



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1.026, DE 2009

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 387, de 2009 (nº 214/92, na Câmara dos Deputados), que aprova o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, ressalvados os arts. 25 e 66.

RELATOR: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão é chamada a pronunciar-se sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 387, de 2009 (PDC nº 214, de 1992, na origem), que *aprova o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, ressalvados os arts. 25 e 66.*

Em cumprimento ao disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art 84, inciso VIII, da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu à apreciação do Congresso Nacional o texto do tratado referido.

Na Câmara dos Deputados, a convenção foi aprovada pelo Plenário, em 14 de maio de 2009, após passar pelo crivo da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Acompanha a proposição a Mensagem nº 116, de 22 de abril de 1992, do Poder Executivo, que encaminha o texto do acordo ao Congresso Nacional, bem como a Exposição de Motivos nº 136, de 16 de abril de 1992, do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, da qual cabe destacar o seguinte:

A Convenção em apreço, que se preparou com paciência, trabalho tenaz e conjugação de talentos incomuns para reger o destino de todos os demais tratados entre Estados soberanos, representou o coroamento de vinte anos de estudos e debates na Assembléia Geral e na Comissão de Direito Internacional da ONU e, finalmente, nas duas longas sessões da Conferência realizada em Viena. Significou, ademais, outro importante passo no caminho da codificação do direito internacional, efetuada sob a égide das Nações Unidas.

(...)

A Convenção entrou em vigor internacionalmente em 27 de janeiro de 1980, trinta dias após o depósito do trigésimo - quinto instrumento de ratificação. (...) Constitui ela atualmente o repositório mais completo e orgânico das normas geralmente consagradas nesta matéria e ponto de referência natural no tratamento do assunto, mesmo para os Estados que dela não são partes.

O ato internacional em exame se aplica aos tratados celebrados entre Estados e é composto de *consideranda*, oitenta e cinco artigos e anexo. A seção dispositiva está dividida em oito partes, a saber: introdução; conclusão e entrada em vigor; observância, aplicação e interpretação; emenda e modificação; nulidade, extinção e suspensão da execução; disposições diversas; depositários, notificações, correções e registros; e disposições finais. O anexo, por sua vez, cuida dos procedimentos de nomeação de conciliadores em conformidade com o prescrito no art. 66, b.

Cumprir registrar, ainda, que não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Os grandes problemas de um mundo globalizado exigem soluções globais que são dificultadas pela falta de marcos legais internacionais. O meio ambiente, a internacionalização da economia, a migração em massa em diversas direções, exigem crescentes acordos entre os países.

No aniversário de quarenta anos da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, nada mais auspicioso do que o chamamento do Senado Federal para analisar esse monumento de codificação do direito das gentes. Cuida-se de um dos tratados mais importantes celebrados no período pós Segunda Guerra Mundial. De tal ou qual maneira, esse documento equivale no plano interno a uma lei disciplinando a forma de produção legislativa. Seu texto,

considerando as circunstâncias do momento de sua elaboração, preenche de modo exemplar a proposta codificadora da Organização das Nações Unidas (ONU) contemplada no art. 13, 1, a, da Carta da ONU.

Foram dezesseis anos de trabalho no âmbito da Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas. O empreendimento contou com o empenho de quatro relatores, que produziram treze minutas. A obra foi de alguma forma facilitada pela base consuetudinária existente sobre o assunto, bem como pelos exercícios de codificação que a antecederam. Assim, o Projeto de Código de Direito Internacional Público, de 1911, de autoria do notável Eptácio Pessoa; a Convenção de Havana, de 1928; e a minuta produzida pela Universidade de Harvard, de 1935. Essas iniciativas já indicavam naqueles períodos da história a necessidade de se positivar o direito dos tratados.

O texto final da CDI foi enviado para a Assembléia-Geral da Nações Unidas, que requereu ao Secretário-Geral da Organização a instalação de conferência visando debatê-lo. Foram duas as sessões da Conferência convocadas para esse fim. Ambas se realizaram — com destacado número de delegações representando mais de cem países — na capital austríaca, respectivamente em 1968 e 1969. A Conferência concluiu seus trabalhos com a adoção da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados em 23 de maio de 1969. Na altura, o Secretário-Geral da ONU, U Thant, registrou: “a história certamente demonstrará que essa Convenção é uma das mais significativas jamais adotadas no campo do desenvolvimento progressivo e da codificação do direito internacional”. O Brasil participou ativamente dos trabalhos da Conferência, tendo os Embaixadores Gilberto Amado, em 1968, e Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, em 1969, chefiado nossas delegações.

O texto resultante, contudo, não esgota o assunto. Isso é reconhecido pela própria Convenção, que dispõe em seu preâmbulo que as regras do direito internacional costumeiro continuarão a reger as questões que não forem reguladas em suas disposições.

A Convenção entrou em vigor no dia 27 de janeiro de 1980, data do depósito do trigésimo - quinto instrumento de ratificação ou de adesão. Na atualidade, ela conta com cento e oito Estados vinculados. Observa-se em relação a alguns deles, sobretudo os pioneiros, que o desejo de se vincular foi feito lançando mão de reservas e declarações interpretativas. Elas são, em geral, de cunho marcadamente político a refletir o contexto de época: ápice da Guerra Fria. Subsistem, contudo, dúvidas relacionadas à aplicação do tratado em relação ao ordenamento jurídico interno de determinado país. Importante registrar, porém,

que os problemas levantados não têm, em larga maioria, fundamento. O número de partes, bem como as reservas formuladas após o final da Guerra Fria são evidente sinal de sua falta de sustentação.

Na linha de uma exegese rigorosa, o projeto aprovado na Câmara ressalva os artigos 25 e 66 da Convenção. Aquele versa sobre aplicação provisória, esse cuida do processo de solução judicial, de arbitragem e de conciliação. Em relação ao art. 25, a leitura de seus termos demonstra que o governo — conhecedor dos limites constitucionais de sua plenipotência no campo das relações internacionais — não endossaria na mesma negociação tratado contemplando esta possibilidade: aplicação provisória. Quanto ao art. 66, a restrição que se fez está relacionada com a obrigatoriedade de saldar eventual desinteligência, no tocante à aplicação do tratado, na Corte Internacional de Justiça. Sobre isso, suficiente recordar que o Brasil está vinculado a inúmeros instrumentos internacionais com idêntica prescrição. As ressalvas, no entanto, não se revelam suficientes para desautorizar a aprovação por esta Casa do Congresso. Elas, de resto, não destoam de outras reservas de igual teor oferecidas por diferentes países no momento da assunção do compromisso de ser parte.

No mais, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados está em conformidade com o ordenamento constitucional pátrio e é, por igual, compatível com nosso ordenamento infraconstitucional. Os dispositivos regimentais relativos à sua tramitação foram, por igual, observados.

III – VOTO

Por todo exposto, e por ser a proposição conveniente e oportuna aos interesses nacionais, constitucional e legal, além de versada em boa técnica legislativa, somos pela aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo nº 387, de 2009.

Sala da Comissão, 2 de julho de 2009.



, Presidente

Minh A., Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

PROPOSIÇÃO: PDS Nº 387, DE 2009.

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 2 / 7 / 2009, AS SENHORAS SENADORAS E OS SENHORES SENADORES:

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: SENADOR GERALDO MESQUITA JÚNIOR	
RELATOR: SENADOR CRISTOVAM BUARQUE	
TITULARES	SUPLENTE
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B, PRB)	
EDUARDO SUPLICY (PT)	1 - FLÁVIO ARNS (PT)
ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)	2 - MARINA SILVA (PT)
JOÃO RIBEIRO (PR)	3 - RENATO CASAGRANDE (PSB)
JOÃO PEDRO (PT)	4 - MAGNO MALTA (PR)
TIÃO VIANA (PT)	5 - AUGUSTO BOTELHO (PT)
PMDB, PP	
PEDRO SIMON	1 - ALMEIDA LIMA
FRANCISCO DORNELES	2 - INÁCIO ARRUDA
GERALDO MESQUITA JÚNIOR	3 - WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA
ROMERO JUCÁ	4 - VALDIR RAUPP
PAULO DUQUE	5 - GILVAM BORGES
BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)	
EFRAIM MORAIS (DEM)	1 - ADELMIR SANTANA (DEM)
DEMÓSTENES TORRES (DEM)	2 - ROSALBA CIARLINI (DEM)
MARCO MACIEL (DEM)	3 - JOSÉ AGRIPIANO (DEM)
HERÁCLITO FORTES (DEM)	4 - ROMEU TUMA (PTB)
JOÃO TENÓRIO (PSDB)	5 - ÁLVARO DIAS (PSDB)
EDUARDO AZEREDO (PSDB)	6 - ARTHUR VIRGÍLIO (PSDB)
FLEXA RIBEIRO (PSDB)	7 - TASSO JEREISSATI (PSDB)
PTB	
FERNANDO COLLOR	1 - MOZARILDO CAVALCANTE
PDT	
PATRÍCIA SABOYA	1 - CRISTOVAM BUARQUE

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

RELATOR

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA NOS TERMOS DO ART. 250 DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador CRISTOVAM BUARQUE

I – RELATÓRIO

Esta Comissão é chamada a pronunciar-se sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 387, de 2009 (PDC nº 214, de 1992, na origem), que *aprova o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, ressaltados os arts. 25 e 66.*

Em cumprimento ao disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art 84, inciso VIII, da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu à apreciação do Congresso Nacional o texto do tratado referido.

Na Câmara dos Deputados, a convenção foi aprovada pelo Plenário, em 14 de maio de 2009, após passar pelo crivo da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Acompanha a proposição a Mensagem nº 116, de 22 de abril de 1992, do Poder Executivo, que encaminha o texto do acordo ao Congresso Nacional, bem como a Exposição de Motivos nº 136, de 16 de abril de 1992, do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, da qual cabe destacar o seguinte:

A Convenção em apreço, que se preparou com paciência, trabalho tenaz e conjugação de talentos incomuns para reger o destino de todos os demais tratados entre Estados soberanos, representou o coroamento de vinte anos de estudos e debates na Assembléia Geral e na Comissão de Direito Internacional da ONU e, finalmente, nas duas longas sessões da Conferência realizada em Viena. Significou, ademais, outro importante passo no caminho da codificação do direito internacional, efetuada sob a égide das Nações Unidas.

(...)

A Convenção entrou em vigor internacionalmente em 27 de janeiro de 1980, trinta dias após o depósito do trigésimo-quinto instrumento de ratificação. (...) Constitui ela atualmente o repositório mais completo e orgânico das normas geralmente consagradas nesta matéria e ponto de referência natural no tratamento do assunto, mesmo para os Estados que dela não são partes.

O ato internacional em exame se aplica aos tratados celebrados entre Estados e é composto de *consideranda*, oitenta e cinco artigos e anexo. A seção dispositiva está dividida em oito partes, a saber: introdução; conclusão e entrada em vigor; observância, aplicação e interpretação; emenda e modificação; nulidade, extinção e suspensão da execução; disposições diversas; depositários, notificações, correções e registros; e disposições finais. O anexo, por sua vez, cuida dos procedimentos de nomeação de conciliadores em conformidade com o prescrito no art. 66, b.

Cumprе registrar, ainda, que não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental.

II – ANÁLISE

No aniversário de quarenta anos da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, nada mais auspicioso do que o chamamento do Senado Federal para analisar esse monumento de codificação do direito das gentes. Cuida-se de um dos tratados mais importantes celebrados no período pós Segunda Guerra Mundial. De tal ou qual maneira, esse documento equivale no plano interno a uma lei disciplinando a forma de produção legislativa. Seu texto, considerando as circunstâncias do momento de sua elaboração, preenche de modo exemplar a proposta codificadora da Organização das Nações Unidas (ONU) contemplada no art. 13, 1, a, da Carta da ONU.

Foram dezesseis anos de trabalho no âmbito da Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas. O empreendimento contou com o empenho de quatro relatores, que produziram treze minutas. A obra foi de alguma forma facilitada pela base consuetudinária existente sobre o assunto, bem como pelos exercícios de codificação que a antecederam. Assim, o Projeto de Código de Direito Internacional Público, de 1911, de autoria do notável Eitácio Pessoa; a Convenção de Havana, de 1928; e a minuta produzida pela Universidade de Harvard, de 1935. Essas iniciativas já indicavam naqueles períodos da história a necessidade de se positivar o direito dos tratados.

O texto final da CDI foi enviado para a Assembléia-Geral da Nações Unidas, que requereu ao Secretário-Geral da Organização a instalação de conferência visando debatê-lo. Foram duas as sessões da Conferência convocadas para esse fim. Ambas se realizaram — com destacado número de delegações representando mais de cem países — na capital austríaca, respectivamente em 1968 e 1969. A Conferência concluiu seus trabalhos com a adoção da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados em 23 de maio de 1969. Na altura, o Secretário-Geral da ONU, U Thant, registrou: “a história certamente demonstrará que essa Convenção é uma das mais significativas jamais adotadas no campo do desenvolvimento progressivo e da codificação do direito internacional”. O Brasil participou ativamente dos trabalhos da Conferência, tendo os Embaixadores Gilberto Amado, em 1968, e Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, em 1969, chefiado nossas delegações.

O texto resultante, contudo, não esgota o assunto. Isso é reconhecido pela própria Convenção, que dispõe em seu preâmbulo que as regras do direito internacional costumeiro continuarão a reger as questões que não forem reguladas em suas disposições.

A Convenção entrou em vigor no dia 27 de janeiro de 1980, data do depósito do trigésimo-quinto instrumento de ratificação ou de adesão. Na atualidade, ela conta com cento e oito Estados vinculados. Observa-se em relação a alguns deles, sobretudo os pioneiros, que o desejo de se vincular foi feito lançando mão de reservas e declarações interpretativas. Elas são, em geral, de cunho marcadamente político a refletir o contexto de época: ápice da Guerra Fria. Subsistem, contudo, dúvidas relacionadas à aplicação do tratado em relação ao ordenamento jurídico interno de determinado país. Importante registrar, porém, que os problemas levantados não têm, em larga maioria, fundamento. O número de partes, bem como as reservas formuladas após o final da Guerra Fria são evidente sinal de sua falta de sustentação.

O caso brasileiro é, a esse propósito, significativo e responde, de tal ou qual maneira, pela injustificável demora do Executivo em remeter o texto à apreciação congressual. Sobre a questão das reservas e o posicionamento brasileiro, convém destacar das informações prestadas pelo Chanceler Celso Lafer o seguinte trecho:

Dúvidas, a meu ver infundadas, surgidas no seio do próprio Executivo, acerca da compatibilidade de algumas cláusulas sobre entrada em vigor de tratados e a prática constitucional brasileira em matéria de atos internacionais, mas derivadas de exegese talvez excessivamente rigorosa de disposições meramente enunciativas de possibilidades a serem utilizadas ou não pelos Estados segundo a sistemática adotada em cada um, retardaram sua submissão ao referendo do Congresso Nacional. Esse impedimento é tanto mais injustificado quando se considera a possibilidade de fazer-se, no momento da ratificação, alguma reserva ou declaração interpretativa, se assim for o desejo do Poder Legislativo.

Na linha de uma exegese rigorosa, o projeto aprovado na Câmara ressalva os artigos 25 e 66 da Convenção. Aquele versa sobre aplicação provisória, esse cuida do processo de solução judicial, de arbitragem e de conciliação. Em relação ao art. 25, a leitura de seus termos demonstra que o governo — conhecedor dos limites constitucionais de sua plenipotência no campo das relações internacionais — não endossaria na mesa negocial tratado contemplando esta possibilidade: aplicação provisória. Quanto ao art. 66, a restrição que se fez está relacionada com a obrigatoriedade de saldar eventual desinteligência, no tocante à aplicação do tratado, na Corte Internacional de Justiça. Sobre isso, suficiente recordar que o Brasil está vinculado a inúmeros instrumentos internacionais com idêntica prescrição. As ressalvas, no entanto, não se revelam suficientes para desautorizar a aprovação por esta Casa do Congresso. Elas, de resto, não destoam de outras reservas de igual teor oferecidas por diferentes países no momento da assunção do compromisso de ser parte.

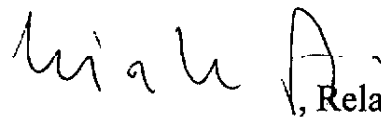
No mais, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados está em conformidade com o ordenamento constitucional pátrio e é, por igual, compatível com nosso ordenamento infraconstitucional. Os dispositivos regimentais relativos à sua tramitação foram, por igual, observados.

III – VOTO

Por todo exposto, e por ser a proposição conveniente e oportuna aos interesses nacionais, constitucional e legal, além de versada em boa técnica legislativa, somos pela aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo nº 387, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente


, Relator

Publicado no DSF, de 09/07/2009.