

posição do Deputado Régis de Oliveira, por dar mais agilidade ao processo de aprovação do Tratado.

Sala de Sessões,

*Vic Arr*  
VICENTE ARRUDA  
Deputado Federal

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO**  
**Nº 214-B, DE 1992**  
**(Da Comissão de Relações Exteriores)**  
**MENSAGEM Nº 116/92**

Aprova o texto da Convenção sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, ressalvados os artigos 25 e 26; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. PARECER À EMENDA OFERECIDA EM PLENÁRIO: da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição, contra os votos dos Srs. Ciro Nogueira e Vicente Cascione, com declarações de voto dos Srs. Régis de Oliveira e Vicente Arruda.

(PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 214-A, DE 1992, EMENDADO EM PLENÁRIO, A QUE SE REFERE O PARECER)

*PARECER DA*  
**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de Emenda de Plenário visando suprimir a parte final do art. 1º do presente Projeto de Decreto Legislativo, referente às ressalvas acrescentadas pela Comissão de Relações Exteriores quando de sua apreciação do texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

A Convenção sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, foi apreciada por esta Comissão em 07 de dezembro de 1992 com aprovação unânime do parecer do Ilustre Relator, Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, favorável à aprovação, ressalvados os artigos 25 e 66. Submetida à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em 24 de março de 1993, a matéria foi aprovada por unanimidade.

À ocasião de sua apreciação pelo Plenário da Casa foi apresentada emenda supressiva das ressalvas, proposta justificada pelo ilustre Deputado Nelson Jobim, para provocar a discussão sobre a possibilidade do Congresso Nacional, ao referendar tratados internacionais firmados pelo Poder Executivo, fazê-lo parcialmente.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, após análise minuciosa da emenda apresentada, proferiu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição da Emenda de Plenário.

Retorna agora o presente projeto à Comissão de Relações Exteriores para o conhecimento da manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, bem como para que seja apresentado parecer à emenda de Plenário.

É o relatório.

**II - VOTO DO RELATOR**

Com o propósito de sistematizar as argumentações que envolve matéria tão complexa, distribuímos os assuntos sobre os quais trata nosso voto em três partes: as duas primeiras versam sobre as ressalvas em si, e as razões pelas quais decidiu a Comissão de Relações Exteriores pela sua apresentação. Na terceira, debruçaremos-nos sobre a questão da possibilidade do Legislativo propor emendas a tratados internacionais - matéria delicada, e que tem suscitado inúmeros debates, seja na doutrina ou entre os parlamentares.

Primeiramente, referimo-nos a reserva - ou ressalva - aposta ao artigo 25 da Convenção. A esse respeito, o ilustre Relator da matéria nesta Comissão, Deputado Mendes Thame, assim justificou sua posição:

"(...) Segundo nossa convicção, este dispositivo não poderá ser aceito pelo Estado brasileiro, haja vista a sua incompatibilidade com o texto constitucional vigente.

Para que qualquer compromisso internacional, seja qual for a sua denominação, possa ser incluído no ordenamento jurídico pátrio faz-se mister um complexo procedimento. Tal rito inclui a concorrência da manifestação de vontade positiva de dois Poderes do Estado, o Executivo e o Legislativo. Assim, além de o documento dever ser negociado pelo Chefe do Poder Executivo, há a necessidade de sua posterior aprovação, pelas duas Casas do Congresso Nacional."

Além de concordarmos inteiramente com o posicionamento do nobre Deputado, alertamos para as consequências indesejáveis que possam advir, para o Congresso Nacional, caso esse artigo seja aprovado. Afinal, ao concordar-se com a vigência provisória de tratados, não se enfraquece a competência constitucional do Congresso para referendá-los - o que fere dispositivo constitucional - como também cria-se a possibilidade de que, no período de sua aplicação provisória, o tratado seja executado e produza efeitos que não possibilitem a restituição do *status quo ante*, caso venha a ser recusado por esta Casa.

Há tratados que, por sua própria finalidade, requerem exame minucioso pelo Congresso - aliás, o mesmo exame ao qual procede o Poder Executivo, quando de sua negociação. Quer dizer, enquanto o Poder Legislativo ainda se dedica ao estudo e à discussão da matéria, já estará o tratado sendo executado e a nação brasileira arcando com seus efeitos, às vezes irreversíveis.

Finalmente, para aqueles que concordam com que os tratados vigorem antes de sua aprovação final pelo Congresso - ainda que ao arripio da Lei Maior - em razão da morosidade do Parlamento, há por bem recordar a lição do Professor e Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Francisco Rezek, referente à prática atual dos acordos executivos, mas que se aplica completamente a essa discussão:

"(...) Por outro lado, é inexacta e arbitrária a assertiva de que os parlamentares, em geral, quando vestidos de competência para resolver sobre tratados, tomem nisso maior tempo regular que aquele despendido pelos governos - também em geral - para formar suas próprias decisões definitivas a respeito, mesmo que não considerado o período de negociação, em que agentes destes - e não daqueles - já conviviam com a matéria em processo formativo. Toda pesquisa por amostragem permitirá, neste país, e não apenas nele, concluir que a demora eventual do Legislativo na aprovação de um tratado é companheira inseparável da indiferença do próprio Executivo em relação ao andamento do processo; e que o empenho real do governo pela celeridade, ou a importância da matéria, tendem a conduzir o parlamento a prodígios de expediência."<sup>1</sup>

Isto posto, passamos à análise da segunda ressalva aposta ao Projeto, relativa ao artigo 66, cuja justificativa difere substancialmente daquela do artigo 25.

Com efeito, o artigo em questão trata do processo de solução judicial, de arbitragem e de conciliação. Seu texto estabelece a obrigatoriedade de submissão à Corte Internacional de Justiça, à arbitragem, ou ainda à Comissão de Conciliação prevista no Anexo à Convenção. O presente artigo foi rejeitado por razões de oportunidade, em síntese, a rigidez dos seus termos e problemas derivados da submissão à Corte Internacional de Justiça.

Aqui, mais uma vez, estamos plenamente de acordo com a opinião do ilustre Relator. Acrescentamos que o Brasil, em sua tradição diplomática, não costuma abrir mão da negociação, bilateral ou multilateral, para a solução de controvérsias no plano internacional.

Cabe recordar que o Brasil não é signatário da "cláusula facultativa de jurisdição obrigatória"<sup>2</sup>. Aceitando obrigar-se por esse artigo, estaria submetido à jurisdição internacional em quaisquer questões que envolvessem tratados. Ora, até para manter a coerência da posição internacional brasileira, faz-se necessária a ressalva.

Info-mos ainda o Ilustre Relator que pesa negativamente sobre a Corte Internacional de Justiça a impossibilidade de obrigar Estados que têm poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas a cumprir seus julgados. Ora,

<sup>1</sup> REZEK, José Francisco, Direito Internacional Público (Curso Elementar), Ed. Saraiva, São Paulo, 1989, pág. 65.

<sup>2</sup> Esta cláusula, agregada ao Estatuto da Corte Internacional de Justiça desde o início de sua primeira fase, é de aceitação facultativa: pode o Estado ser membro das Nações Unidas e parte no Estatuto, preferindo, contudo não firmá-la. Seus signatários se obrigam por antecipação a aceitar a jurisdição da Corte sempre que demandados por Estado também comprometido com a cláusula - o que vale dizer, em bases de reciprocidade. Colocam-se, assim, em face da Corte, naquela mesma posição que têm os indivíduos perante os tribunais do país onde se encontram: não se lhes pergunta, preliminarmente, se aceitam ou não a jurisdição na qual foi ajuizada contra eles uma demanda (REZEK, op. cit., págs 362 e 363)

adicionaríamos que o não-cumprimento do acórdão da Corte representa um ato ilícito que poderá ser denunciado ao Conselho de Segurança, e este, caso julgue necessário tomará medidas próprias para fazer cumprir o acórdão.<sup>3</sup> Esclarecemos que não estamos profetizando situações embaraçosas para o Governo brasileiro, nem que seremos irremediavelmente levados a responder perante o Conselho de Segurança. Trata-se aqui de probabilidades, as quais devem ser tomadas em conta quando da assunção de um compromisso internacional. Não se deve desfazer da prudência.

Trataremos agora da terceira parte do nosso voto, a saber, a possibilidade do Poder Legislativo emendar tratado internacional. Primeiramente, gostaríamos de assinalar que a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação já se manifestou favoravelmente à possibilidade por três vezes. A primeira, quando da aprovação deste projeto de Decreto Legislativo, a segunda, em resposta à Consulta da Presidência da Câmara, e, finalmente, quando do parecer sobre as Emendas de Plenário oferecidas a este projeto.

Como ponto inicial da discussão, há que se considerar o intrincado processo de aprovação de um tratado internacional, desde sua negociação, realizada por representantes brasileiros no exterior, até a ratificação pelo Poder Executivo.

Quando do exame da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o ilustre Deputado Régis de Oliveira sintetizou a tramitação dos Acordos no Congresso:

"Conhecida a fase de negociação e assinado o texto pactuado, o Poder Executivo enviará cópia fiel deste à apreciação do Congresso Nacional. A tramitação do tratado no Legislativo inicia-se à Câmara dos Deputados, que se fará acompanhar de Mensagem do Poder Executivo e de Exposição de Motivos do Ministro de Estado, normalmente o responsável pela pasta das Relações Exteriores( .) .<sup>4</sup>

Apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional, o tratado será devolvido ao Poder Executivo que comunicará à outra Parte Contratante (um Estado ou uma organização internacional) se do seu interesse for. Assim, mesmo que o Legislativo concorde com os termos submetidos a sua apreciação, o Executivo, a seu critério discricionariamente, poderá não ratificá-lo.<sup>4</sup>

Quanto à possibilidade do Congresso, durante a apreciação, propor emendas a tratados, informa-nos o ilustre Deputado Edinho Araújo, Relator das Emendas na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que a doutrina está dividida: autores como Aurelino Leal, Themistoles Cavalcanti, Wilson Accioli e Haroldo Valladão, entre outros, são favoráveis à possibilidade, enquanto João Barbalho, A. Milton, Clóvis Beviláqua, Pontes de Miranda e Wolgran Junqueira Ferreira são contrários.

Com efeito, a matéria é delicada. De acordo com o artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal, a celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, é de competência exclusiva do Presidente da República. Ora, sabe-se que os tratados são arduamente debatidos entre as Partes, às vezes linha a linha, até a conclusão de um texto final. Nesse contexto, fragiliza-se a posição do Poder Legislativo, como órgão que não participa das negociações, de propor emendas depois da aprovação do texto.

Malgrado esse obstáculo de ordem prática, cremos que, observadas algumas condições, o Poder Legislativo dispõe da faculdade de emendar tratados. Em brilhante estudo acerca da matéria, o saudoso Deputado Ulysses Guimarães transcreveu a opinião do Dr. Aurelino Leal (*Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira, 1925*):

"O poder de emendas dos tratados e convenções internacionais existe necessariamente e não seria possível suprimí-lo. Dependendo a sua aprovação final do Congresso Nacional, este precisa examinar si viola a Constituição Federal ou as leis da República. Neste segundo caso, ele é o órgão competente para abrir exceções às leis já votadas, quando os tratados e convenções as tiverem alterado; e o Congresso não poderá desempenhar uma tal atribuição jungido à alternativa de approval-os ou rejeital-os, até porque muito poderá convir aos interesses públicos a aprovação de um pacto internacional, uma vez expurgado desta ou daquela irregularidade. (..)

Não quero dizer com isto que o Congresso pode discutir o tratado artigo por artigo, aprovar uns, rejeitar outros, introduzir novos. Mas limitar a sua ação ao simples poder de aprovar ou rejeitar pactos de tal natureza, parece que é transformar o Congresso numa possível machina de embaraço à política internacional, porque um tratado pode ser fundamentalmente bom e conter um ou outro detalhe susceptível de modificação."

Transcreve ainda o memorável Deputado, a argumentação do insigne jurista Haroldo Valladão:

Cabe acrescentar, aqui, que o Poder Executivo também decide sobre a oportunidade de encaminhar o Acordo para manifestação do Congresso. Como exemplo, note-se que a própria Convenção de Viena foi assinada em 1969, e enviada à Câmara dos Deputados em 1992.

"Se ao Congresso compete, assim, deliberar, decidir, sobre aqueles atos internacionais, não há como limitar sua deliberação, restringir sua decisão a pontos extremos, aprovação total ou rejeição total, pois a aprovação com emendas, é claramente, também, uma forma de resolver, decidir, deliberar."

Quando da aprovação das Emendas pelo Plenário, a Presidência da Câmara formulou consulta à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, solicitando seu pronunciamento sobre o poder do Congresso em apor ressalvas a Acordos Internacionais. O parecer do Relator, ilustre Deputado Thomaz Nonô, concluiu pela possibilidade de apresentação das emendas, com fundamento no ponto de vista de Haroldo Valladão, acima transcrito, bem como no preceito constitucional insculpido no inciso I do artigo 49, segundo o qual é da competência do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional:

"(..) ou seja, se ao Congresso é conferido o direito-dever de aprovar ou rejeitar, in totum, o texto internacional pactuado pelo Executivo, torna-se perfeitamente aceitável a tese de que ele, Congresso, detém o poder de aprová-los com restrições. Qui potest maius, potest minus."

Entretanto, para a oposição das ressalvas, ainda há alguns comentários a apontar. Ora, o simples fato do Congresso Nacional aprovar as ressalvas, em ambas as Casas, não significa que o país passou a estar obrigado pelo Tratado modificado. Em verdade, será necessária mais uma vez a intervenção do Poder Executivo, cabendo aqui explicitar as duas formas diferentes em que se realiza essa intervenção.

No caso de tratados bilaterais, concluídos entre o Brasil e outro Estado Contratante, a oposição de ressalvas significa o retorno à mesa de negociação, quando os representantes brasileiros cuidarão de modificar o texto original do tratado, à luz das indicações advindas do Poder Legislativo. Por outro lado, em tratados multilaterais, acordados entre vários participantes, as ressalvas se traduzem em reservas, que devem ser formuladas pelo Poder Executivo no momento da ratificação. Observe-se aqui que alguns tratados multilaterais não comportam reservas, ou permitem formulá-las apenas em relação a determinados artigos. Portanto, se, em tal situação, o Poder Legislativo decidir por ressalvas em tratados que não as comportem ou a artigos que não as permitam, o Poder Executivo estará impedido de ratificar o tratado - as ressalvas significarão rejeição.

Ainda sobre as reservas, a própria Convenção de Viena, no artigo 19, estabelece:

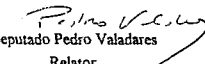
Um Estado pode, ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, formular uma reserva, a não ser que:

- a) a reserva seja proibida pelo tratado;
- b) o tratado disponha que só possam ser formuladas determinadas reservas, entre as quais não figure a proposta em questão;
- c) nos casos não previstos nas alíneas a e b, a reserva seja incompatível com o objeto e a finalidade do tratado.

Como a presente Convenção admite a formulação de reservas, e as ressalvas propostas por esta Comissão não são incompatíveis com o objeto e a finalidade do tratado, forçoso é concluir pela admissibilidade de sua proposição pelo Poder Executivo. Não cremos que haverá constrangimento para o Governo brasileiro em apresentá-las.

Diante do exposto, e tendo em vista o fato da matéria já ter sido objeto de deliberação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, somos pela rejeição da Emenda de Plenário ao Projeto de Decreto Legislativo nº 214, de 1992, que aprova o texto da Convenção sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, ressalvados os artigos 25 e 66

Sala da Comissão, em 1º de Novembro de 1995.


  
Deputado Pedro Valadares  
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Relações Exteriores, em reunião realizada hoje, opinou, unanimemente, pela rejeição da Emenda de Plenário ao Projeto de Decreto Legislativo nº 214-B/92, da Comissão de Relações Exteriores, acatando o parecer do Relator, Deputado Pedro Valadares.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Franco Montoro - Presidente, Átila Iins, Carlos Cardinal, - Vice-Presidentes, Luiz Gushiken, Pedro Valadares, Feu Rosa, Ciro Nogueira, Adylson Malta, Robério Araújo, Renan Kurtz, Luiz Henrique, Ushitaro Karma, Paes de Andrade, De Velasco, Genésio Bernardino, Paulo Gouvêa, José Rezende, Adelson Ribeiro, Aécio Neves, Leir Lomanto e Cunha Bueno.

Sala da Comissão, em 1º de novembro de 1995.

  
Deputado FRANCO MONTORO  
Presidente