luís Roberto Barroso é que se problematiza é a incidência e a vinculatividade das normas-princípio constantes do Art. 4º da CRFB em relação à legitimidade e à constitucionalidade das decisões do Presidente da República (doravante Chefe de Estado) e seus representantes – acreditados – (Art. 21, I, Art. 76 e Art. 84, VII, da CRFB) em face das relações internacionais. A hipótese a ser confirmada (ou negada) é se há a (im)possibilidade de o Chefe de Estado decidir em oposição aos princípios constitucionais das relações internacionais. Em outras palavras, a decisão é puramente política ou encontra limitações jurídicas.

Para realizar a análise em termos fáticos, no que condiz às violações dos princípios constitucionais das relações internacionais, foram resumidas as manifestações de diversos

² A análise está restrita à violação dos princípios constitucionais das relações internacionais, mas é possível invocar a violação de pactos, tratados e declarações internacionais que o Estado brasileiro internalizou e ratificou. Contudo, as violações de normas relativas a documentos internacionais não é objeto deste estudo, porém pode significar, também, violações aos princípios constitucionais das relações internacionais a partir da perspectiva das violações de textos internalizados e intrinsecamente vinculados em suas fundamentações com um ou mais dos princípios do Art. 4º da CRFB.

representantes de Estados no âmbito da Assembleia Geral da ONU, tendo-as como fatos e não simples posições políticas. Dessa forma, a cada análise de princípio invocada na petição inicial da ADPF 805 ilustra-se com as intervenções dos Estados na própria Assembleia Geral. Salienta-se que um fato pode servir para identificar a violação de um ou mais princípios, *e.g.*, as consequências econômicas podem atingir a concretização dos direitos humanos e a não intervenção. Para evitar repetição de manifestação de um Estado, distribuíram-se os mesmos argumentos de Estados distintos em diferentes princípios.

1 PRESSUPOSTO DE COMPREENSÃO CONSTITUCIONAL

O Estado brasileiro constitui-se em um Estado constitucional de Direito. Por isso, está calcado em pressupostos que sustentam a normatividade de uma Constituição, que organiza o exercício do poder – não de forma absoluta – e a proteção de direitos fundamentais (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 93-94)³. A Constituição é o *pacto* que institui uma comunidade política e um projeto de país, independente de quem exerça o poder. Ela *garante* que os direitos das minorias não sejam violados pela vontade da maioria (SILVA, 2021, p. 31-35) e a maioria possa decidir as principais diretrizes político-governamentais dentro dos limites estabelecidos pela CRFB. O poder do Estado não precede à Constituição, pois ela é seu fundamento, que delimita e legitima, material e formalmente, os fatos e os atos estatais (MASSAÚ, 2018, p. 23-24; BARROSO, 2000, p. 78). Nesse âmbito, destaca-se a função da CRFB de garantia e afirmação da identidade política (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 95-96).

Para que a CRFB possa exercer sua função anteriormente descrita, existe uma série de (meta-)princípios que a normatizam. A fixação da formação, da validade dos mandamentos e dos atos jurídicos devem respeitar os requisitos materiais e formais estabelecidos da CRFB. Trata-se de reconhecer a força normativa da CRFB e do Estado de Direito, e, por consequência, a vinculação de todos os poderes públicos às normas constitucionais por serem jurídica e hierarquicamente superiores as demais. Desta feita, ao interpretar o texto constitucional em face do caso concreto, é preciso levar em consideração

³ Essencial a referência do Art. 16 da *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*: “*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.*” (FRANCE, 2021); *vide*: BARROSO (2000, p. 77).

a supremacia da CRFB (BARROSO, 2006, p. 107, 161-174). A constitucionalização de princípios tradicionalmente regentes das relações internacionais brasileiras representa a democratização do Estado brasileiro, a abertura à comunidade internacional e a complementariedade entre o direito internacional e o constitucional.

1.2 Função do Art. 4º da CRFB

O texto normativo do Art. 4º da CRFB apresenta significados amplos e maleáveis (até determinado limite semântico) (BARROSO, 2006, p. 127-131) para disciplinar as relações internacionais do Estado brasileiro. O legislador constituinte atentou aos ambientes interno e externo, heterogêneos e pluralistas, que apresentam, ciclicamente, uma série de oscilações em suas dinâmicas, positivando comandos normativos de considerável amplitude e abstração. Destarte, deve-se enfrentar essas oscilações e mudanças internacionais e políticas de governo, defendendo os valores primaciais positivados CRFB de 1988. Por isso, é dever do órgão competente das relações internacionais atentar aos limites dos referidos princípios. Destaca-se que estes princípios tradicionalmente eram adotados pelo Estado brasileiro em suas relações internacionais (MASSAÚ, 2018, p. 25).

1.2 Características dos incisos do Art. 4º da CRFB

As características dos textos dos incisos do Art. 4º da CRFB contemplam a abertura semântica, oferecendo ao intérprete uma esfera decisória razoavelmente ampla para atuar no domínio internacional. Todos os incisos refletem valores normativos oriundos do direito internacional. O intérprete deverá buscar, no direito internacional público, o significado desses textos. São eles, no entanto, normas jurídicas direcionadas ao Estado brasileiro para orientar a política de Estado, *e.g.*, no que concerne a autodeterminação dos povos, direitos humanos, igualdade entre os Estados, defesa da paz, dentre outros valores (MASSAÚ, 2018, p. 27). O texto do artigo em análise expressa princípios, possuindo elevado grau de abstração, vagueza e generalidade em relação ao texto-regra. Não há conteúdo nos incisos que explicita exatamente uma concretude fática, mas há o emprego de expressões amplas que requerem o caso concreto e a atividade do intérprete para determiná-la (BARROSO,

2006, p. 107-108). Por serem princípios, os incisos expressam normas de natureza estruturante da política externa do Estado brasileiro, fundamentando-se as decisões do Estado em sua natureza. A densificação do significado normativo dos referidos princípios é realizada a partir da interpretação (UZIEL; MORAES; RICHE, 2017, p. 102-104) e da escolha política do Chefe de Estado (MASSAÚ, 2018, p. 46-47). No tangente à aplicação, os princípios constitucionais das relações internacionais apresentam-se como determinação impositiva de alta densidade normativa (SARLET; MARINONI; MITIDIÉRO, 2019, p. 304)⁴. Possuem diferentes graus de concretização, em conformidade com a condição jurídico-fática que se lhes apresenta. Quando há colisão entre eles, pode-se ponderar e graduar a aplicação de cada um. Deve-se levar em consideração o mandamento de otimização, *prima facie* ilimitado, pois os princípios em análise impõem sua realização na máxima medida, assentes nos parâmetros fáticos e jurídicos existentes. Eles necessitam de determinado preenchimento de concretude, na medida em que constituem o fundamento de regras e da *ratio* de atos e normas jurídicas (MASSAÚ, 2018, p. 47-48).

1.3 Âmbito de incidência

A incidência dos princípios do Art. 4º da CRFB restringe-se aos atos do Estado brasileiro, ou seja, sua incidência é interna, mas seus efeitos estendem-se ao exterior na medida em que o Chefe de Estado atua nas relações internacionais (UZIEL; MORAES; RICHE, 2017, p. 104-111). Nesse caso, no exterior, o efeito dos princípios são políticos, no entanto internamente são jurídicos por se destinarem a delimitar, a validar e a legitimar o Chefe de Estado quando representa o Estado brasileiro. Esses princípios dirigem-se também ao Poder Legislativo, quando da internalização de norma advinda das relações internacionais, e ao Poder Judiciário, na decisão sobre a constitucionalidade de normas de direito internacional internalizadas e de atos do Poder Executivo (MASSAÚ, 2018, 50-51).

2 FUNDAMENTOS DA PETIÇÃO

⁴ São normas de alta densidade normativa por estarem aptas, sem a intervenção do legislador, a gerar os efeitos essenciais (SARLET; MARINONI; MITIDIÉRO, 2019, p. 191).

A ADPF 805 foi proposta pelo PT em decorrência de postura inconstitucional do Poder Executivo ao representar o Estado brasileiro, por meio do seu Ministro das Relações Exteriores, na Assembleia Geral da ONU de 2019. Segundo a petição inicial, o Estado brasileiro violou seu texto constitucional ao vetar a proposta de resolução A/74/L.6 (Resolução A/RES/74/7) apresentada na Assembleia Geral com o objetivo de pôr fim ao embargo econômico, financeiro e comercial dos EUA à Cuba. Segundo o PT, o voto contrário do Brasil contradiz o Art. 1º, III e o Art. 4º, II, III, IV, VI, VII, IX e seu parágrafo único da CRFB (BRASIL, 2021b).

Não se analisam os fundamentos históricos e econômicos de tratados, de pactos e de declarações internacionais. O núcleo de análise restringe-se ao texto constitucional, justamente pela natureza da ADPF 805 concentrar seus principais argumentos nos artigos constitucionais, especificamente os das relações internacionais. Destacam-se, porém, os fatos suscitados na Assembleia Geral da ONU para obter um parâmetro de análise em relação ao caso concreto do embargo econômico, financeiro e comercial dos EUA à Cuba. No septuagésimo quarto período de sessão, na vigésima sétima sessão plenária, em 6 de novembro de 2019, foi apresentada proposta de resolução em favor do fim do embargo econômico, financeiro e comercial ao Estado cubano pelo Estado observador da Palestina (Sr. Mansour) que falou, em nome do Grupo dos 77 e da China, sobre o tema “Necessidade de pôr fim ao bloqueio econômico, comercial e financeiro imposto pelos EUA contra Cuba”. As manifestações dos Estados encontram-se no informe A/74/91/Ver (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021) e consistem sobre as violações a normas de direito internacional. Tais normas são destacadas na análise dos princípios invocados na petição inicial da ADPF 805.

Ressalta-se, contudo, a manifestação em plenário dos seguintes Estados em favor do fim do embargo: Tunísia (Sr. Baati) falou em nome do Grupo dos Estados da África; Azerbaijão (Sr. Aliyev) usou a palavra em nome de 120 Estados que integram o movimento dos países não alinhados; Granada (Sr. McGuire) representou 14 Estados membros da comunidade do Caribe (CARICOM); Singapura (Sr. Gafoor) representou os 10 Estados membros da Associação das Nações da Ásia Sul-oriental (ASEAN); Uganda (Sr. Ayebare) representou os 10 Estados membros da Organização de Cooperação Islâmica; Rússia (Sr. Pankin); Bielorrússia (Sr. Rybakov); Vietname (Sr. Dang); Índia (Sr. Kakanur); México (Sr.

De la Fuente Ramírez); Filipinas (Sra. Azucena); Argélia (Sr. Mimouni); Síria (Sr. Ja'afari); Laos (Sr. Phansourivong); Myanmar (Sr. Suan); Quênia (Sr. Kamau); São Vicente e Granadinas (Sra. King); China (Sr. Zhang Jun); Suriname (Sra. Sweeb); Gabão (Sr. Biang); Angola (Sr. Gimolieca); Nicarágua (Sr. Hermida Castillo); Belize (Sra. Young); Indonésia (Sr. Koba); Coreia do Sul – República Popular Democrática da Coreia (Sr. Kim Song); Jamaica (Sr. Rattray); Zimbábue (Sr. Shava); África do Sul (Sr. Matjila); Sudão (Sr. Ahmed); Guiana (Sra. Austin) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

2.1 Política de Estado

As normas extraídas da CRFB – Art. 4º e seus incisos – sustentam de forma (i)mediata situações jurídicas de direito internacional. Destarte, constituem-se em direito substancial, além de possuírem a dimensão de direito constitucional, na medida em que estabelecem critérios gerais norteadores de decisão ao Chefe de Estado brasileiro ao atuar na esfera internacional. Trata-se da interação entre direito e política externa (UZIEL; MORAES; RICHE, 2007, p. 97, 111). Por conseguinte, são princípios que norteiam as políticas internacionais de Estado, e não de governo (MASSAÚ, 2018, p. 51-52), pois garantem e afirmam a identidade política do Estado brasileiro no âmbito internacional independente do governo (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 99). Como corolário, ao governo cabe estabelecer suas estratégias e opções políticas dentro do espaço normativo dos princípios. Contradizer o Art. 4º e seus incisos da CRFB significa ferir seu âmbito normativo de proteção e significação, ingressando na inconstitucionalidade. Por consequência, as normas derivadas do Art. 4º da CRFB encontram-se aptas para serem aplicadas (MASSAÚ, 2020, p. 133-154), pois os incisos do referido artigo não podem ser complementados pelo legislador, porquanto as relações internacionais são competência do Poder Executivo; caso contrário, redundaria em violação de competência por parte do Poder Legislativo. Por serem princípios e possuírem considerável amplitude, cabe ao Poder e Órgão exercer sua competência atuando nas relações internacionais dentro dos limites do *suporte fático* dos princípios, densificando-os por meio de suas políticas e de suas decisões, ocorrendo, dessa forma, sua aplicação constitucional. O âmbito de incidência desses princípios é interno e abrange todo o ato do Estado brasileiro relativo às relações

internacionais (MASSAÚ, 2018, p. 50, 53), mesmo que seja praticado para além das fronteiras estatais.

2.2 Princípios constitucionais das relações internacionais

O texto constitucional do Art. 4º da CRFB estabelece princípios (MASSAÚ, 2018, p. 45-50), cabendo ao intérprete concretizá-los e densificá-los no momento da aplicação. Em caso de colisão de princípios, fundamentada estará a escolha daquele mais apropriado à opção política. Trata-se de princípios que fundamentam juridicamente a política internacional do Estado brasileiro (MASSAÚ, 2018, p. 80-81) – e não só de governo. Antes de analisar os incisos, ressalta-se que o parágrafo único do Art. 4º da CRFB é um princípio-objetivo internacional (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 306)⁵, ou seja, ele não depende exclusivamente do Estado brasileiro, pelo fato de ser necessária a conjunção de vontades de outros Estados. No caso em análise, ao contrário do argumento da petição inicial, não há violação de comando constitucional pelo veto do Estado brasileiro, não ter ele influência (i)mediata na formação de uma comunidade latino-americana de nações.

2.2.1 Prevalência dos direitos humanos (Art. 4º, II)

A posição do Estado brasileiro deve estar em consonância com o núcleo do princípio, constituindo-se em limites de competência dos Poderes Executivo e Legislativo quando necessitarem decidir questões de relações internacionais⁶. Nesse caso, cabe ao Poder Executivo interpretar o texto constitucional e encaixar sua política nos moldes dos significados da *prevalência dos direitos humanos*, que não devem estar restritos somente ao âmbito interno do Estado brasileiro (PIOVESAN, 2018). Se no caso há violações de direitos humanos, o Estado brasileiro deve adotar posição contrária a elas. Resta delimitar, genericamente, o que é *prevalência dos direitos humanos* (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 305). O respeito aos direitos humanos é preceito internacional que

⁵ Vide: STF, CR 8.279 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 17-06-1998, P, DJ de 10-8-2000.

⁶ Vide: STF, Ext 1.195, rel. min. Ayres Britto, j. 12-5-2011, P, DJE de 21-6-2011; HC 82.424, rel. p/o ac. min. Maurício Corrêa, j. 17-9-2003, P, DJ de 19-3-2004; Ext 633, rel. min. Celso de Mello, j. 28-8-1996, P, DJ de 6-4-2001.

remete tanto à conformação das normas internas às normas de direitos humanos quanto ao problema da eficácia dos sistemas internacionais de normas voltadas à proteção do indivíduo e das coletividades em face da ordem jurídica interna (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 305). É também princípio norteador do Estado brasileiro nas relações internacionais, inclinando o país a trabalhar, na ordem internacional, para defender e materializar os direitos humanos (DALLARI, 1994, p. 161-162) e reprovar Estados que os violam. Os embargos econômico, comercial e financeiro impactam a implementação e a efetivação dos direitos humanos como destacaram os representantes do Egito (Sr. Ahmed) e da Venezuela (Sr. Arreaza) ao se pronunciarem, na 28^a sessão plenária da Assembleia Geral da ONU, ocorrida no dia 7 de novembro de 2019 (BRASIL, 2021c).

Na mesma sessão, a representante dos EUA (Sra. Craft) salientou não ser o seu Estado o violador dos direitos humanos de seu povo. Ela citou casos de violação da Declaração Universal de Direitos Humanos pelo Estado cubano, que a ratifica. O representante de Cuba (Sr. Rodríguez Parrilla) afirmou que os embargos dos EUA violam, além de outros direitos, o Art. 3^o (direito à vida) da Declaração Universal de Direitos Humanos, por impedirem que pessoas tenham acesso a medicamentos e a tratamentos para suas doenças, os quais existem no EUA. O representante cubano considerou isso uma violação massiva e sistemática dos direitos humanos, qualificando de ato de genocídio, conforme o teor dos Art. II, *b* e *c*, da Convenção para a Prevenção e Sanção de Delito de Genocídio de 1948 (BRASIL, 2021c).

O representante da Palestina (Sr. Mansour) destacou os quase 60 anos de manutenção do embargo à Cuba, causando sérios prejuízos ao povo desse país. Desde março de 2018 até o ano de 2019, o prejuízo do Estado cubano ocasionado pelo embargo foi de mais de 4 bilhões de dólares devido à intervenção estrangeira e ao difícil acesso ao crédito para o desenvolvimento, traduzindo-se tal situação em penúria econômica. Segundo o Sr. Mansour, a tragédia humanitária provocada pelo embargo inviabilizou reformas socioeconômicas. O representante do Azerbaijão (Sr. Aliyev) sublinhou que os prejuízos econômicos decorrentes afetam setores estratégicos e dificultam a concretização do respeito aos direitos humanos, por ter o governo dos EUA imposto multas a companhias e a bancos norte-americanos e de terceiros países o que resultou em 3.751.449.017 dólares de prejuízos. Em consequência houve o impedimento do Estado cubano de acesso aos mercados, de recebimento de ajudas internacionais de instituições financeiras, de transferência de

tecnologia, gerando obstáculos a seu desenvolvimento socioeconômico (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021). O representante da Rússia (Sr. Pankin) acentuou que os EUA estão impedindo o desenvolvimento científico e técnico de Cuba, ao proibir, entre outras interdições, a exportação e a reexportação de produtos com mais de 10% de componentes estadunidenses e de equipamentos de telecomunicações. Segundo o Sr. Pankin, o pleno exercício dos direitos humanos em Cuba, especificamente quanto à questão sanitária, à educação e à segurança alimentar estão sendo afetados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

2.2.2 Autodeterminação dos povos (Art. 4º, III)

O princípio da autodeterminação dos povos deriva dos conceitos de soberania (Art. 1º, I, da CRFB) e de independência (Art. 4º, I, da CRFB) do Estado. Embora se reconheça a crescente interdependência entre os Estados, o que tende a reduzir a abrangência da autodeterminação, essa significa que todos os povos possuem a liberdade de optarem por seus próprios sistemas políticos e de desenvolvimento econômico, social e cultural. Por conseguinte, tal princípio encontra estrita vinculação ao processo de descolonização (PIOVESAN, 2008) dos territórios sob a tutela de outros Estados, marcado pela criação ou restauração de novos Estados (DALLARI, 1994, p. 164-165). O embargo à Cuba afeta a autodeterminação por atingir a esfera econômica em suas relações internacionais. Contemporaneamente, os Estados encontram-se interdependentes economicamente, como salientaram os representantes da Venezuela (Sr. Arreaza) e da Finlândia (Sr. Salovaara) (BRASIL, 2021c). Contra-argumentou a representante dos EUA (Sra. Craft) que o embargo é decisão que compete ao governo e está respaldado pela soberania do Estado. No entanto, o representante cubano (Sr. Rodríguez Parrilla) expôs, como exemplo, que o departamento do Tesouro e outras agências dos EUA impuseram multas a grupos financeiros de terceiros países, como a Unicredit Group (Itália) e a Société Générale S.A. (França), por violarem o sistema de sanções contra Cuba. Segundo ele, também pessoas naturais estão sendo afetadas, como uma cidadã alemã que presta serviços na embaixada de Cuba em Berlim, a qual recebeu uma notificação de encerramento de sua conta na Amazon tendo por justificativa as regulações do embargo (BRASIL, 2021c).

2.2.3 Não intervenção (Art. 4º, IV)

Compreende-se o princípio de não intervenção como a abstenção de ingerência em assuntos internos de outros Estados, mantendo-se a soberania e a independência de terceiro Estado, quer no âmbito militar quer no político-econômico (PIOVESAN, 2018). A intervenção viola a personalidade internacional do Estado. O embargo dos EUA à Cuba é uma medida unilateral que viola preceitos de direito internacional, como a igualdade entre os Estados, a não ingerência em assuntos internos e a liberdade internacional de comércio e navegação, como enfatizaram os representantes da Palestina (Sr. Mansour) de Granada (Sra. McGuire) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021). Ela é o oposto da intervenção humanitária, como se pode inferir da manifestação dos EUA (Sra. Craft). O representante da Jamaica (Sr. Rattray) reafirmou a violação ao princípio de não intervenção em assuntos internos por constituir o embargo um obstáculo para o desenvolvimento sustentável da economia, estando especialmente prejudicados os setores de turismo, de energia e das telecomunicações. Segundo o representante da Jamaica, as perdas do Estado cubano no último exercício fiscal ultrapassaram 2.000 bilhões de dólares no comércio exterior. Ele destacou que as perdas em transações financeiras transfronteiriças foram de mais de 725,8 milhões de dólares, o que significou aumento de 35%, entre abril de 2018 e março de 2019, em comparação com o período anterior. Tal embargo reduz, portanto, a capacidade produtiva de Cuba (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021). O representante de Uganda (Sr. Ayebare) destacou que, de abril de 2018 a março de 2019, o sistema bancário cubano registrou perdas com 140 bancos estrangeiros. Durante o mesmo período, mais de 12 entidades bancárias estrangeiras negaram-se a prestar serviços. Esse fato põe em risco o funcionamento e a operatividade das instituições bancárias de Cuba relativo ao fluxo financeiro (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

2.2.4 Defesa da paz (Art. 4º, VI) e a solução pacífica dos conflitos (Art. 4º, VII)

Os princípios de defesa da paz e de solução pacífica dos conflitos complementam-se, pois só haverá paz se os conflitos forem solucionados de forma pacífica. O primeiro princípio proíbe a guerra de conquista e inclina o Estado brasileiro a trabalhar internacionalmente

através de meios pacíficos de resolução de conflitos. Internamente, a defesa da paz está expressa no Art. 21, XXIII, *a*, da CRFB (GALINDO, 2018) que trata da utilização de instalações nucleares para fins pacíficos (DALLARI, 1994, p. 171-172). O princípio da solução *pacífica* de conflitos exige que o Estado brasileiro adote medidas de caráter diplomático ou não jurisdicionais (negociações diretas, conferências, mediação, consultas, conciliação, congressos...) ou soluções jurisdicionais (arbitragem, ingresso em tribunais internacionais, comissões de inquérito e de conciliação...). Existem, contudo, meios *não pacíficos* sem recurso à violência (guerra) como retorsão, embargos, represália, bloqueio pacífico, ruptura de relações diplomáticas. Tais atos são considerados meios coercitivos. Diante dessas modalidades de resolução de conflitos, o princípio em análise requer que o Estado brasileiro atue e promova todas as formas de resolução de conflito que não possuam traços de coação, como é o caso dos meios pacíficos (DALLARI, 1994, p. 174-175).

O argumento apresentado pelo representante da Venezuela (Sr. Arreaza) trata o embargo econômico como uma “espécie de guerra”, a ela não se equivale no âmbito da comunidade internacional, mas se enquadra nos meios não pacíficos de resolução de conflitos. Por conseguinte, os efeitos negativos do embargo ao Estado cubano estão vinculados às violações de direitos humanos (BRASIL, 2021c) e a outros direitos e à independência do Estado cubano.

2.2.5 Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (Art. 4º, IX)

O princípio cooperação entre os povos para o progresso da humanidade encontra fundamento no sistema de ajuda mútua no plano internacional, principalmente no que se refere à institucionalização dos sistemas de integração (DALLARI, 1994, p. 179; PIOVESAN, 2018). A cooperação deve ocorrer sem que Estado interfira nas ações tomadas por terceiro⁷. Manifestaram-se os representantes de São Cristóvão e Neves (Sra. Williams) e da Bolívia (Sr. Llorentty Solíz) corroborando a necessidade de levantar os embargos, pois, assim, o Estado cubano poderia melhor cooperar com a comunidade internacional (BRASIL, 2021c). Os representantes da Palestina (Sr. Mansour), da Tunísia (Sr. Baati), de Uganda (Sr. Ayebare) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021), do Camboja (Sr. Ke), de Trinidad

⁷ Vide: STF, HC 89.171, rel. p/o ac. min. Menezes Direito, j. 24-3-2009, 1ª T, DJE de 8-5-2009.

e Tobago (Sr. Barman), de Antigua e Barbuda (Sr. Thomas) e de Zâmbia (Sra. Matyola Lemba) manifestaram a premência do fim dos embargos, para que se possa buscar a concretização da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, a qual requer a existência de vínculos de cooperação e de estreitamento nas relações entre os Estados, respeitando o princípio do multilateralismo. O representante da Finlândia posicionou-se contrário às medidas unilaterais (BRASIL, 2021c).

