

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 456, DE 2018

Submete à consideração do Congresso Nacional, o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, concluída em Viena, em 21 de março de 1986.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado CLAUDIO CAJADO

I – RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 456, de 2018, acompanhada da Exposição de Motivos do Ministro de Estado das Relações Exteriores, o texto da “Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais”, concluída em Viena, em 21 de março de 1986, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

Compre ressaltar que esse instrumento internacional foi anteriormente encaminhado ao Congresso Nacional para fins de aprovação legislativa por meio da Mensagem presidencial nº 589, de 2015. Contudo, já tendo sido a matéria distribuída às Comissões afetas nesta Casa, foram constatadas impropriedades formais no texto encaminhado, erros de tradução para a língua portuguesa que impediram a sua devida apreciação.

Em razão disso, a Presidência da República foi comunicada desses impedimentos à apreciação da matéria, que, em resposta, enviou ao Congresso Nacional a presente Mensagem, por meio da qual encaminha o

texto corrigido da referida Convenção de Viena, escoimado dos erros de tradução constatados no texto anterior, ao mesmo tempo em que solicita a retirada de tramitação da Mensagem presidencial nº 589, de 2015.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a presente Mensagem nº 456, de 2018, foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, estando igualmente prevista a apreciação da matéria por parte da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 do RICD), para posterior apreciação do Plenário desta Casa.

Na Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem em apreço, o Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira Filho observa que “(...) a ratificação pelo Brasil desse importante instrumento do Direito Internacional constitui interesse de política externa, na medida em que dará maior segurança jurídica à assinatura e implementação de acordos entre o País e as organizações internacionais”.

Sua Excelência acrescenta que, com a ratificação, “(...) o crescimento da participação do Brasil nos foros multilaterais, que se reflete no aumento do número de atos firmados com esses organismos, será fortalecido do ponto de vista jurídico-institucional, consolidando, ademais, a posição do País na codificação do Direito Internacional”.

Feitas essas considerações quanto à tramitação dessa matéria no Congresso Nacional, passemos a relatar, de forma resumida, o longo texto da “Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais”, encaminhado pela Mensagem presidencial em epígrafe, que conta com:

a) um **Preâmbulo**, onde se encontram os fundamentos da avença multilateral constantes da *Consideranda*;

b) uma **Secção Dispositiva**, da qual constam 86 artigos dispostos em 8 Partes, sendo que as Partes II, III e V encontram-se subdivididas em 3, 4 e 5 Seções respectivamente; e

c) um **Anexo**, dispondo sobre o regramento relativo aos Procedimentos de Arbitragem e Conciliação, estabelecidos em aplicação do Artigo 66 dessa Convenção.

No **Preâmbulo**, destacamos da extensa *Consideranda* os seguintes aspectos determinantes que levaram à celebração da presente Convenção:

a) o caráter consensual dos tratados e a sua importância cada vez maior como fonte de direito internacional;

b) a importância de intensificar o processo de codificação e de desenvolvimento progressivo do direito internacional com caráter universal;

c) as disposições da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, e a relação que existe entre o direito dos tratados entre os Estados e o direito dos tratados entre os Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais;

d) a importância dos tratados entre Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais como meios eficazes de desenvolver as relações internacionais e de assegurar as condições para a cooperação pacífica entre as nações, sejam quais forem os seus regimes constitucionais ou sociais; e

e) o fato de que as organizações internacionais possuem a capacidade para celebrar tratados que é necessária para o exercício das suas funções e da realização dos seus propósitos.

Os oitenta e seis artigos da **Seção Dispositiva** do instrumento internacional em apreço estão dispersos ao longo das oito partes nos seguintes termos:

a) Parte I: Introdução: art. 1º ao art. 5º;

b) Parte II: Celebração e Entrada em Vigor de Tratados: art. 6º ao art. 25, subdivididos em: Seção 1 (art. 6º ao art. 18), Seção 2 (art. 19 ao art. 23) e Seção 3 (art. 24 e art. 25);

- c) Parte III: Observância, Aplicação e Interpretação de Tratados: art. 26 ao art. 38, subdivididos em: Seção 1 (art. 26 e art. 27), Seção 2 (art. 28 ao art. 30), Seção 3 (art. 31 ao art. 33) e Seção 4 (art. 34 ao art. 38);
- d) Parte IV: Emenda e Modificação de Tratados: art. 39 ao art. 41;
- e) Parte V: Nulidade, Extinção e Suspensão de Aplicação de Tratados: art. 42 ao art. 72, subdivididos em: Seção 1 (art. 42 ao art. 45), Seção 2 (art. 46 ao art. 53), Seção 3 (art. 54 ao art. 64), Seção 4 (art. 65 ao art. 68) e Seção 5 (art. 69 ao art. 72);
- f) Parte VI: Disposições Diversas: art. 73 ao art. 76;
- g) Parte VII: Depositários, Notificações, Retificações e Registro: art. 77 ao art. 81; e
- h) Parte VIII: Cláusulas Finais: art. 78 ao art. 86.

