



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **CARLOS VIANA**

PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 924, de 2021 (PDC nº 1160/2018), da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CD), que *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.*

Relator: Senador **CARLOS VIANA**

I – RELATÓRIO

A Presidência da República, nos termos do disposto no art. 49, I, combinado com o art. 84, VIII, da Constituição Federal, por meio da Mensagem nº 456, de 16 de agosto de 2018, submete à consideração do Congresso Nacional o texto corrigido 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. Na mesma Mensagem, o Senhor Presidente da República solicita a retirada de tramitação da Mensagem nº 589, de 29 de dezembro de 2015, que também tratava dessa matéria, por vícios de tradução, identificados pela Câmara dos Deputados.

A Mensagem foi aprovada na forma do presente Decreto Legislativo formulado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa



SF/22567 83466-49

Nacional da Câmara dos Deputados, o qual ora chega à casa revisora, depois de aprovado também pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e pelo Plenário daquela Casa.

Na Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem em apreço, o então 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”.

Esse tratado, em seus detalhados 86 artigos, acompanhados de um anexo sobre Procedimentos de Arbitragem e de Conciliação Estabelecidos em Aplicação do Artigo 66, representa um verdadeiro código do direito internacional para a matéria dos acordos celebrados entre Estados e organizações internacionais ou entre as próprias organizações.

O texto consta de:

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

b) uma Seção 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, destaque-se dos *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 86 artigos da Seção Dispositiva do instrumento internacional em apreço estão dispersos ao longo das oito partes nos seguintes termos:

- Parte I - Introdução: art. 1º ao art. 5º;
- 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);
- 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);
- Parte IV - Emenda e Modificação de Tratados: art. 39 ao art. 41;
- 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);

- Parte VI - Disposições Diversas: art. 73 ao art. 76;
- Parte VII - Depositários, Notificações, Retificações e Registro: art. 77 ao art. 81; e
- Parte VIII - Cláusulas Finais: art. 78 ao art. 86.

Parte I – Introdução:

Da Introdução, merecem destaque 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.

Parte II – Conclusão e Entrada em Vigor de Tratados:

Ressalte-se o relevante Artigo 6, que estabelece que a capacidade de uma organização internacional para concluir tratados é regida pelas regras da organização.

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 ao 14 tratam dos meios de as partes manifestarem consentimento em obrigar-se por um tratado (pela assinatura; pela troca dos seus instrumentos constitutivos: para Estados e Organizações internacionais;

- a) pela ratificação: para Estados;
- b) por ato de confirmação formal: para Organizações Internacionais –;
- c) pela aceitação ou aprovação: para Estados e Organizações internacionais; e
- d) pela adesão: para Estados e Organizações internacionais.

O Artigo 16 estabelece que o consentimento de um Estado ou de uma organização internacional por meio de instrumentos de ratificação e de aceitação dar-se-á a partir de sua troca entre os Estados e as organizações; do seu depósito junto ao depositário; ou de sua notificação aos Estados, às organizações ou ao depositário, se assim for acordado.

O Artigo 19, iniciando a Seção 2 dessa Parte, prevê a hipótese de formulação de reserva, ressaltando, no entanto, ser descabida a reserva 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.

O Artigo 24 resolve 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.

Entrementes, 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:



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

Parte III – Observância, Aplicação e Interpretação de Tratados

Abre-se com o Artigo 26, consignando o princípio do *pacta sunt servanda*, que deve reger a conduta das Partes de um tratado.

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, destaque-se 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.

Na Seção 3 desta Parte, relativa à interpretação dos tratados, registre-se o Artigo 31, dispondo que um tratado deverá ser interpretado de boa-fé, segundo o sentido comum atribuído a seus termos no 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.

O regramento da questão relativa a direitos e obrigações criados por tratados para com terceiros Estados ou terceiras organizações internacionais está nos Artigos 34, 35, 36, 37 e 38.



Parte IV – Emenda e Modificação de Tratados

O Artigo 39 estabelece 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 na 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:

- parte no tratado emendado; e
- 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.

Parte V – Nulidade, Extinção e Suspensão de Aplicação de Tratados:

O Artigo 42 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 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 dos casos 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 a 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 à 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:

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

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.

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 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:

- 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;
- 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; 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.

Parte VI – Disposições Diversas:

Essa parte 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 obstam a conclusão de tratados entre dois ou mais desses Estados e uma ou mais organizações internacionais.

Parte VII – Depositários, Notificações, Retificações e Registro:

O Artigo 77 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.

Parte VIII – Cláusulas Finais:

A última parte desse instrumento, inicia-se com o Artigo 82, que dispõe sobre os locais e prazos para a assinatura dessa Convenção, pelos Estados, pela Namíbia (que é representada pelo Conselho das Nações Unidas para a Namíbia) e pelas organizações internacionais convidadas.

O Artigo 83 define que a presente Convenção está sujeita à ratificação pelos Estados e a atos de confirmação formal pelas organizações



internacionais, que serão depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

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:

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

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.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Os tratados são atualmente a principal fonte do Direito Internacional contemporâneo. Com isso, fez-se necessária uma norma sobre os tratados, de forma a harmonizar sua elaboração e aplicação. É este o papel deste tipo de acordo (uma espécie de *lex legum* dos tratados).

A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (CVDT) de 1969, nesse sentido, tornou-se o importante tratado multilateral que teve por objetivo consolidar antigos costumes entre os povos e antigas regras esparsas acerca da celebração de tratados.

Essa Convenção de 1969 refere-se unicamente à celebração de tratados entre Estados soberanos. Por isso, em 1986, outra Convenção de igual teor foi celebrada em Viena. Essa, no entanto, tratando da celebração de tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou somente entre as Organizações Internacionais.

A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entrou em vigor no início de 1980 e já foi ratificada por mais de uma centena de países. E, como já dito, somente os Estados podem ser partes nesta Convenção, de 1969, conforme o escopo estabelecido em seu artigo primeiro.

Entretanto, esse escopo restrito não foi uma unanimidade desde o início. Tanto que 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 Comissão de Direito Internacional (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, em 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:

- acordos de sede, que são tratados vocacionados ao estabelecimento da sede de uma organização internacional em um Estado;
- acordos de privilégios e imunidades de organizações internacionais, seu patrimônio, atividades e funcionários no território de determinado Estado;
- acordos para a instalação de órgãos vinculados a uma organização internacional em determinado Estado;
- acordos para a realização de encontros e promoção de cooperação entre organizações internacionais;
- acordos para a realização de conferências de organizações internacionais em Estados;
- 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. Tanto é assim 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 relevantes instrumentos do direito dos tratados,



inclusive da Convenção de Havana sobre Tratados, concluída em Havana, em 20 de fevereiro de 1928.

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, à aprovação legislativa. No Congresso Nacional, a aprovação da matéria foi postergada devido aos longos debates, com ênfase sobre os seus Artigos 25 e 66, mas também em razão de questionamentos suscitados quanto às competências do Parlamento brasileiro no processo de internalização dos tratados à luz do disposto no inciso I do art. 49 da Carta Magna.

Nesse ponto, registre-se 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.

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 desta Convenção sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, ora em tramitação.

Há que se ressaltar que essa Convenção ainda não se encontra em vigência, 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 brasileira.



Trata-se apenas de mais um capítulo no longo processo de codificação do direito 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 ou entre organizações internacionais, uma vez 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 desse Tratado, depreende-se 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.

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 cunho consuetudinário, mas repete tanto quanto possível as mesmas regras substantivas e procedimentais relativas ao direito positivo dos tratados, agora na regência dos vínculos pactícios entre Estados e organizações internacionais e entre organizações internacionais.

Nesse sentido, os questionamentos suscitados acerca de dispositivos da CVDT, de 1969, por ocasião de sua apreciação, aplicam-se 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 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 aos princípios de direito internacional incorporados na Carta das Nações Unidas, inclusive as relativas aos meios de solução pacífica de controvérsias.

Logo no Preâmbulo sustenta-se a regra de direito internacional geral que confere às organizações internacionais a capacidade jurídica para



celebrar tratados dentro do seu escopo funcional e finalístico de atuação. 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, parágrafo 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 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.

Tendo em vista essa diversidade de propósitos e características constitutivas das organizações internacionais, a CDI adotou uma fórmula sintética e flexível sobre a capacidade das organizações internacionais para celebrar tratados, que é regida pelas regras da organização, conforme dita o Artigo 6 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 (Artigo 2, parágrafo 1, alínea “j”, CVDT-1986).

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, cite-se 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 (Artigo 66), que, no que dizem respeito a controvérsias referentes à aplicação ou interpretação dos Artigos 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 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 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.

Reitere-se a consideração 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 congressional 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 criam 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 disciplina 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 Artigos 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 (Artigo 19, CVDT-1969 e Artigo 19, CVDT-1986), recomenda-se que o Congresso Nacional deve aprovar este importante instrumento de maneira condicionada à apresentação de reservas aos seus Artigos 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.



Ante essas considerações, a 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.

III – VOTO

Ante essas considerações, a opinião é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 924, de 2021, 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.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22567.83466-49