O representante da Nicarágua (Sr. Hermida Castillo) realçou os esforços cubanos na implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, mas explicitou que, com o recrudescimento do embargo dos Estados Unidos da América, torna-se difícil para Cuba cumprir os compromissos assumidos com a Agenda 2030, já que, desde abril 2018 até março de 2019, o embargo causou a perda de 4.343 bilhões de dólares. Isso afeta setores sensíveis como saúde, educação e esporte. Nota-se, portanto, que afeta áreas estritamente vinculadas aos direitos humanos. A manifestação do representante da China (Sr. Zhang Jun) igualmente realçou as perdas financeiras de Cuba que, entre abril de 2018 e março de 2019, foram de 2 bilhões de dólares relativas ao comércio exterior e de 700 milhões de dólares relacionadas a operações financeiras, situação que contradiz os propósitos e os princípios da Carta e das resoluções da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

3 FUNDAMENTO DA DECISÃO

O Ministro Luís Roberto Barroso indeferiu o pedido cautelar de inconstitucionalidade de voto contrário do Estado brasileiro na Assembleia Geral da ONU à Resolução para a retirada do embargo econômico, comercial e financeiro imposto pelos EUA ao Estado cubano. Como exposto na petição da ADPF 805, para o Estado brasileiro a única opção constitucional de voto era manifestar-se a favor do fim dos embargos à Cuba, em conformidade com os comandos normativos do Art. 1º, III, do Art. 4º, II e parágrafo único, da CRFB. A decisão do Ministro foi fundamentada na competência do Poder Executivo em relação à política internacional do Estado brasileiro, conforme a divisão de poderes (Art. 2º da CRFB) (BRASIL, 2021a).

3.1 Vinculação às normas constitucionais

O fundamento da divisão dos poderes (Art. 2º da CRFB), conjugado com a competência do Poder Executivo (Art. 84, VII e VIII, da CRFB), estabelece a competência do Chefe de Estado em decidir sobre escolhas relativas à política internacional. Contudo, esse espaço político decisório só é legítimo se respeitar os limites das normas constitucionais, no caso os princípios das relações internacionais (Art. 4º da CRFB), que estabelecem o dever de os órgãos competentes segui-las, observá-las e de tomá-las como parâmetro decisório. Por ser norma da CRFB, acaba por gerar o direito coletivo de vê-las efetivadas como normas constitucionais⁸. Trata-se de reconhecer a força normativa das determinações constitucionais⁹ e do Estado de Direito, alicerçado em uma Constituição (MASSAÚ, 2018, p. 25-26). Há que se destacar não existir decisão política que não esteja calcada em norma jurídica (regra ou princípio)¹⁰, seja pela vinculação de constitucionalidade ou de legalidade (Art. 5º, II, Art. 37, *caput*, e Art. 84, IV, da CRFB). Como corolário, há a possibilidade da sindicabilidade da decisão de política externa¹¹. A legitimidade política de o Chefe de Estado optar por uma ou outra linha política só é válida se não infringir norma constitucional formal e materialmente¹². Caso isso seja possível, conforme demonstra a decisão do Min. Luís Roberto Barroso, deve-se reconhecer, no mínimo, dois tipos de textos constitucionais, os que vinculam e os que os não vinculam¹³. Por conseguinte, tal concepção significaria uma ruptura com o Estado constitucional de Direito e o reconhecimento de que determinada parte do texto constitucional é insindicável.

⁸ Isso tanto é fato que a CRFB prevê, no VII do Art. 85, o descumprimento de lei e das decisões judiciais como crimes de responsabilidade do Presidente da República. Se descumprir lei redundará em crime de responsabilidade, com maior razão descumprir norma constitucional também o é. Nesse caso, o problema é a omissão existente em sua regulamentação. *Vide*: MASSAÚ (2019, p. 293-320).

⁹ *Vide*: BARROSO (2000, p. 78).

¹⁰ *Vide*: BARROSO (2000, p. 70).

¹¹ Em sentido contrário, *vide*: UZIEL; MORAES; RICHE, (2017, p. 113-114).

¹² A posse do Presidente da República tem como uma das formalidades as exigências do Art. 79 da CRFB, que trata do compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição.

¹³ Logicamente é impensável a hipótese da imperatividade, como assinala o autor, salvo se o mesmo considera o Art. 4º de existência formal, inútil ou inviável cumprimento ou juridicização. BARROSO (2000, p. 60 e 61-62, 77); *vide*: BARROSO (2006, p. 152, 153).

3.2 Controle de constitucionalidade

A unidade (BARROSO, 2006, p. 196-218), a hierarquia, a força e a integridade das normas constitucionais são mantidas por meio do controle de constitucionalidade, através de seus diversos instrumentos. Caso não existisse controle de constitucionalidade, a Constituição seria uma carta de intenções, sem vincular nem os Poderes, nem os cidadãos. A ADPF (Art. 102, §1º, da CRFB) é um dos instrumentos que visa proteger as normas constitucionais de violações. A Lei n. 9882/99 (BRASIL, 1999) que a regulamenta, em seu Art. 1º, *caput*, estabelece seu objetivo de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante do ato do Poder Público. Trata-se de uma ação que supre subsidiariamente eventuais lacunas das demais ações em relação à abrangência do controle de constitucionalidade (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 1361-1362). O caso em análise envolve um ato do Poder Executivo, exatamente do Chefe de Estado, que é o responsável pela atuação de seus acreditados junto à Assembleia Geral da ONU. O posicionamento do Estado brasileiro na comunidade internacional tem impacto político-jurídico, por ser ele signatário de pactos e tratados internacionais e por manter relações diplomáticas com os demais Estados. O Estado brasileiro possui positivados, em sua Constituição, princípios espelhados no direito internacional (MASSAÚ, 2018, p. 35-37). Por conseguinte, não se trata de uma escolha meramente política aprovar, negar ou se abster diante de uma proposta de resolução na ONU, mas de uma escolha jurídica, justamente pela legitimidade e pela limitação que os princípios constitucionais das relações internacionais oferecem ao Poder competente.

Como se trata de violação de princípio constitucional, portanto, a preceito fundamental, pela natureza do elencado no Art. 4º da CRFB, cabe sim a ação constitucional e a análise do Poder Judiciário, especificamente do STF, no que se refere ao ato do Chefe de Estado. Por óbvio, os efeitos da decisão são sentidos internamente, porém não reverberam no âmbito internacional, que reconhece apenas a manifestação dos credenciados a representarem o Estado brasileiro. No caso em análise, a ADPF 805 pode ter o efeito de reparar lesão à CRFB, se a decisão do STF determinar que o Chefe de Estado, na primeira oportunidade, modifique sua posição perante a Assembleia Geral da ONU. Contudo, é preciso levar em consideração dois fatores: 1) para considerar esta hipótese viável

constitucionalmente, é necessário outro esforço condizente a competência do STF em forçar o Chefe de Estado adotar outra postura. Preliminarmente, parece ser inviável constitucionalmente, na medida em que, analogamente, o STF não tem competência para obrigar o legislador a legislar quando identificada a omissão. 2) Por fim, há se que considerar se seria possível no âmbito internacional tal mudança de manifestação ser levada em consideração. Contudo, ambas as hipóteses ultrapassam os limites de análise do texto.

3.3 Inconsistência decisória

O fundamento da decisão do Min. Luís Roberto Barroso concentra-se na divisão de poderes (Art. 2º da CRFB), antecipando, sem analisar os fundamentos, o mérito da ADPF 805. No entanto, tal fundamentação ignora os preceitos constitucionais anteriormente abordados, pelos seguintes aspectos: a) a divisão de poderes não autoriza, sob o argumento da competência, que outro poder viole limites constitucionais, pois então se estaria no âmbito da incompetência; b) se ação de outro Poder violar limites constitucionais, cabe ao STF (Art. 102, *caput*, da CRFB) (BARROSO, 2000, p. 295) analisar, sem que com isso transgrida possível reconhecimento de competência, no caso, do Poder Executivo¹⁴; c) a decisão, antes de antecipar o mérito, deveria pautar-se pela concessão ou não de decisão liminar, no sentido de evitar a lesão; d) no caso em análise não se teria como evitar a lesão, pelo fato de já ter ocorrido, mas os efeitos da ADPF podem reparar lesão aos princípios constitucionais das relações internacionais, na medida em que o Estado brasileiro tem a possibilidade de alterar seu posicionamento perante a ONU; e) a decisão contrariou a lógica jurisprudencial do STF, no momento em que há decisões que confirmam a incidência dos princípios do Art. 4º da CFRB em casos concretos (*vide*: decisões citadas no decurso do texto); f) ausência de análise em relação às possíveis violações aos princípios do Art. 4º da CRFB, pelo fato de que apoiar o embargo econômico a Estado soberano viola (como visto no item 3.2.4) a solução pacífica de conflitos, por consistir em um meio não pacífico; o da não intervenção; o da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; g) desencadeia reflexos na concretização de direitos humanos em desfavor da população do Estado que sofre o embargo (DALLARI, 1994, p. 175) (no caso Cuba); da autodeterminação

¹⁴ Tal como decidiu o STF no Ext. 855/Chile, rel. min. Celso de Mello, j. 26-8-2004, *DJ*. 1-7-2005.

dos povos; da defesa da paz. Pelos motivos elencados, a decisão, ainda que liminar, possui caráter simplista ao ignorar a análise da incidência das normas-princípios do Art. 4º da CRFB e antecipar o mérito da questão no caso da manifestação do Estado brasileiro na Assembleia Geral da ONU em favor da manutenção dos embargos ao Estado cubano. O julgador optou por aplicar um princípio e uma regra de competência e, no mínimo, não levou em consideração os seis princípios (BARROSO, 2006, p. 345-386) analisados nesse texto, que poderiam caracterizar a inconstitucionalidade, nem o princípio da dignidade humana e os tratados, pactos e declaração internalizados e ratificados pelo Estado brasileiro que poderiam ter influenciado a decisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente estudo foi analisar a incidência dos princípios constitucionais das relações internacionais da CRFB a partir da petição e da decisão da ADPF 805, cujo núcleo jurídico é a posição assumida pelo Estado brasileiro na Assembleia Geral da ONU em face aos embargos dos EUA à Cuba. Os fundamentos em que se assenta a análise são os do Estado Constitucional de Direito – com os seus princípios estruturantes (NOVAIS, 2014) –, pelo fato de os princípios das relações internacionais encontrarem-se positivados no texto da CRFB. A ADPF 805, tendo como base os fatos e os direitos elencados na petição inicial e o fundamento da decisão liminar, serviu de paradigma para que se pudesse estabelecer o liame jurídico entre o veto do Chefe de Estado à Resolução A/RES/74/7 apresentada na Assembleia Geral da ONU (2019) e a decisão liminar (2021) do Min. Luís Roberto Barroso.

Constatou-se a violação à norma constitucional por parte do Chefe de Estado ao decidir contrariamente ao fim do embargo ao Estado cubano. Como se observou através de fundamentos técnicos e fáticos, alguns princípios do Art. 4º da CRFB foram violados no momento em que o Estado brasileiro decidiu contrariamente a seus preceitos imperativos. A decisão pode ser política desde que dentro das limitações jurídico-constitucionais. Nesse caso, o Poder Judiciário deve referendar a decisão do Chefe de Estado, se questionada. Ao contrário tem-se, por conseguinte, um ato-decisão inconstitucional, pois todos os Poderes, agentes públicos e pessoas no âmbito privado encontram-se submetidos às normas constitucionais, sem exceção. Conforme exposto no item 3, identificam-se violações diretas

aos seguintes princípios: não intervenção; solução pacífica de conflitos; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Há, igualmente, princípios afetados indiretamente pelos efeitos dos embargos: prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; defesa da paz. A diferenciação proposta está vinculada à possível elasticidade que possuem os princípios e à opção política adotada pelo Estado brasileiro.

No que tange à decisão (STF) do Min. Luís Roberto Barroso ficou marcada por uma fundamentação genérica e insuficiente aos parâmetros exigidos de uma análise de constitucionalidade. Ao que indica, fundamentar na divisão de poderes uma decisão, mesmo que liminar, sobre o caso em tela ignora os limites de competência constitucional do STF e do Chefe de Estado em face do caso concreto e dos princípios que nele incidem. Se antanho os princípios das relações internacionais participavam do contexto da tradição da diplomacia brasileira, atualmente são princípios constitucionais das relações internacionais expressamente positivados. Isso reforça a necessidade de observá-los como política internacional de Estado e não como opção de política de governo. Por conseguinte, embora o STF não tenha competência constitucional para representar o Estado brasileiro no exterior nem obrigar ao Chefe de Estado a retificar a posição política do Estado brasileiro na ONU, deve o STF identificar a violação de preceito fundamental ao reconhecer violação dos limites jurídicos de princípios constitucionais das relações internacionais. As consequências deste reconhecimento são: (a) declarar uma ação do Chefe de Estado como descumpridora de preceito fundamental, por conseguinte, inconstitucional e (b) concretização de um *suporte fático* que pode acarretar o *impeachment* (Art. 85, *caput*, VII, da CRFB), caso a Lei 1079/50 não fosse omissa em relação à violação de preceito constitucional (MASSAÚ, 2019).

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da constituição. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Limites e possibilidades da constituição brasileira. 4 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BRASIL. Lei n. 9882/99. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 805. 2021a. Decisão. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF805deciso.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 805. Petição Inicial. 2021b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6132122>. Acesso em: 28 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Prova ADPF 805. 28ª sessão plenária da Assembleia General da ONU. 2021c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6132122>. Acesso em: 29 mar. 2021.

FRANCE. Conseil Constitutionnel. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. 2021. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acesso em: 27 mar. 2021.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Comentários ao Art. 4º, VI. In: **CANOTILHO**, J.J.G; **MENDES**, G.F.; **SARLET**, I.W.; **STRECK**, L.L. Comentários à constituição do Brasil. 2 ed. São Paulo. Saraiva, 2018. E-book.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia General. 27 sesión plenaria (A/74/PV.27). 2021a. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/74/PV.27>. Acesso em: 02 abr. 2021.

_____. Assembleia General. 27 sesión plenária. Informe del Secretario General (A/74/91). 2021b. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/74/91>. Acesso em: 02 abr. 2021.

PIOVESAN, Flávia. Comentários ao Art. 4º, II. In: **CANOTILHO**, J.J.G; **MENDES**, G.F.; **SARLET**, I.W.; **STRECK**, L.L.. Comentários à constituição do Brasil. 2 ed. São Paulo. Saraiva, 2018. E-book.

_____. Comentários ao Art. 4º, III. In: **CANOTILHO**, J.J.G; **MENDES**, G.F.; **SARLET**, I.W.; **STRECK**, L.L. Comentários à constituição do Brasil. 2 ed. São Paulo. Saraiva, 2018. E-book.

_____. Comentários ao Art. 4º, IV. In: **CANOTILHO**, J.J.G; **MENDES**, G.F.; **SARLET**, I.W.; **STRECK**, L.L.. Comentários à constituição do Brasil. 2 ed. São Paulo. Saraiva, 2018. E-book.

_____. Comentários ao Art. 4º, IX. In: **CANOTILHO**, J.J.G; **MENDES**, G.F.; **SARLET**, I.W.; **STRECK**, L.L.. Comentários à constituição do Brasil. 2 ed. São Paulo. Saraiva, 2018. E-book.

MASSAÚ, Guilherme. Etapas de aplicação dos princípios do Art. 4º da Constituição Federal. In: Caderno de relações internacionais. v. 11, n. 20, 2020, p. 133-154.

_____. O controle das decisões do Presidente da República em relação aos princípios constitucionais das relações internacionais. In: Revista brasileira de estudos políticos. v. 118. Belo Horizonte, 2019. p. 293-320.

_____. Princípio constitucionais e relações internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa. Coimbra. Coimbra, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; **MARINONI**, Luiz Guilherme; **MITIDIERO**, Daniel. Curso de direito constitucional. São Paulo. Saraiva, 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. Direito constitucional brasileiro. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

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