Da Parte I: Introdução, destacamos inicialmente o **Artigo 3**, que dispõe acerca da correlação dessa Convenção, aplicável, nos termos do **Artigo 1**, somente a tratados entre um ou mais Estados e uma ou mais organizações internacionais, e a tratados entre organizações internacionais, com as avenças excluídas desse âmbito, enumeradas naquele **Artigo 3**.

O **Artigo 4** ressalta a irretroatividade da Convenção: somente se aplicará aos tratados concluídos após a sua entrada em vigor, em relação a esses Estados e a essas organizações.

Da Parte II: Conclusão e Entrada em Vigor de Tratados, destacamos de pronto o relevante **Artigo 6**, que estabelece que a capacidade de uma organização internacional para concluir tratados é regida pelas regras da organização, enquanto o regramento relativo aos plenipotenciários constitui o objeto do **Artigo 7** e do **Artigo 8**.

A adoção do texto de um tratado em uma conferência efetuar-se-á de acordo com o procedimento acordado pelos participantes dessa conferência. Caso não haja acordo quanto ao referido procedimento, a adoção

do texto será aprovada, nos termos do **Artigo 9**, pela maioria de dois terços dos participantes presentes e votantes, salvo se, pela mesma maioria, decidirem aplicar uma regra diversa.

O **Artigo 11** trata dos meios de as partes manifestarem consentimento em obrigar-se por um tratado, nos seguintes termos:

- a) pela assinatura: para Estados e Organizações internacionais – conforme o disposto no **Artigo 12**;
- b) pela troca dos seus instrumentos constitutivos: para Estados e Organizações internacionais – conforme o disposto no **Artigo 13**;
- c) pela ratificação: para Estados – conforme o disposto no parágrafo 1 do **Artigo 14**;
- d) por ato de confirmação formal: para Organizações Internacionais – conforme o disposto no parágrafo 2 do **Artigo 14**;
- e) pela aceitação ou aprovação: para Estados e Organizações internacionais – conforme o disposto no parágrafo 3 do **Artigo 14**; e
- f) pela adesão: para Estados e Organizações internacionais – conforme o disposto no **Artigo 15**.

O **Artigo 16** estabelece quando se dá o consentimento de um Estado ou de uma organização internacional em obrigar-se por um tratado nas hipóteses de troca ou depósito dos instrumentos de ratificação, de confirmação formal, de aceitação, de aprovação ou de adesão; ao passo que o **Artigo 19**, iniciando a Seção 2 dessa Parte, prevê a hipótese de formulação de reserva, ressaltando, no entanto, ser a mesma descabida caso:

- a) a reserva seja proibida pelo tratado;
- b) o tratado apenas autorize determinadas reservas, entre as quais não figure a reserva em questão; ou
- c) nos casos não previstos nas alíneas 'a' e 'b' acima, a reserva seja incompatível com o objeto e a finalidade do tratado.

Após tratar dos processos inerentes à formulação de reservas, o instrumento em apreço trata, em seu **Artigo 24**, sobre as condições de entrada em vigor do tratado, que se dará precipuamente na forma e na data previstas no tratado ou acordadas pelas partes; conquanto o **Artigo 25** – cujo similar na Convenção de Viena, de 1969, foi objeto de ressalva por parte do Governo brasileiro – discorre acerca da aplicação provisória de um tratado, prevendo-a caso:

- a) o próprio tratado assim dispuser; ou
- b) os Estados e organizações negociadores ou, se for o caso, as organizações negociadoras acordarem por outra forma.

A Parte III: Observância, Aplicação e Interpretação de Tratados inicia-se destacando, em seu **Artigo 26**, o princípio do *pacta sunt servanda*, que deve reger a conduta das Partes de um tratado; ao passo que o relevante **Artigo 27** destaca que, sem prejuízo do disposto no **Artigo 46**, a Parte de um tratado, Estado ou organização internacional, não pode, respectivamente, invocar as disposições de seu direito interno ou as regras da organização internacional para justificar o inadimplemento de um tratado.

Quanto à aplicação dos tratados, objeto da Seção 2 dessa Parte, destacamos o **Artigo 28**, que contempla o princípio da irretroatividade dos tratados, segundo o qual, a não ser que uma intenção diferente resulte do tratado, ou salvo disposição em contrário, as disposições de um tratado não obrigarão uma parte em relação a nenhum ato ou fato anterior nem a uma situação que deixou de existir previamente à entrada em vigor do tratado para essa parte.

Dando início à Seção 3, relativa à interpretação dos tratados, temos o **Artigo 31**, dispondo que um tratado deverá ser interpretado de boa-fé, segundo o sentido comum atribuído aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objeto e finalidade, admitindo-se meios suplementares de interpretação, conforme o **Artigo 32**, e, caso tenha sido autenticado em duas ou mais línguas, seu texto, nos termos do **Artigo 33**, fará igualmente fé em cada uma delas, a não ser que o tratado disponha ou as partes concordem em

que, em caso de divergência, um texto determinado prevalecerá.

Após o regramento da questão relativa a direitos e obrigações criados por tratados para com terceiros Estados ou terceiras organizações internacionais, abordado nos **Artigos 34, 35, 36, 37 e 38**, o instrumento internacional em apreço inicia a sua Parte IV: Emenda e Modificação de Tratados, estabelecendo, em seu **Artigo 39**, a regra geral de emenda dos tratados, que é a de a permitir por acordo entre as partes, aplicando-se a tal acordo as regras de conclusão e entrada em vigor previstas nessa Convenção, salvo se o tratado em questão dispuser de forma diferente.

Nos termos do **Artigo 40**, em tratados multilaterais, um acordo de emenda não vincula os Estados ou organizações internacionais que já são partes no tratado e que não se tornaram partes no acordo emendado; em relação a esses Estados ou essas organizações, aplicar-se-á o tratado não emendado, sendo que qualquer Estado ou organização internacional que se torne parte no tratado depois da entrada em vigor do acordo de emenda é considerado, salvo declaração em contrário:

- a) parte no tratado emendado; e
- b) parte no tratado não emendado em relação às partes do tratado que não se vincularem ao acordo emendado.

O **Artigo 41** prevê que partes em um acordo multilateral podem concluir um acordo para modificar o tratado, somente entre si, desde que observadas as condições nele dispostas; ao passo que o **Artigo 42**, dando início à extensa Parte V: Nulidade, Extinção e Suspensão de Aplicação de Tratados, prescreve acerca da validade e extinção de um tratado.

O **Artigo 44** cuida da divisibilidade das disposições de um tratado em caso de sua denúncia, extinção ou suspensão de execução, que deverá se dar em relação ao conjunto do tratado, o mesmo se aplicando a uma causa de nulidade, de extinção, de retirada de uma das partes ou de suspensão de execução de um tratado, reconhecida na presente Convenção, que só poderá ser invocada em relação à totalidade do tratado, salvo, para ambas as situações, nas hipóteses que especifica.

O **Artigo 45** cuida das hipóteses em que um Estado ou organização internacional não pode invocar uma causa de nulidade, de extinção, de retirada ou de suspensão da execução de um tratado em virtude dos Artigos 46 e 50 ou dos Artigos 60 e 62.

Ao tratar da nulidade dos tratados, o **Artigo 46** – de especial interesse para os processos de internalização de tratados internacionais – estabelece que um Estado ou organização internacional não pode invocar o fato de seu consentimento em obrigar-se por um tratado ter sido manifestado em violação de uma disposição de seu direito interno ou das regras da organização sobre competência para concluir tratados, como causa de nulidade de seu consentimento, a não ser que essa violação seja manifesta e diga respeito a uma regra de seu direito interno ou da organização de importância fundamental.

Um Estado ou uma organização internacional, nos termos do **Artigo 48**, pode invocar erro no tratado, ou dolo nos termos do **Artigo 49**, como tendo viciado o seu consentimento, observando-se que erro relativo somente à redação do texto de um tratado não prejudicará a sua validade, caso em que se aplicará o disposto no Artigo 80.

Ainda dentro da seção relativa a nulidade dos tratados, após a hipótese de corrupção de representante de uma parte, bem como a de coação exercida sobre o representante de uma parte serem tratadas nos **Artigos 50 e 51** respectivamente, o instrumento em apreço dispõe que é nulo o tratado:

- a) cuja conclusão foi obtida pela ameaça ou com o emprego da força em violação dos princípios de Direito Internacional incorporados na Carta das Nações Unidas (**Artigo 52**); ou
- b) que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral (*jus cogens*) (**Artigo 53**).

O **Artigo 54**, dando início à Seção 3 dessa Parte V, cuida da extinção de um tratado, prevendo que ela poderá ter lugar em conformidade com as disposições do tratado ou, a qualquer momento, pelo consentimento de todas as partes, ao passo que o **Artigo 55** prevê que, salvo disposição em contrário, um tratado multilateral não se extingue pelo simples fato de que o número de partes ter ficado aquém do número necessário para a sua entrada em vigor.

O **Artigo 56** dispõe que um tratado que não contenha disposição relativa à sua extinção, e não preveja a sua denúncia ou a retirada, não é suscetível de denúncia ou retirada, a não ser nas hipóteses que especifica.

A suspensão da execução de um tratado em virtude de suas disposições ou pelo consentimento das partes constitui o objeto do **Artigo 57**, já a suspensão da execução de um tratado multilateral por acordo apenas entre certas partes é tratada no **Artigo 58**. O **Artigo 59** trata da extinção ou suspensão da execução de um tratado em virtude da conclusão de um tratado posterior.

O importante **Artigo 60** trata da questão da extinção ou suspensão da execução de um tratado em razão de violação substancial – conforme definição contida em seu parágrafo 3 – de tratado bilateral ou multilateral, cometida por uma das partes.

A cláusula do *rebus sic stantibus* está prevista de forma restritiva nos termos do **Artigo 62**, dispondo que uma mudança fundamental de circunstâncias, ocorrida em relação àquelas existentes no momento da conclusão do tratado e não prevista pelas partes não pode ser invocada como causa para a extinção ou a retirada do tratado, salvo nos casos que menciona.

O **Artigo 63** trata do impacto de uma eventual ruptura de relações diplomáticas e consulares entre as partes sobre as relações jurídicas estabelecidas entre elas por um tratado; enquanto o **Artigo 64** prescreve que, se sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente em conflito com essa norma tornar-se-á nulo e extinguir-se-á.

Nos termos do **Artigo 65**, que abre a Seção 4, uma parte que, valendo-se de dispositivos da presente Convenção, invocar um vício do seu consentimento em obrigar-se por um tratado ou uma causa para impugnar a sua validade, ou extinção, para a retirada dele ou para suspender a sua execução, deve notificar sua pretensão às outras partes.

Ainda nos termos desse dispositivo, se qualquer outra parte tiver formulado uma objeção, as partes deverão procurar uma solução pelos meios previstos no artigo 33 da Carta das Nações Unidas. Porém, se nenhuma solução for alcançada por esse meio recorrer-se-á aos procedimentos de solução judicial, de arbitragem e de conciliação previstos no relevante Artigo 66.

Esse **Artigo 66** – cujo correspondente na Convenção de Viena, de 1969, foi objeto de ressalva por parte do Governo brasileiro – prevê, com relação a uma controvérsia referente:

- a) à aplicação ou interpretação dos **Artigos 53 ou 64**, submetê-lo à decisão da Corte Internacional de Justiça ou solicitar dessa Corte um parecer, conforme as hipóteses previstas nesse dispositivo, devendo tal eventual parecer ser aceito como decisivo por todas as partes, ou ainda, alternativamente, por consentimento das partes, submeter a controvérsia a um processo de arbitragem, que pode ser o processo previsto no **Anexo** da presente Convenção;
- b) à aplicação ou a interpretação de qualquer dos artigos da Parte V da presente Convenção, com exceção dos **Artigos 53 e 64**, que qualquer parte na controvérsia pode iniciar o processo de conciliação previsto no **Anexo** à Convenção, mediante pedido nesse sentido ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Na Seção 5 dessa Parte V, o **Artigo 69** trata das consequências da nulidade de um tratado, enquanto o **Artigo 70** cuida das consequências da extinção de um tratado, o **Artigo 71**, das consequências da

nulidade de um tratado em conflito com uma norma imperativa de Direito Internacional geral e o **Artigo 72**, das consequências da suspensão da execução de um tratado.

A Parte VI: Disposições Diversas conta com apenas quatro artigos, sendo que o inicial **Artigo 73** trata da relação desta Convenção com a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, prevendo que, na condição de Estados-partes da Convenção de Viena, de 1969, as relações desses Estados, num tratado entre dois ou mais Estados e uma ou mais organizações internacionais, serão regidas por aquela Convenção, de 1969.

O **Artigo 75** prevê que a ruptura ou ausência de relações diplomáticas ou consulares entre dois ou mais Estados não obstem a conclusão de tratados entre dois ou mais desses Estados e uma ou mais organizações internacionais.

O **Artigo 77**, primeiro da Parte VII: Depositários, Notificações, Retificações e Registro, estabelece que a designação do depositário de um tratado pode ser feita pelos Estados negociadores e organizações negociadoras ou, se for o caso, pelas organizações negociadoras, no próprio tratado ou de qualquer outra maneira, sendo que o depositário pode ser um ou mais Estados, uma organização internacional ou o principal funcionário administrativo dessa organização, e exercerá as funções estabelecidas no **Artigo 78** dessa Convenção.

O **Artigo 80** cuida dos meios previstos para a correção de eventual erro em texto de tratado, acerca do qual, depois da autenticação desse texto, os Estados e organizações internacionais signatários e os Estados e organizações contratantes concordaram com a sua existência.

Depois de sua entrada em vigor, os tratados, conforme estabelece o **Artigo 81**, serão remetidos à Secretaria das Nações Unidas para registro ou classificação e inscrição no repertório, conforme o caso, bem como para publicação.

A última parte desse instrumento, a Parte VIII: Cláusulas Finais, inicia-se com o **Artigo 82**, que dispõe sobre os prazos e locais para a

assinatura dessa Convenção por parte de todos os Estados, da Namíbia, representada pelo Conselho das Nações Unidas para a Namíbia, e das organizações internacionais convidadas, sujeita a posterior ratificação pelos Estados e pela Namíbia, representada pelo Conselho das Nações Unidas para a Namíbia, ou a atos de confirmação formal pelas organizações internacionais, nos termos do **Artigo 83**.

A presente Convenção, nos termos do **Artigo 84**, permanecerá aberta à adesão de qualquer Estado, da Namíbia, representada pelo Conselho das Nações Unidas para a Namíbia, e de qualquer organização internacional que tenha capacidade para concluir tratados.

Conforme estabelece o **Artigo 85**, presente Convenção entrará em vigor no trigésimo dia que se seguir à data do depósito do trigésimo quinto instrumento de ratificação ou adesão pelos Estados ou pela Namíbia, representada pelo Conselho das Nações Unidas para a Namíbia.

Ainda nos termos desse dispositivo, para cada organização internacional que depositar um instrumento relativo a um ato de confirmação formal ou um instrumento de adesão, a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir desse depósito ou na data em que a Convenção entrar em vigor nos termos supracitados, se esta for posterior.

O **Artigo 86** prescreve que o original da presente Convenção, cujos textos em árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol são igualmente autênticos, será depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

O **Anexo** cuida do Processo de Arbitragem e de Conciliação para Aplicação do Artigo 66, contando com quatorze parágrafos, dispostos em três partes:

- a) Parte I: Constituição do Tribunal Arbitral ou da Comissão de Conciliação (parágrafos 1 e 2);
- b) Parte II: Processo do Tribunal Arbitral (do parágrafo 3 ao parágrafo 9); e
- c) Parte III: Processo da Comissão de Conciliação (do parágrafo 10 ao parágrafo 14).

Da leitura do **Fecho**, constata-se que a Convenção em comento foi firmada em Viena, aos vinte e um dias de março de mil novecentos e oitenta e seis, tendo sido assinada pelos plenipotenciários devidamente autorizados pelos respectivos governos e os representantes, devidamente autorizados, do Conselho das Nações Unidas para a Namíbia e das organizações internacionais.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O avanço do direito das gentes vivenciado pela comunidade internacional nas últimas décadas tem concedido cada vez mais um lugar de destaque aos tratados internacionais entre as suas fontes, à vista do número crescente de avenças assim formalizadas no âmbito das relações internacionais. Em razão disso, já no início do século passado, os atores internacionais manifestaram o intuito de positivar e uniformizar o conjunto de regras costumeiras que já vinham ordenando a processualística de celebração, observância, aplicação, interpretação, emenda, modificação, nulidade, suspensão e extinção desses instrumentos, condizente com as relações internacionais contemporâneas e capaz de fornecer a necessária segurança jurídica para as partes envolvidas.

Se, já por ocasião da assinatura da seminal Convenção de Havana Sobre Tratados, de 1928, no curso da VI Conferência Interamericana, se encontravam presentes no seio da comunidade internacional os fundamentos para a celebração de tal instrumento, no período após a Segunda Grande Guerra, a consecução de um texto normativo da espécie, capaz de angariar o comprometimento de atores internacionais em escala global, tornou-se prioritária.

Dessa forma, em um contexto de nova dinâmica nas relações internacionais e em um clima de cooperação entre os países, ainda que em um mundo de configuração bipolar, a Comissão de Direito Internacional (CDI) da

Organização das Nações Unidas (ONU) encarregou-se dessa árdua tarefa ao longo de duas décadas, possibilitando a celebração da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, em maio de 1969.

Norma de direito internacional público de singular relevância, a CVDT, de 1969, entrou em vigor no início de 1980 e já foi ratificada por mais de uma centena de países. E somente os Estados podem ser partes na CVDT, de 1969, conforme o escopo estabelecido em seu artigo primeiro.

Mas esse escopo não foi uma unanimidade ao longo dos debates que se sucederam, já que se propugnou inicialmente por um único e abrangente texto normativo compreendendo tanto os Estados, quanto as organizações internacionais, que começavam a proliferar à época. Contudo, diante da resistência de países socialistas, que questionavam não só a personalidade jurídica das organizações internacionais, como também a sua capacidade para celebrar tratados, decidiu-se por restringir o escopo da CVDT, de 1969, aos tratados celebrados apenas entre Estados.

Nesse contexto, já no curso da Conferência de Plenipotenciários de 1969, foi adotada uma resolução com recomendação à Assembleia-Geral da ONU no sentido de incumbir a CDI da preparação de um novo texto normativo contemplando o regramento de tratados firmados entre Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais.

Após consultas aos Estados e organizações internacionais, a CDI concluiu seus trabalhos na sua trigésima quarta sessão em 1982, possibilitando assim à Assembleia-Geral da ONU decidir-se, nos termos da Resolução 39/86, de 13 de dezembro de 1984, por uma Conferência sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, que viria a ser realizada em Viena, em 21 de março de 1986.

Noventa e sete Estados participaram da Conferência de Plenipotenciários e dezenove organizações internacionais se fizeram representar, de modo que, após alguns dias de trabalho, adotou-se, em 20 de março de 1986, o texto final da Convenção sobre Direito dos Tratados entre

Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, tendo sido o instrumento internacional aberto à assinatura no dia seguinte.

Como exemplos práticos de tratados entre Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais, cujo regime jurídico consuetudinário se busca codificar com a Convenção de 1986, estão os: a) acordos de sede, que são tratados vocacionados ao estabelecimento da sede de uma organização internacional em um Estado; b) acordos de privilégios e imunidades de organizações internacionais, seu patrimônio, atividades e funcionários no território de determinado Estado; c) acordos para a instalação de órgãos vinculados a uma organização internacional em determinado Estado; d) acordos para a realização de encontros e promoção de cooperação entre organizações internacionais; e) acordos para a realização de conferências de organizações internacionais em Estados; d) acordos multilaterais vários que permitem a participação de organizações internacionais, entre outros.

A Convenção sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais não desfruta do mesmo nível de aceitação obtido pela CVDT, de 1969, bastando, para tanto, registrar que a Convenção ainda não entrou em vigor, visto que não obteve a exigida ratificação de, pelo menos, trinta e cinco Estados signatários.

O Brasil esteve presente a todas as conferências que resultaram na celebração desses citados três relevantes instrumentos do direito dos tratados. O Brasil é parte, juntamente com outros sete países latino-americanos, da vigente Convenção de Havana Sobre Tratados, de 1928, incorporada ao ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 18.956, de 1929.

Somente em 1992, o Poder Executivo decidiu-se por submeter o texto da CVDT, de 1969, o mais relevante instrumento internacional da espécie, à aprovação legislativa. No Congresso Nacional a aprovação da matéria foi postergada devido aos longos debates, nesta Casa em particular, não somente acerca de alguns dispositivos do texto convencional, especificamente os seus artigos 25 e 66, como também em razão de

questionamentos suscitados quanto às competências do Parlamento brasileiro no processo de internalização dos instrumentos internacionais à luz do disposto no inciso I do art. 49 da Carta Magna.

Nesse ponto, lembramos que os parâmetros que regem a competência do Congresso Nacional na processualística de incorporação de tratados internacionais ao ordenamento nacional encontram-se pacificados na doutrina, na jurisprudência e na prática. No que diz respeito à Câmara dos Deputados, citamos a manifestação nesse sentido da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania por ocasião da Consulta nº 4, de 1993, e da Consulta nº 7, de 2004, realizadas pela Presidência da Câmara dos Deputados.

Após alguns anos, concedida a aprovação legislativa ao citado texto convencional nos termos do Decreto Legislativo nº 496, de 17 de julho de 2009, o Poder Executivo procedeu ao depósito do devido instrumento de ratificação, formulando na ocasião reserva aos artigos 25 e 66 da CVDT, de 1969, consonante com manifestação nesse sentido do Poder Legislativo. O instrumento foi incorporado em nosso ordenamento jurídico naquele mesmo ano por meio do Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

Portanto, dos citados instrumentos relativos ao direito dos tratados, resta apenas ao Brasil a ratificação e a internalização da Convenção sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, cujo processo encontra-se em fase de aprovação legislativa, mais precisamente em apreciação nesta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

Conforme ressaltamos, essa Convenção não se encontra ainda em vigor, contudo há de se considerar que seus dispositivos contemplam regras que já vigem no plano internacional como normas do direito consuetudinário, fato reconhecido na prática da diplomacia brasileira¹. Trata-se apenas de mais um capítulo no longo processo de codificação do direito

¹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Divisão de Atos internacionais. *Atos Internacionais. Prática Diplomática Brasileira. Manual de Procedimentos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010.

internacional que contempla a assinatura desses citados instrumentos basilares do direito dos tratados.

Além disso, há de se considerar igualmente que seu escopo se restringe às relações entre Estados e organizações internacionais, posto que as relações entre os Estados nos instrumentos multilaterais que têm também como partes organizações internacionais são regidas, por força do artigo 73 dessa mesma Convenção, pela CVDT de 1969.

Da leitura inicial desse texto convencional, depreende-se de imediato, como era de se esperar, a sua semelhança com o texto da CVDT de 1969, constatando-se dispositivos em sua grande maioria idênticos aos daquela Convenção, com ligeiras adaptações de redação apenas quando necessário para adequar o regime jurídico geral do direito dos tratados às relações jurídicas com organizações internacionais e suas especificidades. Em outras palavras, embora a Convenção de 1986 venha a possuir força jurídica própria e independente da Convenção de 1969, não apenas se baseia nos mesmos princípios, de base consuetudinária, mas repete tanto quanto possível as mesmas regras substantivas e procedimentais quanto ao direito positivo dos tratados, agora na regência dos vínculos pactícios entre Estados e organizações internacionais e entre organizações internacionais.

Por conseguinte, os questionamentos suscitados acerca de dispositivos da CVDT, de 1969, por ocasião de sua apreciação, deverão, como veremos mais adiante, ser replicados na apreciação dessa Convenção, de 1986, como bem observa o Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira na Exposição de Motivos que acompanha a presente Mensagem nº 456, de 2018.

No Preâmbulo da Convenção sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, conforme relatamos, observa-se o reconhecimento dos mesmos princípios constitutivos do *jus tractatum* aludidos na Convenção de 1969, em especial o livre consentimento, a boa-fé e a norma *pacta sunt servanda*, bem como a deferência da Convenção de Viena de 1986 aos princípios de direito

internacional incorporados na Carta das Nações Unidas, inclusive as relativas aos meios de solução pacífica de controvérsias.

Destaca-se no Preâmbulo a sustentação da regra de direito internacional geral que confere às organizações internacionais a capacidade jurídica para celebrar tratados dentro do seu escopo funcional e finalístico de atuação². Esse *treaty-making power* das organizações internacionais deve estar conforme com seus instrumentos constitutivos, que definem suas funções e propósitos, não afetando, desse modo, as relações entre tais entidades associativas e seus membros, que continuam regidas pelas regras da organização, como vem a repetir o artigo 74, par. 3, da Convenção de 1986.

Assim, se todos os Estados possuem capacidade para celebrar tratados como consequência de estarem em um mesmo plano de igualdade soberana, o mesmo não ocorre com as organizações internacionais, marcadas que são pela grande variedade de funções, poderes e estruturas. Essa desigualdade fundamental é consequência do seu caráter de sujeito de direito internacional derivado da vontade soberana dos Estados, que, ao se associarem em torno de um propósito comum, conferem características jurídicas próprias a cada uma delas, de acordo com a missão específica de que lhe incumbem.

Ao mesmo tempo, nessa diversidade de propósitos e características constitutivas das organizações internacionais, entendidas como organizações intergovernamentais (art. 2, par. 1, alínea “i”, CVDT-1986), igualmente variada é a prática e a história da sua evolução política e jurídica, razão que levou a CDI a adotar uma fórmula sintética e flexível sobre a capacidade das organizações internacionais para celebrar tratados, sendo regida pelas regras da organização, conforme dita o artigo 6º da CVDT de 1986. As regras da organização significam, por sua vez, os atos constitutivos, decisões e resoluções adotadas de acordo com eles e a prática estabelecida da organização (art. 2, par. 1, alínea “j”, CVDT-1986).

² Em particular, a personalidade e a capacidade jurídica das organizações internacionais ficaram assentadas no Parecer Consultivo nº 2, de 1949, da Corte Internacional de Justiça (Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations. Advisory Opinion, *ICJ Reports*, 1949, p. 179), ao passo que o princípio da especialidade, a restringir essa capacidade e os poderes implícitos das organizações internacionais, foi destacado no Parecer Consultivo de 8 de julho de 1996 (Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict. *ICJ Reports*, 1996, p. 72-82.)

Com relação à terminologia adotada pela Convenção e as regras procedimentais e substantivas sobre a celebração e entrada em vigor de tratados, observância, aplicação e interpretação, emenda e modificação, nulidade, extinção e suspensão de aplicação de tratados, como já mencionado, repetem-se as mesmas normas da CVDT de 1969, com as adaptações necessárias para incluir o papel das organizações internacionais como partes da relação convencional.

Como exemplo, citamos a inclusão, no rol de definições relevantes da Convenção, do “ato de confirmação formal”, que significa um ato internacional correspondente ao ato de ratificação pelo Estado, pelo qual uma organização internacional estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado. Outra adaptação significativa diz respeito aos procedimentos de solução judicial, de arbitragem e de conciliação (art. 66), que, no que dizem respeito a controvérsias referentes à aplicação ou interpretação dos arts. 53 e 64 da Convenção, passam a incluir a hipótese de solicitação à Corte Internacional de Justiça (CIJ) de pareceres consultivos, revestidos excepcionalmente de caráter decisivo, uma vez que somente Estados podem ser partes em casos contenciosos perante a CIJ.

Ao manter praticamente o mesmo conteúdo normativo da Convenção de 1969 — que foi aprovada pelo Congresso Nacional condicionada à apresentação de reservas aos artigos 25 e 66, que foram de fato opostas por ocasião da sua ratificação —, a Convenção de Viena de 1986, que ora estamos a apreciar, também merece atenção e ressalva nesses mesmos pontos.

O artigo 25 da Convenção de 1986 consigna a possibilidade da aplicação provisória de um tratado, ou parte dele, antes de sua entrada em vigor, caso o próprio tratado assim disponha ou caso os Estados negociadores e as organizações negociadoras, ou as organizações negociadoras, acordem por outra forma.

Consideramos que esse dispositivo é incompatível com o desenho constitucional brasileiro de divisão de competências entre Poderes e com o processo constitucional de incorporação de normas internacionais de

fonte convencional. Isso porque o processo de internalização de tratados no direito constitucional brasileiro, consoante rito afirmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “compõe-se de ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe — enquanto Chefe de Estado que é — da competência para promulgá-los mediante decreto” (voto do Min. Celso de Mello na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1480 – Medida Cautelar/Distrito Federal, Julgamento: 04/09/1997 (Pleno), DJU de 18.2001, p. 249).

Desse modo, a participação do Legislativo na processualística dos atos internacionais — como Poder dotado de uma vontade autônoma, no mesmo nível de dignidade e de valor constitucional que a vontade executiva, com a qual deve convergir para que se forme uma vontade nacional una e apta a se expressar no plano internacional e engajar o Estado brasileiro em um compromisso convencional — não pode ser eludida por meio da criação e aplicação de um vínculo jurídico internacional de natureza pactícia e solene com base tão somente na expressão da vontade do Poder Executivo, o que ocorreria na hipótese da aplicação provisória de tratado internacional, sem submetê-lo à aprovação congressual comandada pelos arts. 49, I e 84, VIII da Constituição Federal. Deve-se frisar que a incompatibilidade em tela diz respeito a tratados solenes e em devida forma, não se inserindo na discussão doutrinária e prática sobre os acordos em forma simplificada ou “acordos executivos”, pois estes, conforme admitidos pela prática diplomática e constitucional brasileira, não devem criar novas obrigações internacionais para o Brasil, ou só podem fazê-lo dentro do escopo de autorização prévia decorrente de tratado aprovado pelo Congresso Nacional.

O artigo 66, que regra os procedimentos de solução judicial, de arbitragem e de conciliação, ao impor de maneira rígida e geral determinados meios de solução de controvérsias relativos à aplicação e interpretação dos arts. 53 e 64 da Convenção (conflito de norma convencional com norma de *jus*

cogens) ou dos demais artigos da Parte V da Convenção (Nulidade, extinção e suspensão da aplicação de tratados), quando as partes não houverem chegado a uma solução em 12 meses da formulação da objeção, representa considerável restrição à margem de manobra da política externa brasileira, o que desaconselha a sua aprovação.

Entende-se que as dinâmicas técnicas e políticas que circunscrevem cada enlace convencional, bem como o grau de confiança e integração entre suas partes, comandam soluções específicas e proporcionais também na escolha dos meios de solução de controvérsia, que, por isso mesmo, costumam ser parametrizados em cada avença internacional. A obrigação do Brasil a uma fórmula peremptória e universal de solução de controvérsias — que pode vir a submeter o país, sem o seu consentimento específico, a uma decisão ou parecer consultivo de caráter decisivo da CIJ, a um processo arbitral ou de conciliação mediante a provocação de qualquer parte — nem sempre se adequará a essas variáveis, que aliás estão em constante fluxo.

Nesse sentido, dita a boa tradição diplomática brasileira que o Brasil deve evitar ao máximo se submeter a cláusulas de jurisdição obrigatória e automática, buscando a solução pacífica de controvérsias relativas à aplicação e interpretação de tratados e de normas processuais relativas ao direito dos tratados de acordo com os meios mais adequados ao caso específico, situação que não exclui a possibilidade de assentimento com processos judiciais, arbitrais ou de conciliação, o que de fato tem ocorrido em certo número de instrumentos multilaterais. Vale lembrar que o Brasil, assim como a maioria dos Estados-membros da Organização das Nações Unidas, não se submete à jurisdição obrigatória e geral da Corte Internacional de Justiça, cujas decisões, aliás, embora obrigatórias, carecem de executoriedade diante de Estados com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Diante desse quadro e levando-se em consideração a possibilidade de apresentação de reservas à Convenção de Viena de 1986, uma vez que o instrumento não o proíbe e nem são elas incompatíveis com o

objeto e finalidade da Convenção (art. 19, CVDT-1969 e art. 19, CVDT-1986), consideramos que o Congresso Nacional deve aprovar este importante instrumento de maneira condicionada à apresentação de reservas aos seus arts. 25 e 66 quando de sua ratificação, reservas essas que devem abranger a integralidade dos mencionados dispositivos, em congruência com o adotado no processo de internalização da Convenção de Viena de 1969.

A aprovação da Convenção de Viena de 1986 é um marco na história da codificação do direito dos tratados e fecha um ciclo de participações brasileiras na negociação e ratificação dos principais instrumentos desse regime jurídico. Com a ratificação brasileira à Convenção de 1986, que se somará para aproximar o instrumento do quórum de 35 países necessário a sua entrada em vigor, o Brasil contribuirá para sedimentar as regras que regem a processualística e a aplicação de tratados entre Estados e organizações internacionais e entre organizações internacionais, conferindo-lhe segurança jurídica e estimulando o incremento da cooperação internacional nessa modalidade de vínculo jurídico, que abarca uma maior diversidade de sujeitos de direito internacional e mecanismos de governança para além do Estado nacional.

Para concluir, gostaria de destacar perante esta Comissão, por oportunidade da relatoria desta Mensagem nº 456, de 2018, que muito nos honrou, a inestimável contribuição do Deputado Eduardo Barbosa, que nos antecedeu na análise deste importante instrumento. Por ocasião da instrução, neste Colegiado, da Mensagem nº 589, de 2015, o Nobre Deputado realizou diligente e sistemático trabalho, que contribui para o aperfeiçoamento da tradução do texto da Convenção de Viena de 1986, de maneira que hoje podemos nos somar a seus esforços na aprovação do texto corrigido desse ato internacional.

Feitas essas considerações, a nossa conclusão é no sentido de que a presente Convenção, observadas as restrições impostas aos seus artigos 25 e 66, atende aos interesses nacionais e coaduna-se com os princípios constitucionais que regem as nossas relações internacionais, notadamente com o princípio constitucional de cooperação entre os povos para

o progresso da humanidade, prescrito no inciso IX do art. 4º da Constituição Federal, razão pela qual **VOTO** pela **APROVAÇÃO do texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, concluída em Viena, em 21 de março de 1986, sob a condição de formulação de reserva aos seus artigos 25 e 66, in totum**, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL**

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2018
(Mensagem nº 456, de 2018)**

Aprova o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, concluída em Viena, em 21 de março de 1986, sob a condição de formulação de reserva aos seus artigos 25 e 66.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, concluída em Viena, em 21 de março de 1986, sob a condição de formulação de reserva aos seus artigos 25 e 66.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação 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 art. 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 2018.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator