

PROJETO DE LEI Nº 4.322, DE 2001.

Estabelece regras para a entrada em vigor dos atos internacionais com cláusulas de reserva, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo.

Relator: Deputado Antônio Carlos Pannunzio.

I – RELATÓRIO:

A proposição sob exame tem por objetivo ensejar a edição de disciplina legal sobre as matérias objeto de reservas, efetuadas pelo Poder Executivo, quando da firma de tratados e acordos internacionais. Trata-se de um projeto sucinto, com apenas quatro disposições, além da costumeira cláusula de vigência.

O projeto contém, no artigo 1º, o seu objeto, ou seja, a disciplina da entrada em vigor dos tratados e acordos internacionais celebrados pelo Brasil, com cláusula de reserva. No artigo 2º é estabelecida a condição, para a vigência dos tratados e acordos internacionais, isto é, a prévia regulamentação das matérias que hajam sido objeto de reserva. Nos §§ 1º e 2º desse mesmo artigo, é fixado o prazo para a edição da disciplina dessas matérias e o respectivo modo de contagem desse termo, além de atribuir, como consequência da omissão quanto à regulamentação das matérias, a aplicação do inteiro teor do texto do tratado e acordo internacional.

É o relatório, passamos ao voto:

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**II – VOTO DO RELATOR:**

O projeto de lei que ora examinamos tem por finalidade resolver situações jurídicas e legais que por vezes se criam quando um determinado ato internacional contém previsão de reservas e o Poder Executivo, ao firmá-lo, exerce tal faculdade. Assim, uma vez procedidas às reservas, há casos em que podem surgir dúvidas e divergências interpretativas e jurisprudenciais (como já ocorreu no passado, nos casos da convenções de Genebra sobre títulos de crédito) quanto ao direito aplicável às matérias em relação às quais se efetuaram as reservas.

É plenamente verificável a hipótese, por exemplo, de a lei nacional que rege determinado tema ser revogada por um ato internacional que, porém, é adotado com reservas. Essas reservas afastam a aplicação da disciplina da matéria constante do ato internacional mas, não ocorre a seguir, a necessária edição de uma normativa no direito interno para regulamentar a matéria. Nesse caso, aplica-se a lei anterior?

Situações como a descrita acima, por exemplo, geraram décadas de batalhas judiciais intermináveis no campo do direito cambial, com decisões desencontradas da jurisprudência quanto à lei aplicável ao cheque, à letra de câmbio e à nota promissória.

Por essas razões entendemos procedente a iniciativa de lei do autor, sendo seu objetivo juridicamente correto e viável. Contudo, a proposta, ainda que mereça todo nosso apoio, carece de alguns ajustes, em sua forma e substância, pelos motivos que passaremos a expor e que, por sua vez, resultaram na confecção do substitutivo que oferecemos anexo a este parecer.

No artigo 1º, o projeto estabelece a finalidade da lei que pretende aprovar. Ele faz referência aos “*tratados e acordos internacionais*” celebrados pela República Federativa do Brasil. Porém, na verdade, os tratados e acordos internacionais são espécies do gênero “*atos internacionais*”. Aliás, o uso simples e abrangente dessa

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

expressão: “*atos internacionais*”, mais ampla, também foi proposto durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1988 e somente não foi adotada, aparentemente, por apego à tradição constitucional, já que as constituições anteriores também se referiam a “*tratados e acordos ou atos internacionais*”. Além da expressão “*atos internacionais*” ser mais abrangente, ela também se adequa melhor à designação da variada denominação dos instrumentos internacionais que contém cláusulas de reserva. Normalmente este tipo de cláusula integra os atos multilaterais: as Convenções, os Protocolos, as Cartas; nos quais, devido ao grande número de Partes negociadoras e diante da dificuldade ou mesmo impossibilidade de se alcançar consenso sobre temas controversos, lança-se mão do expediente da reserva, de modo a permitir que as Partes negociadoras possam assinar o compromisso internacional, uma vez que lhes é facultado absterem-se do cumprimento de determinadas obrigações, sobre as quais o próprio instrumento admite e prevê a formulação de reservas pela Parte Signatária.

No artigo 2º, *caput*, também sugerimos uma nova redação que, como no artigo 1º, não altera substancialmente o texto mas, apenas procura acrescentar-lhe precisão, em termos de linguagem jurídica, tornando-a mais afeita aos domínios do Direito Internacional Público e, também, substituímos nessa regra a expressão “*tratados e acordos internacionais*” pela expressão “*atos internacionais*”.

Quanto ao § 1º do artigo 2º, estamos propondo, no corpo do substitutivo, duas importantes modificações. A primeira delas, mais simples, refere-se ao prazo, o qual propomos seja ampliado para 1 (um) ano, por nos parecer ser um espaço de tempo mais apropriado para que se tomem as iniciativas legislativas necessárias e se logre aprovar, a final, as normas legais necessárias à regulamentação das matérias que hajam sido alvo de reservas.

Por outro lado, quanto ao efeito atribuído pelo § 1º do artigo 2º, à falta de regulamentação da matéria dentro do prazo nele previsto, buscamos uma solução diferente daquela constante do projeto. Segundo a redação original “*as matérias com cláusula de reserva, previstas no caput, deverão ser disciplinadas no prazo de 6 (seis)*

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

meses, findo os quais considerar-se-ão como não feitas, aplicando-se o inteiro teor do texto do acordo ou do tratado internacional (na verdade, é mais correto afirmar: “matérias objeto de formulação de reserva”, pois a cláusula de reserva é o dispositivo do ato internacional que prevê a possibilidade de reserva e as matérias objeto de reserva constam de outras cláusulas do instrumento internacional)

Tal solução acarreta uma série de problemas e pode, em várias hipóteses, facilmente imagináveis, gerar insegurança jurídica e trazer grandes inconvenientes. Ora, se o Poder Executivo formulou uma determinada reserva, ao firmar um instrumento internacional é porque foi orientado por determinadas razões. Suscitemos algumas: na hipótese de determinados dispositivos do texto do ato internacional contrariarem normas ou princípios constitucionais brasileiros, o governo brasileiro somente poderá firmá-lo se houver possibilidade de reserva e, conseqüentemente, obter a não incorporação de tais dispositivos à legislação nacional. Nesse caso, aplicando-se a regra do § 1º do projeto, se não houvesse a regulamentação da matéria no prazo de seis meses, aplicar-se-ia o inteiro teor do tratado, afastando-se as reservas e colocando-se assim em vigor dispositivos inconstitucionais.

Outras hipóteses poderiam dizer respeito aos casos em que a legislação brasileira já é mais avançada e progressista (como em alguns casos de Convenções da OIT) ou em que não convém aos interesses nacionais, aos interesses estratégicos do Brasil, firmar determinado instrumento internacional, salvo se puder fazê-lo mediante a formulação de reservas. Nesse caso, o §1º estaria colocando em vigor internamente direitos que não convém ao interesse nacional e que sequer estariam em vigor internacionalmente e muito menos poderiam ser invocados como obrigatórios para o país, já que sobre esses, pende e tem valor a declaração de reserva.

Por isso, para os casos do 1º, atribuímos à falta de observância da obrigação nele fixada no prazo assinalado (que, no substitutivo, ampliamos para um ano) conseqüência diversa, aliás em sentido contrário à solução dada pelo projeto, qual seja, a suspensão da vigência do ato internacional, em seu inteiro teor.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Dessa forma, criamos assim a obrigação para o Governo, Executivo e Legislativo, de proceder diligentemente à adoção das iniciativas legais destinadas a disciplinar as matérias objeto de reserva, como forma e condição de preservar a plena vigência de todo o ato internacional e, sobretudo, como meio de promover a adequada sistematização da legislação, evitando a formação de lacunas e de dúvidas quanto à lei aplicável.

Ante o exposto, nosso voto é favorável e pela aprovação, na forma do substitutivo anexo, do Projeto de Lei nº 4.322, de 2001, que estabelece regras para a entrada em vigor dos atos internacionais com cláusulas de reserva , e dá outras providências.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado Antonio Carlos Pannunzio
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.322, DE 2001.

Estabelece regras para a entrada em vigor dos atos internacionais ratificados com cláusula de reserva , e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei disciplina a entrada em vigor no país dos atos internacionais celebrados mediante formulação de reservas, pela República Federativa do Brasil.

Art. 2º Os atos internacionais celebrados mediante a formulação de reservas, por ocasião da sua assinatura, pelo Poder Executivo, somente entrarão em vigor no território nacional após a regulamentação das matérias constantes dos dispositivos que hajam sido objeto da reserva, sempre que tal regulamentação for imprescindível para a plena produção de efeitos do respectivo ato internacional.

§ 1º As matérias constantes dos dispositivos objeto de reserva, previstos no *caput* deste artigo, serão disciplinadas no prazo de 1 (um) ano, findo o qual, ficará suspensa a vigência do ato internacional que integram, em seu inteiro teor.

§ 2º O prazo previsto no parágrafo anterior será contado da data de edição do decreto de promulgação do ato internacional.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2001.

Deputado Antonio Carlos Pannunzio

Relator