

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 951, DE 2001 (MENSAGEM Nº 661, DE 2000)

Aprova o texto do XXI Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35, celebrado entre os Governos dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Governo da República do Chile, assinado em 19 de outubro de 1999.

Autor: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

I - RELATÓRIO

O Sr. Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos do art. 84, VIII, da Constituição Federal, a Mensagem nº 661, de 2000. A mensagem solicita a ratificação do Legislativo ao texto do XXI Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35 (ACE 35), celebrado entre os Governos dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Governo da República do Chile, assinado aos 19 dias do mês de outubro de 1999.

Nos termos do art. 2º, I, §§ 1º e 2º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1996, a mensagem foi remetida à Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul que, por meio de parecer da lavra do Dep. Feu Rosa, recomendou sua aprovação, “se possível, com celeridade, de modo a permitir que o protocolo entre logo em vigor e possibilitar assim, que ele venha a dar sua contribuição para o bom andamento do processo de integração entre o MERCOSUL e o Chile”.

Posteriormente, foi a matéria remetida à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional que, em voto da lavra do Deputado Fernando Gabeira, concluiu pela aprovação da mensagem, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo ora em exame.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Na forma do art. 32, III, "a", em concomitância com o art. 139, II, "c", do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade e da técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Câmara dos Deputados.

A exposição de motivos do Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores declara que o Protocolo Adicional, objeto da Mensagem presidencial, visa criar novo regime de solução de controvérsias no âmbito do Acordo de Complementação Econômica nº 35 (ACE 35), adotando o procedimento arbitral com laudo vinculante. Realça que a adoção do procedimento arbitral estava expressamente prevista no artigo 22 da ACE 35.

O regime adotado prevê três fases para a solução de controvérsias que vierem a surgir entre os signatários sobre a interpretação, aplicação ou descumprimento das disposições contidas no ACE 35 e nos protocolos e instrumentos celebrados, ou que vierem a ser celebrados em seu bojo: negociações diretas; intervenção da Comissão Administradora e procedimento arbitral.

São vários os meios de solução pacífica das controvérsias internacionais. Em geral, o Direito Internacional Público as tem classificado em três categorias: meios diplomáticos; meios jurídicos e meios coercitivos. Os dois primeiros meios são denominados de "meios de carácter amistoso" e o terceiro, de "meios de carácter não amistoso".¹

Os meios diplomáticos são: a) negociações diretas; b) congressos e conferências; c) bons ofícios; d) mediação; e e) sistema consultivo.

¹ Hildebrando Pompeu Pinto Accioly, **Manual de Direito Internacional Público**, São Paulo: Saraiva, 1956, p. 295.

Constituem meios jurídicos: a) arbitragem; b) solução judiciária; c) comissões de inquérito e conciliação; e d) comissões mistas.

Por fim, a doutrina jurídica identifica como meios coercitivos: a) retorsão; b) represálias; c) embargo; d) boicotagem; e) bloqueio pacífico; e f) ruptura de relações diplomáticas.²

Dentre as soluções pacíficas das controvérsias internacionais classificadas como jurídicas, em fins do século XIX e início do século XX, despontou a arbitragem como a mais utilizada e recomendada pelos doutrinadores e pelos congressos jurídicos internacionais.

Hildebrando Accioly assim definiu a arbitragem internacional³:

*"A arbitragem é um processo de resolver litígios internacionais mediante o emprego de certas normas jurídicas e por intermédio de pessoas que as partes litigantes escolhem livremente para esse fim."*⁴

Como características da arbitragem, arrolam-se: a) o acordo de vontades das partes para a fixação do objeto do litígio e o pedido de sua solução a um ou mais árbitros; b) a livre escolha dos árbitros; e c) a obrigatoriedade da decisão.

A arbitragem distingue-se da mediação em razão de oferecer esta última o carácter de simples conselho, enquanto a primeira apresenta-se, no que diz respeito ao resultado, como decisão definitiva, que deve

² Os chamados meios coercitivos não são propriamente métodos de solução pacífica de litígios. São métodos violentos aplicados por um Estado contra outro sem, contudo, chegarem até a guerra, o método violento por excelência. Situam-se em um estágio intermediário entre os meios pacíficos e a guerra.

³ A arbitragem, como processo que se utiliza a fim de dar solução a litígio ou divergência entre duas ou mais pessoas, não se circunscreve à solução de litígios entre estados. O instituto, em realidade, provém do Direito Privado, de onde passou, assim como numerosos outros institutos jurídicos, para o âmbito do Direito Público. Ainda hoje acha-se a arbitragem regulamentada nos Códigos Comercial, Civil e de Processo Civil brasileiros.

⁴ Hildebrando Pompeu Pinto Accioly, **Manual de Direito Internacional Público**, p. 301. No mesmo sentido definia a arbitragem, em princípios do século XX, um dos mais conceituados juristas brasileiros de então:

"Arbitragem ou arbitramento é o juízo constituído por uma ou mais pessoas - indivíduos ou governos - escolhidos livremente pelas partes contendoras, para decidirem o litígio ou controvérsia entre elas existente". Conselheiro Lafayette Rodrigues Pereira, **Princípios de Direito Internacional**, 1903, vol. II, p. 8.

ser obedecida, dado seu carácter obrigatório previamente acertado pelas partes. O mediador é um conselheiro, ao passo que o árbitro é um juiz.⁵

As arbitragens internacionais são sempre precedidas pelo compromisso arbitral, que nada mais é do que um acordo de vontades para a entrega de determinado litígio à decisão de um ou mais árbitros. O compromisso é, pois, o documento por meio do qual se submete uma questão a arbitragem. Ele deve definir a matéria da controvérsia, designar os árbitros, indicando-lhes os poderes, e conter uma promessa formal de aceitação, respeito e execução da futura decisão, tecnicamente denominada de sentença ou laudo arbitral. Em geral, o compromisso também contém as regras a ser seguidas durante o processo.

O tratado que temos presente fará as vezes do compromisso arbitral, por meio do qual as partes estão previamente entregando seus futuros litígios à decisão de árbitros (art. 2º), estão indicando-lhes o poderes específicos que terão (art. 24 e seguintes), estabelecem as regras a ser seguidas durante o processo (Capítulos II, III e IV) e fazem a formal promessa de aceitação, respeito e execução da futura decisão (art. 19).

Não é demais, nesta sede, recordar que o instituto do arbitramento ingressou no ordenamento jurídico americano em 1826, em razão do Congresso Anfictiônico do Panamá, convocado por Simón Bolívar. Naquele congresso, foi aprovada resolução que repudiava a guerra, defendia a paz e recomendava a introdução das figuras do conciliador, ou mediador, e do árbitro nas relações interamericanas.⁶

Logo após o instituto firmou-se na jurisprudência americana quando passou a ser expressamente recomendado como instrumento imprescindível de solução de contendas internacionais tanto pelas duas Conferências Internacionais da Paz, que tiveram lugar em Haia, Holanda, em 1899 e em 1907, ambas convocadas pelo Czar de Todas a Rússias, Nicolau II, bem como pelas três primeiras Conferências Internacionais Americanas, ocorridas em Washington, nos anos de 1889 e 1890; no México, nos anos de 1901 e 1902 e, no Rio de Janeiro, em 1906.

⁵ Hildebrando Pompeu Pinto Accioly, **Tratado de Direito Internacional Público**, 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1952 [1935], vol. 3, p. 28.

⁶ José Carlos Brandi Aleixo, **O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá**, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, 2000, *passim*.

Na Primeira Conferência Internacional Americana de Washington, cogitou-se um acordo sobre um plano definitivo de arbitragem para todas as questões, desavenças e divergências que existissem ou pudessem surgir entre os diferentes estados americanos, a fim de que todas as dificuldades e questões entre tais estados pudessem terminar pacificamente e se evitassem as guerras.⁷ Dela também resultou tratado, assinado aos 28 de abril de 1890, no qual se consagrou a arbitragem como princípio de Direito Internacional americano, para a solução de controvérsias. Exceptuava-se, porém, a obrigatoriedade de tal solução, tornando-a facultativa, para as questões que, ajuízo exclusivo de uma das partes em litígio, comprometessem sua própria independência. Esse tratado nunca chegou a ser ratificado.

Naquela primeira conferência, adotou-se, igualmente, uma resolução na qual se recomendava que fossem resolvidas pela arbitragem as controvérsias entre os países americanos e as nações européias.

Na segunda conferência (México 1901 a 1902), concluiu-se um tratado em que as partes contratantes se obrigavam a submeter à arbitragem as reclamações por danos e prejuízos pecuniários que se não pudessem resolver por via diplomática. Também esse tratado não chegou a entrar em vigor.⁸ Naquela mesma conferência, discutiu-se um tratado relativo à arbitragem obrigatória, mas esse tratado, não obtendo a aprovação unânime, foi subscrito por limitado grupo de países. Permanecia a ressalva sobre as controvérsias que atingissem a independência ou a honra dos países litigantes, a juízo próprio.⁹

A terceira conferência (Rio de Janeiro, 1906) ainda se ocupou da arbitragem, chegando a aprovar uma resolução na qual se ratificava a adesão a esse princípio e se recomendava às nações representadas na conferência que dessem instruções aos respectivos e futuros delegados à segunda Conferência de Paz de Haia para promoverem a aprovação de uma convenção geral de arbitragem.

⁷ Hildebrando Pompeu Pinto Accioly, **Tratado de Direito Internacional Público**, p. 72.

⁸ Foi depois ligeiramente modificado, na terceira conferência (Rio de Janeiro, 1906), e transformado, pela quarta conferência (Buenos Aires, 1910), na convenção de 11 de agosto de 1910, sobre reclamações pecuniárias, e entrou em vigência em vários países, inclusive o Brasil.

⁹ Para o Brasil, em particular, a II Conferência Internacional Americana não teve qualquer efeito prático, mesmo porque o único representante enviado, o jurista José Higino Duarte Pereira, faleceu logo no início dos trabalhos.

Na quarta conferência (Buenos Aires, 1910), a arbitragem não foi objeto de cogitações, a não ser no tocante às reclamações pecuniárias. Na quinta (Santiago - Chile, 1923), limitou-se, a tal respeito, a adotar um voto para que o processo da arbitragem e de outros meios de solução pacífica de conflitos fosse sempre crescente e sua aplicação se tornasse o mais geral e ampla possível.

Por fim, a sexta conferência (Havana, 1928) adotou, em matéria de arbitragem, resolução, votada a 18 de fevereiro de 1928, pela qual se declarou:

*"que as repúblicas da América adotam a arbitragem obrigatória como meio que empregarão para a solução pacífica de suas controvérsias internacionais, de carácter jurídico."*¹⁰

A mesma resolução determinou a reunião, em Washington, de conferência de conciliação e arbitragem, destinada a dar forma convencional à realização desse princípio. Essa conferência especial esteve reunida de 10 de dezembro de 1928 a 5 de janeiro de 1929 e dela resultaram, além de uma convenção geral de conciliação inter-americana, um tratado geral de arbitragem entre os países americanos e um protocolo de arbitragem progressiva, entre os mesmos países. Todos esses atos foram datados de 5 de janeiro de 1929.

As Conferências de Paz de Haia foram, todavia, incisivas em indicar a arbitragem internacional como instrumento por excelência para solucionar contendas internacionais. Muito embora o Brasil tenha declinado do convite para participar da primeira conferência, foi muito ativo na Segunda Conferência da Paz, reunida em 1907, em Haia. De acordo com as instruções do barão do Rio Branco, o primeiro delegado brasileiro, Rui Barbosa, defendeu a adoção do arbitramento nos conflitos internacionais e a participação de todas as nações, em inteira igualdade, na Corte Internacional de Arbitramento.

Em suma, como lembra Clodoaldo Bueno¹¹, os tratados de arbitramento estavam em voga na virada do século XIX para o XX, talvez justamente porque a perspectiva mundial não era de paz duradoura. A época era de corrida armamentista que se configurava na "paz armada". Podem-se, assim, compreender os tratados de arbitramento e as diversas conferências de paz, realizadas com a finalidade de se tentar evitar os desastrosos conflitos que se

¹⁰ *Apud* Hildebrando Pompeu Pinto Accioly, **Tratado de Direito Internacional Público**, p. 74.

¹¹ Clodoaldo Bueno, **A República e sua Política Exterior (1889 a 1902)**, p. 300.

preunciavam a todos os que mirassem a difícil situação política internacional de então.

Em todo caso, as conferências jurídicas internacionais foram de fundamental importância para a incorporação da arbitragem como instrumento jurídico de Direito Internacional Público legítimo para a solução de conflitos territoriais, bem como para sua aceitação pelo Brasil.

Como vimos, a idéia da arbitragem como meio de deslinde de questões internacionais, é antiga. Porém, como realçou a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, no voto que subsidiou o seu pronunciamento na presente proposição, apesar de antiga, a arbitragem vem sendo, desde as últimas décadas do século XX, resgatada como a forma ideal de solução de controvérsias internacionais. No acordo sob exame, estamos diante de mais um exemplo de adoção da arbitragem com o objetivo de solucionar tais controvérsias.

Dito isso, e voltando os olhos para o Projeto de Decreto Legislativo nº 951, de 2001, podemos dizer que o art. 84, VIII, da Constituição Federal dá competência ao Senhor Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando sempre o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I, da mesma Carta Política nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

Nada encontramos, na proposição em exame, que desobedeça às disposições constitucionais vigentes. A proposta respeita a boa técnica legislativa e contempla os requisitos essenciais de juridicidade.

Em tais condições, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 951, de 2001.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator