

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 39, DE 2015.

(Do Poder Executivo)

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados, concluída em Viena, em 23 de agosto de 1978.

AUTOR: PODER EXECUTIVO.

RELATOR: Deputado LUIZ CARLOS BUSATO.

I – RELATÓRIO

É encaminhada ao Congresso Nacional a Mensagem nº 39, de 2015, datada de 24 de fevereiro de 2015, pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Rousseff, acompanhada da Exposição de Motivos nº 00013/2015 MRE, firmada pelo Exmo. Senhor Ministro das Relações Exteriores Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira, contendo o texto da Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados, concluída em Viena, em 23 de agosto de 1978.

Na Exposição de Motivos, na fl. 2 dos autos, enfatiza-se que a convenção em análise é “(...) desdobramento da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, promulgada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, na medida em que adapta normas de Direito dos Tratados às especificidades da sucessão de Estados – aplicáveis, por exemplo, no contexto das mudanças de configuração política da Europa do Leste nos anos 1990 ou mesmo do ingresso de países na União Europeia.”

A convenção ora em análise é composta por um texto normativo composto de 50 artigos, subdivididos em quatro diferentes partes.

Na Parte I, abordam-se as disposições gerais, quais sejam:

- no Artigo 1, o alcance da convenção, isto é, aos efeitos das sucessões de Estados em matéria de tratados entre Estados;

- no Artigo 2, a definição dos termos utilizados para os efeitos do instrumento normativo internacional (tratado; sucessão de Estados; Estado predecessor; Estado sucessor; data da sucessão de Estados; Estado de independência recente; notificação de sucessão; plenos poderes; ratificação, aceitação ou aprovação; reserva; Estado contratante; parte; outro Estado parte; organização internacional);

- no Artigo 3, os casos não compreendidos no âmbito da convenção em exame;

- no Artigo 4, é estabelecida disciplina específica quanto aos tratados constitutivos de organizações internacionais;

- no Artigo 5, são regulamentadas as questões referentes ao cumprimento das obrigações impostas pelo Direito Internacional independentemente da existência de um tratado;

- no Artigo 6, a definição dos casos de sucessão de Estados abrangidos pela convenção, quais sejam, unicamente aquelas que ocorram em conformidade com o direito internacional e, em particular, com os princípios de direito internacional incorporados na Carta das Nações Unidas.

- no Artigo 7, os aspectos referentes à aplicação no tempo da convenção em análise (ou seja, quando ela será incidente em relação à ocorrência de sucessão de Estados);

- no Artigo 8, abordam-se os aspectos referentes a acordos referentes à transmissão de obrigações ou de direitos derivados de tratados de um Estado predecessor a um Estado sucessor;

- no Artigo 9 é regulamentado o tema relativo às declarações unilaterais que, eventualmente, venham a ser feitas por Estado sucessor relativamente aos tratados firmados por Estado predecessor;

- no Artigo 10, delibera-se a respeito daqueles tratados que tenham previsão de participação no pacto celebrado Estado sucessor;

- no Artigo 11 são tratadas as questões referentes aos regimes de fronteiras, estabelecendo-se como princípio geral que uma sucessão de Estados não afetará fronteira demarcada por tratado, tampouco as obrigações e os direitos estabelecidos por um tratado que se refiram a um regime de fronteira especificado;

- no Artigo 12 dispõe-se sobre a hipótese de outros regimes territoriais, tais como obrigações relativas ao uso de território ou restrições ao seu uso, estabelecidas por tratado, assim como os direitos estabelecidos por tratado em relação a um grupo de Estados e relativos ao uso de qualquer território;

- no Artigo 13, delibera-se sobre a soberania em relação às riquezas e os recursos naturais dos Estados que estejam em processo de sucessão;

- no Artigo 14 são abordadas as questões relativas à validade dos tratados em caso de sucessão de Estados.

A Parte II da Convenção em análise refere-se aos casos de sucessão relativa a uma parte do território de um Estado (“quando parte do território de um Estado, ou quando qualquer território de cujas relações internacionais um Estado seja responsável e que não seja parte do território desse Estado, passa a ser parte do território de outro Estado”). É composta por um único artigo, o Artigo 15.

A Parte III do ato internacional em exame institui disciplina específica quanto à sucessão de Estados em matéria de tratados para os casos dos Estados de independência recente. É composta por cinco diferentes seções, quais sejam:

- na Seção 1, fixa-se uma regra geral, no Artigo 16, que é o único dessa seção e intitula-se “posição a respeito dos tratados do Estado predecessor”;

- da Seção 2, referente aos tratados multilaterais, fazem parte os sete seguintes dispositivos;

- Artigo 17, que se refere à participação dos Estados em tratados vigentes na data da sucessão desses Estados;

- Artigo 18, que estabelece as regras referentes à participação em tratados de Estados sucessores em tratados que ainda não estivessem vigentes na data em que a sucessão tenha ocorrido;

- Artigo 19, que estabelece as regras referentes à participação em tratados assinados pelo Estado predecessor que estejam sujeitos à ratificação, aceitação ou aprovação;

- Artigo 20, que disciplina o aspecto concernente a reservas;

- Artigo 21, que se refere, nos casos de notificação de sucessão, ao consentimento em obrigar-se por um tratado e em relação à opção entre posições divergentes;

- Artigo 22, que disciplina o aspecto referente à notificação da sucessão;

- Artigo 23, que se aplica aos efeitos de uma notificação de sucessão;

- a Seção III refere-se, especificamente, aos tratados bilaterais, e é composta por três diferentes artigos que são:

- Artigo 24, referente às condições para que um determinado tratado seja considerado vigente na hipótese de uma sucessão de Estados;

- Artigo 25, concernente aos efeitos do tratado bilateral entre o Estado predecessor e o Estado de independência recente;

- Artigo 26, relativo às hipóteses de rescisão, suspensão da aplicação ou emenda de tratado entre Estado predecessor e outro Estado-parte;

- a Seção IV dispõe sobre a hipótese de aplicação provisória de tratados, nos casos de sucessão de Estados, sendo, também, composta por três artigos, que são:

- Artigo 27, referente à aplicação provisória dos tratados multilaterais;

- Artigo 28, referente à aplicação provisória dos tratados bilaterais;

- Artigo 29, que trata do encerramento da aplicação provisória de tratados;

- a Seção V, composta por um único artigo, aplica-se aos Estados cuja independência tenha sido recente e que sejam formados por dois ou mais territórios, matéria disciplinada no Artigo 30, em três detalhados parágrafos.

A Parte IV da Convenção em exame intitula-se unificação e separação de Estados e é composta por oito artigos que são:

- Artigo 31, relativo aos efeitos de uma unificação de Estados relativamente aos tratados vigentes na data da sucessão dos Estados;

- Artigo 32, que se refere aos efeitos de uma unificação de Estados em relação a tratados que ainda não estivessem vigentes quando da ocorrência da sucessão;

- Artigo 33, que estipula os efeitos de uma unificação de Estados em relação a tratados assinados por um Estado predecessor que sejam sujeitos à ratificação, aceitação ou aprovação;

- Artigo 34, que se aplica à sucessão de Estados em caso de separação de partes de um Estado;

- Artigo 35 (cujo título está aparentemente mal traduzido) (“Posição se um Estado persiste depois da separação de parte de seu território”),

que se refere ao aspecto de o Estado predecessor continuar a existir, ainda que depois da separação de parte de seu território, hipótese em que o compromisso firmado continuará aplicável tanto para o Estado predecessor, quanto ao sucessor, exceto nas hipóteses que enumera;

- Artigo 36, que se refere à participação em tratados ainda não vigentes quando da ocorrência da sucessão de Estados, nos casos de separação de partes de um Estado;

- Artigo 37, pertinente à participação em casos de separação de partes de um Estado em tratados assinados pelo Estado predecessor sujeitos à ratificação, aceitação ou aprovação;

- Artigo 38, disciplina o instituto jurídico da notificação, no caso de sucessão de Estados.

A Parte V do instrumento internacional em análise contém disposições gerais composta por dois artigos, que se referem aos casos litigiosos de sucessão de Estados:- no Artigo 39, as previsões relativas aos casos de responsabilidade de um Estado inclusive na hipótese de deflagração de hostilidades;

- no Artigo 40, as previsões relativas aos casos de ocupação militar.

A Parte VI, penúltima do texto internacional em análise, é relativa à solução de controvérsias e é composta por cinco artigos:

- no Artigo 41, dispõe-se a respeito do procedimento de solução de controvérsias mediante a realização de consultas e negociações entre os Estados;

- no Artigo 42, dispõe-se sobre a possibilidade de realização de processo de conciliação, a realizar-se segundo os termos do “Anexo” da Convenção, caso não haja sido possível resolver a controvérsia por meio de consultas e negociações diretas no prazo de seis meses, contado desde a petição inicial apresentada por uma das partes com tal finalidade;

- no Artigo 43, trata-se da resolução judicial de eventuais controvérsias e da hipótese de arbitragem internacional. Por este dispositivo, a Convenção prevê que, uma vez superadas as etapas de consultas e negociações e de conciliação, sendo estas infrutíferas, poderão as partes, recorrer à sujeição da controvérsia à decisão do Tribunal Internacional de Justiça mediante pedido escrito de qualquer das partes na controvérsia, ou alternativamente à arbitragem, contanto que a outra parte na controvérsia tenha feito declaração análoga.

- no Artigo 44, prevê-se a hipótese de solução de controvérsia por comum acordo. Nesse caso a Convenção determina que se uma controvérsia em relação à interpretação ou à aplicação da Convenção surgir entre duas ou mais partes na Convenção, estas poderão, de comum acordo, convencionar em submetê-la ao Tribunal Internacional de Justiça, à arbitragem ou a qualquer outro procedimento apropriado para a resolução de controvérsias.

- no Artigo 45 dispõe sobre as relações entre os modos de solução de controvérsias contempladas pela Convenção com os direitos e deveres decorrentes de outras disposições vigentes entre os Estados relativamente ao tema da resolução de controvérsias.

Na Parte VII, composta por cinco artigos, contemplam-se as disposições finais do texto em análise, que são:

- no Artigo 46, os procedimentos relativos à assinatura da convenção em pauta;

- no Artigo 47, regulamentam-se os procedimentos relativos à ratificação Convenção enquanto que no Artigo 48 é disciplinado o processo de adesão posterior à Convenção;

- no Artigo 49, dispõe a respeito da sua entrada em vigor, e no Artigo 50, sobre os textos autênticos, ou seja, os redigidos nos idiomas árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo.

Por fim, o acordo contém Um “Anexo”, o qual contém a disciplina relativa a uma das formas de solução de controvérsia contempladas pela Convenção, ou seja, a conciliação das Partes, prevista nos termos do artigo 42, a

qual se realizará sob a coordenação do Secretário-Geral das Nações Unidas. No “Anexo” também são regulamentados: a forma de indicação dos juízes conciliadores, os prazos e os procedimentos a serem observados por estes no julgamento da controvérsia, inclusive no que se refere à apresentação do relatório e conclusões.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados*, firmada em 23 de agosto de 1978, é fruto de um esforço de negociações da comunidade internacional frente à necessidade de atualizar - em razão das transformações geopolíticas ocorridas no mundo nos anos setenta - a normativa internacional fundamental e codificada que rege a celebração de tratados, acordos e demais atos internacionais, isto é, a *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*, de 1969, ratificada pelo Brasil e promulgada no País pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Esta Convenção (de 1969) se constitui, até hoje, como principal fonte de regulamentação da celebração, interpretação e aplicação dos atos internacionais *lato sensu*.

Por sua vez, a *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados* representa uma atualização, um desdobramento da Convenção de Viena, de 1969, cuja necessidade se impôs, e consiste, essencialmente, na adequação do direito dos tratados às mudanças da cena internacional verificadas à época – e também posteriormente - sobretudo em face do surgimento de novos atores internacionais, novos Estados nacionais - em alguns casos, concomitantemente ao desaparecimento de outros entes estatais. Tal processo originou a necessidade de concessão de tratamento jurídico adequado aos direitos e obrigações internacionais resultantes dos tratados vigentes, em virtude de eventual substituição das Partes (os Estados nacionais), determinando a adoção de normas que disciplinassem a sucessão de Estados, de forma a garantir o adimplemento dos compromissos internacionais de forma geral em face da nova realidade. Estas são, portanto, as circunstâncias que compõem a

gênese e determinaram a firma da *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados*, que ora consideramos.

A Convenção em apreço caracteriza-se por ser um ato multilateral cujo principal foco não é propriamente a instituição de novos direitos e obrigações aos Estados originalmente signatários da Convenção de Viena de 1969, mas trata essencialmente da sub-rogação, quanto a obrigações e direitos preexistentes, assumidos por novos Estados, isto é, Estados originados por secessão, ou então por Estados novos que nasceram nesse período por motivo de fusão de dois ou mais Estados – vinculados anteriormente à Convenção de Viena - ou, ainda, por Estados que adquiriram a própria independência. Nesse sentido, conforme referimos, as transformações na geopolítica mundial e a nova composição de entes Estatais existentes no globo determinou a necessidade de, no plano do Direito Internacional Público, disciplinar os efeitos jurídicos e outros aspectos do principal instrumento jurídico positivado e maior fonte contemporânea do direito dos tratados: *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*, de modo a compatibilizar seus termos à nova realidade internacional, regulamentando as relações, no âmbito do direito dos tratados, entre os atores estatais emergentes e os Estados preexistentes e signatários da Convenção de Viena de 1969.

Desde sua entrada em vigor, a *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados*, firmada em 1978, vem produzindo importantes efeitos jurídicos e sido de grande utilidade para o desenvolvimento do direito dos tratados entre as nações signatárias da Convenção de Viena de 1969 e as novas nações, cujo advento se deu após aquela data, e que passaram a deter personalidade jurídica de direito internacional reconhecida pelos demais países e, conseqüentemente, passaram a deter capacidade de *jus* internacional para celebrar tratados e demais atos internacionais em senso lato, nomeadamente: **(i)** os Estados que surgiram no leste europeu, na região do Báltico (Estônia, Letônia e Lituânia) e na região do Cáucaso, vizinhas à Rússia, como resultado da extinção da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a URSS, inclusive a própria Federação Russa; **(ii)** os países que resultaram do desmembramento e extinção da antiga Iugoslávia (Sérvia, Croácia, Eslovênia, Montenegro, Bósnia-Herzegovina, Macedônia); **(iii)** Estados que conquistaram independência a partir dos anos 70 até os dias de hoje, inclusive como resultado do fenômeno da

descolonização, tais como: República Checa, Eslováquia, Djibuti, Eritréia, Angola, Moçambique Cabo Verde, Guiné Bissau, Namíbia, Ilhas Seichelles, Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Granada, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Ilhas Fiji, Kiribaiti, Bahrein, Bangladesh, Butão, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Iêmen, Catar, Tajiquistão, Turquemenistão, Uzbequistão, Arzerbaijão, Ucrânia, Bielorrússia, Armênia, Moldávia, Papua-Nova Guiné, Timor Leste, Tuvalu, Vanuatu, Tonga, Ilhas Salomão, entre outros.

Por outro lado, a celebração da *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados* não se limita apenas a estabelecer normas que regem novas situações resultantes de transformações geopolíticas já consolidadas, como também servirá de arcabouço jurídico útil a regulamentar o tema do direito dos tratados e da assunção de compromissos internacionais em face de modificações futuras na composição de Estados que constituem a cena internacional, em função do surgimento, desaparecimento, fusões ou secessões de Estados, fenômenos mais frequentes no passado, mas que certamente ainda ocorrerão no futuro, haja vista a própria natureza das relações humanas, dos povos e das relações internacionais.

Para o Brasil, o aspecto mais relevante não diz respeito à aquisição de novos direitos ou obrigações, mas sim de obter a garantia de exercício de direitos e do cumprimento de obrigações previamente assumidos em virtude de sub-rogações de novas Partes Contratantes, definidas nos termos da Convenção. De uma parte, os Estados nascentes que passam a ser contraparte do Brasil em atos internacionais terão assegurados o exercício de direitos e o cumprimento de obrigações anteriormente assumidos entre o Brasil e os entes estatais que se encontram na origem destes novos Estados. Reciprocamente, ao ratificar a Convenção, também o Brasil assegurará o exercício de direitos e o cumprimento de obrigações, nos termos convencionais, por parte dos novos Estados que se constituíram na nova cena internacional, cujo advento resultou do desmembramento, independência ou fusão de outros entes estatais, extintos ou não, que ao firmarem a Convenção em epígrafe assumem, sob determinadas condições previstas no texto convencional, os direitos e as obrigações de que eram titulares os entes estatais dos quais os novos Estados se originaram.

Nesse contexto, a ratificação, pelo Brasil, da *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados* atende aos mais elevados interesses da política externa nacional, principalmente em razão de que tal providência comportará decisivo incremento à segurança jurídica tanto quanto à observância dos tratados e demais atos internacionais já em vigor, bilaterais e multilaterais, bem como quanto ao cumprimento de futuros compromissos internacionais em que o Brasil for parte contratante.

A celebração da Convenção em apreço encontra ainda fundamento no consenso quanto à crença de que a constante observância dos tratados multilaterais gerais que versam sobre a codificação e o desenvolvimento progressivo do direito internacional, bem como aqueles cujo objeto e propósito são de interesse para a comunidade internacional no seu conjunto, é de especial importância para o fortalecimento da paz e da cooperação internacional.

Destacamos a seguir alguns dos principais pontos da Convenção em tela:

O texto da *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados* é composto por sete partes. Na Parte 1 são tratadas, nas disposições gerais, o alcance da Convenção, a definição dos termos nela utilizados e; (e aqui a primeira importante peculiaridade), a sua não aplicabilidade aos efeitos de uma sucessão de Estados no que respeita aos acordos internacionais celebrados entre Estados e outros sujeitos de direito internacional, tais como as organizações internacionais. Contudo, a Convenção se aplicará aos atos constitutivos de organizações internacionais, bem como aos tratados adotados no âmbito de tais organismos.

No Artigo 6, o texto estabelece que a Convenção aplicar-se-á unicamente aos efeitos de uma sucessão de Estados que ocorra em conformidade com o direito internacional e, em particular, com os princípios de direito internacional incorporados na Carta das Nações Unidas.

Entre os objetivos centrais da Convenção, possivelmente seu principal objetivo, é a normativa que ela estabelece nos termos do Artigo 8, no qual é regulamentada a transmissão de obrigações ou direitos derivados de tratados de um Estado predecessor a um Estado sucessor. Conforme este

dispositivo, as obrigações ou os direitos de um Estado predecessor derivados de tratados em vigor a respeito de um território, na data de uma sucessão de Estados, não passarão automaticamente a ser obrigações ou direitos do Estado sucessor para com outros Estados partes nesse tratado, apenas pelo fato de que o Estado predecessor e o Estado sucessor tenham celebrado um acordo pelo qual disponham que tais obrigações ou direitos se transmitirão ao Estado sucessor. Contudo, não obstante a celebração de tal acordo, os efeitos de uma sucessão de Estados sobre os tratados que, na data dessa sucessão de Estados, estivessem em vigor relativamente ao território em questão rege-se-ão pela Convenção.

Por outro lado, a Convenção prevê a possibilidade de um tratado entre Partes disponha que, pela ocorrência de uma sucessão de Estados, um Estado sucessor possa optar por considerar-se Parte desse mesmo tratado. Nesse caso, o Estado poderá notificar a sua sucessão a respeito do tratado, em conformidade com as disposições do tratado ou, na falta de tais disposições, em conformidade com as disposições da Convenção.

Ainda na Parte 1, cumpre destacar o quanto disposto nos Artigos 13 e 14, nos termos dos quais, nada do disposto na Convenção afetará os princípios de Direito Internacional que afirmam a soberania permanente de cada povo e de cada Estado sobre as suas riquezas e recursos naturais e, tampouco será considerado de prejuízo algum a qualquer questão relativa à validade de um tratado.

A Parte II do texto convencional trata das sucessões de Estados nos caso em que ela se der relativamente a uma parte de um território. Quando a sucessão contar com tal particularidade, a solução dada pela Convenção para disciplinar a questão é no sentido de que os tratados do Estado predecessor deixarão de estar em vigor relativamente ao território a que se refere a sucessão de Estados, desde a data dessa sucessão de Estados e, por outro lado, os tratados do Estado sucessor entrarão em vigor relativamente ao território a que se refere essa sucessão de Estados, desde a data da sucessão de Estados, salvo se depreender-se do tratado, ou de outro modo for estabelecido, que a aplicação do tratado a esse território venha a ser incompatível com o objeto e os propósitos do tratado ou venha a alterar radicalmente as condições da sua operação.

Na Parte III, a Convenção aborda o tema das questões emergentes das relações, na esfera do direito dos tratados, entre os Estados de independência recente e os Estados predecessores, dos quais aqueles adquiriam sua independência. O princípio geral adotado para esses casos é o de que um Estado de independência recente não estará obrigado a manter em vigor um tratado nem a tornar-se parte dele unicamente por razão de, na data da sucessão de Estados, o tratado estar em vigor relativamente ao território a que se refere essa sucessão de Estados. Porém, nos casos de tratados multilaterais, um Estado de independência recente poderá, mediante certas condições e de uma notificação de sucessão, constituir-se como parte em qualquer tratado multilateral que, na data da sucessão de Estados, esteja em vigor relativamente ao território a que se refere a sucessão de Estados (Artigo 17). Suplementarmente, nos casos de tratados multilaterais que ainda não se encontrem em vigor, um Estado de independência recente poderá, mediante uma notificação de sucessão, constituir-se como Estado contratante num tratado multilateral não vigente se, na data da sucessão de Estados, o Estado predecessor seja um Estado contratante relativamente ao território a que se refere tal sucessão de Estados (Artigo 18).

Com relação às reservas eventualmente formuladas pelo Estado predecessor em tratados multilaterais, a Convenção estabelece que no caso de um Estado de independência recente que se faça constituir como Parte num tratado multilateral, considerar-se-á que ele mantém as mesmas reservas a esse tratado que seriam aplicáveis, na data da sucessão, relativamente ao território a que se refere essa sucessão de Estados (o Estado predecessor), a menos que, o Estado expresse intenção contrária ou formule uma reserva a respeito da mesma matéria à qual aquela reserva se referia.

A Convenção também disciplina, em seus artigos 24 e 25, a sucessão de Estados quanto às obrigações estabelecidas em tratados bilaterais, regulamentando a assunção de compromissos por parte dos Estados de independência em relação aos Estados predecessores. No artigo 24 são definidas as condições para que um tratado seja considerado vigente no caso de uma sucessão de Estados. O dispositivo estabelece como princípio básico a noção de que se um tratado bilateral, que na data de uma sucessão de Estados esteja em vigor relativamente ao território a que se refere essa sucessão de Estados, será considerado vigente entre um Estado de independência recente e o outro Estado

Parte, desde que ambos tenham convencionado isso expressamente ou que, apenas em razão de suas condutas, possa-se considerar que ambos convencionaram assim. A seguir, é digna de nota a normatização, no Artigo 26, quanto às hipóteses de rescisão, suspensão da aplicação ou emenda de um tratado bilateral entre o Estado predecessor e o outro Estado Parte, e que seja considerado em vigor, conforme o artigo 24, entre este outro Estado parte e o Estado de independência recente.

A Parte IV do texto da Convenção trata do tema da unificação e separação de Estados e seus efeitos à luz do direito dos tratados. Nesse ponto, a Convenção adota uma interessante norma, em termos de garantia de segurança jurídica, segundo a qual quando dois ou mais Estados se unam e formem assim um Estado sucessor, todo tratado em vigor na data da sucessão de Estados, relativamente a qualquer deles, continuará em vigor relativamente ao Estado sucessor, a menos que o Estado sucessor e o outro Estado parte, ou os outros Estados partes, convencionem de outra forma, ou então, resulte do tratado ou tenha sido estabelecido de outra forma, que a aplicação do tratado relativamente ao Estado sucessor venha a ser incompatível com o objeto e o propósito do tratado ou venha a alterar radicalmente as condições da sua execução. Contudo, todo tratado que continue em vigor será aplicado somente relativamente à parte do território do Estado sucessor em relação à qual esse tratado estava em vigor na data da sucessão de Estados, a menos que se trate de um tratado multilateral que não corresponda à categoria mencionada no parágrafo 3 do artigo 17 da Convenção e o Estado sucessor faça uma notificação no sentido de que o tratado se aplique relativamente à totalidade do seu território; ou então cuide-se de um tratado multilateral que corresponda à mesma categoria mencionada e o Estado sucessor e os outros Estados partes convencionem de outra forma; ou, ainda, trate-se de um tratado bilateral e o Estado sucessor e o outro Estado parte convencionem de outra forma.

Nesse campo, a Convenção ainda tem o cuidado de conceder tratamento diferenciado segundo os momentos em que se encontre o processo de assunção dos compromissos internacionais pelos Estados predecessores no momento da unificação de Estados. Em tal contexto são atribuídos diferentes efeitos e soluções relativamente **(i)** aos tratados vigentes na data da sucessão de Estados; **(ii)** aos tratados não vigentes na data da sucessão

de Estados; e **(iii)** aos tratados assinados por um Estado predecessor sujeitos a ratificação, aceitação ou aprovação.

Situação significativamente diversa e oposta àquela da unificação são os casos de separação de partes de um Estado. Para estas hipóteses a Convenção estabelece primeiramente que os tratados que estejam em vigor na data da sucessão de Estados (continuando ou não a existir o Estado predecessor) relativamente à totalidade do Estado predecessor, continuará em vigor relativamente a cada Estado sucessor que venha assim formar-se. Por outro lado, os tratados que estivesse em vigor na data da sucessão do Estado relativamente apenas àquela parte do território do Estado predecessor que tenha passado a ser o Estado sucessor continuará em vigor relativamente a esse Estado sucessor somente. Além da regulamentação destas hipóteses, o texto traz em seus Artigos 36 e 37 disciplina especial para os casos em que hajam tratados não vigentes na data da separação de partes de um Estado ou, então, para os casos em que existam tratados assinados pelo Estado predecessor que ainda se encontrem sujeitos à ratificação, aceitação ou aprovação.

A Parte VI da Convenção aborda, nos Artigos 41 a 45, o tema da solução de controvérsias, tema que, aliás, é tratado complementarmente pelo “Anexo” da Convenção. O texto contempla uma série de etapas sucessivas a serem cumpridas pelos Estados Partes no processo de busca de resolução das controvérsias que eventualmente surgirem quanto à interpretação ou aplicação da Convenção. Nesse sentido, os Estados comprometem-se a buscar resolver tais controvérsias primeiramente por meio de consultas recíprocas e negociações (artigo 41). Se tal não surtir efeito no prazo de seis meses, os Estados signatários comprometem-se então, nos termos do artigo 42, a iniciar um processo de conciliação, a ser conduzido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, observados os procedimentos estabelecidos no “Anexo” da Convenção.

Caso os procedimentos de consultas, negociações e conciliação não sejam efetivos e resulte demonstrada a impossibilidade de alcance, por meio de tais procedimentos, do objetivo inicialmente pretendido, isto é, de se obter uma solução definitiva para a controvérsia existente entre os Estados Partes, a Convenção contempla a faculdade de recurso a outras modalidades de busca de solução, quais sejam: o apelo à resolução judicial,

nomeadamente, o encaminhamento, por pedido escrito de uma ou mais partes, de sujeição da controvérsia à jurisdição do Tribunal Internacional de Justiça ou, opcionalmente, à arbitragem ou, ainda, a qualquer outro procedimento apropriado para a resolução de controvérsias, em conformidade com a disciplina expressa nos termos dos artigos 43 e 44 do texto convencional.

A esta altura do exame do texto convencional, na forma deste parecer, defrontamo-nos com uma questão de especial importância no tocante à adesão do Brasil à *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados*, cuja análise merece ser procedida com vagar e atenção.

Preliminarmente, cumpre distinguir as duas hipóteses de solução de controvérsias previstas nos artigos 43 e 44 da Convenção, em especial no que diz respeito ao recurso à jurisdição do Tribunal Internacional de Justiça - ente que funciona como organismo jurisdicional internacional integrante do sistema da Organização das Nações Unidas, cuja denominação mais comumente conhecida e utilizada no Brasil é a de Corte Internacional de Justiça, ou CIJ.

Na hipótese do artigo 43 a Convenção estabelece em favor dos Estados que vierem a aderir à Convenção (naturalmente, em momento posterior à firma e à ratificação) a faculdade de apresentar notificação dirigida ao depositário no sentido de que quando uma controvérsia não se tenha resolvido mediante a aplicação dos procedimentos a que se referem os Artigos 41 e 42, tal controvérsia poderá ser submetida à decisão do Tribunal Internacional de Justiça, mediante pedido escrito de qualquer das partes na controvérsia, ou alternativamente à arbitragem, contanto que a outra parte na controvérsia tenha feito declaração análoga.

É crucial perceber, na interpretação do dispositivo, que este exige uma manifestação positiva do Estado que aderir à Convenção no sentido de que este Estado concorda expressamente em submeter-se à jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça, com vistas à solução de controvérsias. Tal manifestação deverá se dar por meio de notificação ao depositário da Convenção (conf. Art. 43). Nessas condições, a apresentação de tal notificação implicará na sujeição do Estado à jurisdição da CIJ em todas as controvérsias nas quais o Estado aderente que haja feito a notificação vier a ser parte, mas desde que a

outra ou as outras Partes de tais controvérsias também hajam apresentado notificação no mesmo sentido, conforme dispõe o artigo 43, *in fine*.

E mais: é fundamental atentar para o fato de que o tratamento dado pela *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados* à questão da opção pelo aceite da jurisdição da Corte Internacional de Justiça, por parte dos Estados nacionais, é diametralmente oposto à solução jurídica acolhida pela *Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados*.

Diferente e contrariamente desta última, o texto da Convenção que ora consideramos exige uma manifestação positiva, expressa por meio de notificação, por parte do Estado que resolver admitir submeter-se à jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça. Por sua vez, a *Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados* simplesmente estabelecia em sentido oposto, de modo direto e incondicional, a possibilidade de recurso à CIJ como modalidade de solução de controvérsias, nos termos de seu artigo 66, não cogitando a possibilidade de rejeição de tal ditame por parte dos Estados, e sequer considerando o fato de que determinados Estados não admitem, de plano, a jurisdição obrigatória da CIJ, como é o caso do Brasil. Por este motivo, ao aderir à *Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados*, o Brasil o fez mediante reserva ao Artigo 66 (e também ao Artigo 25, que versa sobre aplicação provisória) daquela Convenção, em que expressa sua negativa de submissão à competência obrigatória da CIJ, nos termos da norma de promulgação interna, o Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, editado com base na aprovação condicionada do texto convencional expressa pelo Congresso Nacional nos termos do Decreto Legislativo nº 496, de 17 de julho de 2009.

Cumprе destacar que o Brasil já não é signatário da cláusula facultativa de jurisdição obrigatória da Corte Internacional e historicamente não admite a sujeição das controvérsias internacionais em que for parte à competência jurisdicional da CIJ. A Corte Internacional de Justiça, sediada em Haia, foi implantada em 1946, embora a ideia de criação de um órgão judicial transnacional, com jurisdição obrigatória para todos os países, tenha origem na década de 1920, na Europa. À época era difícil imaginar, como até hoje é, especialmente com base no conceito de soberania absoluta, a existência de uma

competência jurisdicional internacional à qual um Estado soberano possa ser chamado e deva obrigatoriamente comparecer, porque outro Estado soberano assim o desejasse e, ainda venha a se submeter às decisões de um tribunal supranacional. Nesse sentido, a horizontalidade ainda hoje é característica marcante da sociedade internacional, daí as dificuldades decorrentes para a construção do Direito Internacional, pois nenhum Estado soberano é naturalmente e congenitamente jurisdicionado de tribunal nenhum e, portanto, só o consentimento pode fazer com que um tribunal internacional pretenda chamar à sua barra o Estado.

Nesse contexto, no âmbito da Corte de Haia introduziu-se o conceito da cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, também conhecida como “cláusula Raul Fernandes”, em homenagem ao diplomata brasileiro que a idealizou, segundo a qual, os Estados que a firmam concordam em submeter-se à jurisdição da Corte, com base, porém, na aplicação do princípio da reciprocidade. Atualmente, entre, dos 192 países da ONU, cerca de seis dezenas são signatários da mencionada cláusula.

O Brasil foi inicialmente um dos signatários da cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, a cláusula Raul Fernandes. A ela aderiu nos primórdios de funcionamento da Corte Internacional de Justiça, mas apenas por tempo determinado (durante os primeiros cinco anos de funcionamento da CIJ). Expirado esse período, o Brasil, posteriormente, nunca mais a firmou, passando a figurar assim entre os Estados que não reconhecem a jurisdição obrigatória da CIJ, juntamente com os Estados Unidos da América, França, China, entre outros países. A justificativa de tal postura por parte do Brasil residiu, historicamente, no argumento de que o país possui um contencioso internacional muito rarefeito e que os poucos episódios importantes, ocorridos ainda no final do século XIX, foram resolvidos por diplomacia ou arbitragem.

Sendo assim, a fim de preservar a coerência da conduta política externa brasileira quanto à jurisdição internacional parece-nos indicado que o País assuma postura idêntica também no âmbito da *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados*. Para isso, o Brasil deve, necessariamente, abster-se de formular a notificação contemplada pelo artigo 43 da Convenção, afastando destarte a possibilidade de sujeição das controvérsias,

em que o País eventualmente vier a ser parte, da competência da Corte Internacional de Justiça.

Impõe-se, portanto, a adoção, pelo Brasil, de atitude oposta àquela adotada pelo País quanto da adesão à *Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados*, em que foi necessária uma manifestação expressa de negativa, mediante a formulação da reserva, no sentido de não reconhecer a jurisdição obrigatória da CIJ.

Objetivamente, no caso da Convenção em apreço, o mesmo objetivo será alcançado por meio da abstenção, isto é, o silêncio do país, no momento da adesão, quanto à faculdade contemplada pelo artigo 43 da Convenção. Pela mesma razão, o Projeto de Decreto Legislativo, que ora apresentamos, é igualmente silente sobre o assunto.

No caso do artigo 44, o texto convencional estabelece, mas somente com base no comum acordo entre os Estados Partes em uma controvérsia, como opções de busca de soluções quanto à interpretação ou à aplicação da Convenção, a possibilidade destas Partes de optar por recurso à jurisdição ao Tribunal Internacional de Justiça ou, alternativamente, pela sujeição a procedimento arbitral ou, ainda, a qualquer outro procedimento apropriado para a resolução de controvérsias.

Ou seja, segundo o disposto no artigo 44, os Estados, dois ou mais, que protagonizam a controvérsia, poderão manifestar expressamente sua vontade de submetê-la à jurisdição da Corte Internacional de Justiça, ou à arbitragem ou outro procedimento apropriado, e estarão autorizados a fazê-lo com exclusividade, porém apenas e unicamente em relação a determinada e específica controvérsia. Tal situação difere significativamente do que se passa na hipótese prevista no artigo 43 da Convenção, em que é facultada aos Estados a possibilidade de manifestarem, por meio de notificação, sua concordância em submeterem-se permanentemente à jurisdição da CIJ ou, alternativamente, à arbitragem. Diante da interpretação deste dispositivo não ocorre nenhuma providência especial no que se refere à adesão do Brasil à Convenção.

A Parte VII da Convenção dispõe a respeito de temas de natureza adjetiva e procedimental referentes à assinatura, formas de ratificação e adesão, entrada em vigor e idiomas válidos do texto.

Por fim, o “Anexo” da Convenção estabelece regras e procedimentos relativos ao processo de conciliação, voltado à resolução das controvérsias. Tal processo será presidido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, o qual manterá uma lista de conciliadores indicados pelos Estados signatários. Diante de uma petição de conciliação, o Secretário-Geral das Nações Unidas submeterá a controvérsia a uma Comissão de Conciliação, a qual emitirá um relatório e fará propostas às Partes, com vistas à solução da controvérsia.

O exame dos principais elementos e aspectos da *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados* nos conduz à conclusão de que se trata de ato internacional absolutamente necessário, sendo que sua conclusão era imprescindível para a atualização da disciplina jurídica do direito dos tratados, tal como esta se encontra vigente na esfera do Direito Internacional Público. Conforme destacamos a *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados* complementa a normativa decorrente da *Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados* e adequa o direito dos tratados positivado às significativas transformações geopolíticas ocorridas no mundo todo (acompanhadas do surgimento de um grande número de novos Estados) posteriormente à adoção daquela que é considerada a norma fundamental internacional sobre o tema, a Convenção de Viena de 1969.

A Convenção que ora consideramos, ao abordar os diversos aspectos e implicações jurídicas de eventos tais como a gênese, fusão, secessão, desmembramento parcial e a extinção de Estados, concede tratamento jurídico adequado e disciplina os efeitos jurídicos de tais fenômenos políticos, regulamentando suas consequências quanto às obrigações, direitos e responsabilidade internacional, tanto para os Estados preexistentes quanto para os entes estatais emergentes, sob o manto da denominação genérica do termo “sucessão de Estados”. No contexto das relações internacionais e também do Direito Internacional, a celebração da Convenção em apreço consiste em importantíssimo incremento da segurança jurídica dos atos internacionais: tratados, acordos, protocolos internacionais; reforçando a participação e a

importância do direito dos tratados entre as fontes do Direito Internacional Público e respaldando o reconhecimento *erga omnes* dos princípios do livre consentimento, da boa fé e *pacta sunt servanda*.

Cuida-se, naturalmente, de ato multilateral, firmado já há mais de 25 anos, desde 1978 (e vigente desde 1996, portanto, há 18 anos) e com ampla adesão e reconhecimento por parte da comunidade dos Estados, inclusive por parte das nações de maior expressão no cenário internacional. Diante disso, parece-nos que já passa da hora em que o Brasil passe também a reconhecer formalmente a importância da *Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados*, a ela aderindo, principalmente como forma de assegurar seus interesses, na medida em que a condição de país signatário desta Convenção proporcionará ao País gozar de maior estabilidade e segurança jurídica em relação ao feixe de relações composto pelos compromissos internacionais, vigentes e futuros, entre o Brasil e as demais nações.

Ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do texto da Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados, concluída em Viena, em 23 de agosto de 1978, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos anexo a este parecer.

Sala das Reuniões, em de de 2015.

Deputado LUIZ CARLOS BUSATO
Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2015.
(Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

Aprova o texto da Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados, concluída em Viena, em 23 de agosto de 1978.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados, concluída em Viena, em 23 de agosto de 1978.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado LUIZ CARLOS BUSATO
Relator