

# DIVERGÊNCIAS NA INTERAÇÃO ENTRE O PODER EXECUTIVO E O CONGRESSO NACIONAL NA RATIFICAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS: A CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS

DIVERGENCES IN THE INTERACTION BETWEEN THE EXECUTIVE BRANCH AND THE NATIONAL CONGRESS ON THE RATIFICATION OF INTERNATIONAL TREATIES: THE VIENNA CONVENTION ON LAW OF TREATIES

*Vinicius Feliciano Teresi\**

Resumo:

A matéria refere-se ao projeto de decreto que obrigaria o Brasil a se submeter à Convenção de Viena.

Palavras-chave: Congresso Nacional. Convenção de Viena.

Abstract: This article refers to a decree project that would compel Brazil to submit to the Convention of Vienna.

Keywords: National Congress. Vienna Convention.

## 1. Introdução

Desde 1992, transita no Congresso Nacional o projeto de Decreto Legislativo que obrigaria o Brasil a se submeter à Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada em 1969. Cremos que, pela história da tramitação desse projeto, podemos traçar um panorama que permita observar as dificuldades de interação entre o Poder Legislativo e Executivo no processo de ratificação dos tratados internacionais.

Em 22 de abril de 1992, o Congresso Nacional recebeu uma mensagem do Poder Executivo<sup>1</sup> que submetia à apreciação das Duas Casas a referida Convenção. Em sua Exposição de Motivos, o então ministro das Relações Exteriores, professor Celso

---

O Autor é estudante do 5º ano de graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, além de anteriormente Secretário-Geral do Núcleo de Estudos Internacionais (NEI), entidade acadêmica destinada a estudar a teoria e a prática do Direito Internacional.

<sup>1</sup> Mensagem n. 116, de 1992 (do Poder Executivo). *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 19 de maio de 1992, p. 9.240.

Lafer, fez uma observação que expõe com clareza o nosso problema.<sup>2</sup> Nesse trecho, o professor enuncia dois problemas principais, temas da nossa intervenção:

1. Apesar de ter sido signatário da Convenção, o Poder Executivo retardou a submissão da mesma para ratificação pelo Congresso Nacional por ter dúvidas acerca da compatibilidade de determinadas cláusulas com nossa prática constitucional. Esse lapso hermenêutico durou, portanto, 23 anos;

2. A postura do Executivo é ainda mais injustificável dado que ao Congresso é permitido elaborar reserva ou declaração interpretativa, se assim considerar necessário.

Além desses dois temas, o professor Lafer diz ainda que a ratificação da Convenção, mesmo sem reservas, não criaria ao Brasil obrigações que pudessem se sobrepôr à Constituição, já que aceitamos os tratados internacionais em nosso ordenamento no mesmo nível da lei ordinária. Não será objeto deste estudo essa discussão, pois esta merece ser discutida detalhadamente em separado.<sup>3</sup>

## 2. Competências do Executivo e do Legislativo

O primeiro problema constitui o cerne da tensão entre os Poderes Legislativo e Executivo na celebração e ratificação de tratados: não há interação entre esses poderes numa medida em que a mútua confiança esteja garantida nesse jogo de forças. Por *confiança* não nos referimos apenas ao contato harmônico entre os poderes. Incluímos também a tese que afirma ser esse contato dependente do estabelecimento de regras que permitam a ambos terem suas competências claramente definidas.

Ironicamente, a discussão sobre a validade da declaração do Poder Executivo como manifestação do consentimento do Estado em se obrigar por um tratado (dadas as suas limitações constitucionais) é um dos objetos de estudo da Convenção de

<sup>2</sup> “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. Seja como for, a eventual aprovação integral da Convenção, mesma sem qualquer reserva, pelo Congresso Nacional nunca poderia ser tomada como postergatória de normas constitucionais, já que no Brasil não se tem admitido que os tratados internacionais se sobreponham à Constituição” *Diário do Congresso Nacional*(Seção I), 19 de maio de 1992, p. 9241.

<sup>3</sup> Sobre esse assunto, sugerimos a leitura de DOLINGER, J. As Soluções da Suprema Corte Brasileira para os conflitos entre o direito interno e o direito internacional: um exercício de ecletismo. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 334, p. 71-107, 1996.

Viena sobre o Direito dos Tratados. Em seu art. 46 convergem duas teorias opostas sobre a definição desse papel: a *concepção constitucionalista* e a *concepção internacionalista*.

Pela **concepção constitucionalista**, é a Constituição que determina os órgãos e procedimentos que permitem a formação e declaração da vontade do Estado. As regras que ela determinar deverão ser sempre levadas em consideração, quando se quiser saber se a assinatura, ratificação, aceitação, aprovação ou acessão realmente obriga o Estado internacionalmente.<sup>4</sup>

Dessa feita, o chefe de Estado, no nosso País também chefe de Governo, não seria capaz de estabelecer um compromisso internacional sem a aprovação do Congresso Nacional. Qualquer acordo que prescindisse dessa aprovação seria simplesmente nulo.

Como argumentos para sustentar essa concepção, seus defensores, entre os quais Philip C. Jessup<sup>5</sup> e Haroldo Valladão,<sup>6</sup> dizem que o Direito Interno é que define a competência para celebrar tratados. Além disso, já que a inconstitucionalidade de um tratado implica sua nulidade no bojo do Direito Interno, fazer com que o mesmo se dê no Direito Internacional seria resolver um conflito entre sistemas jurídicos. Esse raciocínio também permite a responsabilização de um Estado que causar danos a um outro lastreado pela confiança depositada na competência de seus órgãos. Seria ainda um meio de evitar que governos de Estados fracos sejam forçados a dar um consentimento que jamais seria dado pelo trâmite interno.

Apesar dessas vantagens, a concepção constitucionalista recebeu críticas, especialmente no que tange ao exame da regularidade constitucional da competência dos representantes de cada Estado. Ainda que os constitucionalistas entendam que a tarefa seria análoga àquela desempenhada pelo juiz nacional ao aplicar o Direito Internacional Privado, é indubitável que a sua aplicação legaria uma instabilidade aos compromissos assumidos por cada Estado, uma vez que esses passariam a estar sujeitos à sorte do Direito Interno de todos os outros.

Já segundo a **concepção internacionalista**, um Estado não pode se ocupar do processo interno de formação de sua vontade, mas somente em saber qual será a decisão formulada pelo órgão competente para expressá-la internacionalmente, função em geral assumida pelo chefe de Estado.

<sup>4</sup> MEDEIROS, A. Cachapuz de. *O Poder de Celebrar Tratados*, p. 246-251.

<sup>5</sup> DRAFT CONVENTION ON THE Law OF Treaties, WITH COMMENT, Supplement to the *American Journal of International Law*, pp. 655-1240.

<sup>6</sup> VALLADÃO, H. Projeto de Convenção sobre o Direito dos Tratados. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, p. 154.

<sup>7</sup> MEDEIROS, A. Cachapuz de. op. cit. nt 3, *supra*, p. 251-255.

Mesmo quando os trâmites constitucionais não forem obedecidos, os tratados ratificados ou confirmados pelo chefe de Estado devem ser considerados válidos e obrigatórios para aquele Estado, visto que é o Direito Internacional que reconhece na figura do chefe de Estado o titular da faculdade de agir do Estado em suas relações exteriores.

Por essa concepção, as limitações que o Estado se auto-impõe quanto ao poder de celebrar tratados não podem servir de justificativa para vedar aos outros Estados que esses exijam a obrigação assumida. A validade do tratado dependerá tão e somente do Direito Internacional.

Vale reiterar que a expressão da vontade que deverá ser considerada como a constituidora da obrigação será aquela que for emanada do órgão autorizado a conduzir as negociações e concluir acordos por aquele Estado. Tal nem sempre será feito pelo chefe de Estado.<sup>8</sup> Autores como Anzilotti e Hildebrando Accioly foram defensores da concepção internacionalista.<sup>9</sup>

Apesar da Comissão de Direito Internacional ter sido composta por relatores de ambas as concepções, foi a **concepção eclética** que passou a integrar a Convenção. Segundo essa concepção, apenas as infrações *com relevância internacional* podem dar ensejo à nulidade do tratado. Assim, as violações constitucionais *notórias*, advindas da desobediência aos preceitos da própria competência do Executivo para celebrar tratados, levam à nulidade. Tal ocorre, por exemplo, quando o tratado é celebrado por agente manifestamente incompetente. Essa corrente é apoiada por juristas como Paul de Visscher<sup>10</sup> e Vicente Marotta Rangel.<sup>11</sup>

Pelo espírito da redação do art. 46, a oposição de nulidade ao tratado deve ser excepcional, para que não haja uma brecha a ser explorada sempre que um Estado queira se eximir de suas obrigações convencionais.<sup>12</sup> Importante notar que o Brasil, representado por Gilberto Amado, foi voto vencido nessa decisão. Os representantes

<sup>8</sup> Não apenas o Chefe de Estado pode acreditar embaixadores, delegando sua competência, como é teoricamente possível a Constituição designar competência para assinar tratados em matérias específicas ao Senado Federal, por exemplo.

<sup>9</sup> MEDEIROS, A. Cachapuz de. op. cit. nt 3, *supra*. pp. 252 e 255.

<sup>10</sup> VISSCHER, P. de. *De la conclusion des Traités Internationaux*, p. 275-276.

<sup>11</sup> RANGEL, V. Marotta. Os conflitos entre o Direito Interno e os Tratados Internacionais. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, p. 63.

<sup>12</sup> "Artigo 46. Disposições do Direito Interno sobre competência para concluir tratados.

1. Um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu Direito Interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu Direito Interno de importância fundamental.
2. Uma violação é manifesta se for objetivamente evidente para qualquer Estado que proceda, na matéria, de conformidade com a prática normal e de boa-fé"

*Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 24 de abril de 1993, p. 7964.

brasileiros foram a favor de uma emenda levantada pelo Japão e Paquistão, criticando o conceito de *violação manifesta* contido no dispositivo. Pode-se afirmar, portanto, que a delegação brasileira (Poder Executivo) era favorável à concepção internacionalista radical.

Esse dado é importante quando observamos o atraso do Executivo em proceder à ratificação da Convenção de Viena. Seria possível argumentar que a delonga tenha sido em parte por se abrir uma hipótese de impugnação pelo Legislativo de atos praticados pelo Executivo num período de autoritarismo. Essa argumentação parece ainda mais convincente quando observamos que a submissão da Convenção ao Legislativo para ratificação apenas se deu depois da aprovação da Constituição, de 1988.

### 3. A elaboração de Reservas pelo Legislativo: o trâmite da Convenção de Viena

Nesse ínterim, interessante se torna analisar como o Congresso Nacional cuidou do tema após recebê-lo do Poder Executivo. Isso é relevante para observarmos nosso segundo problema, ou seja, a elaboração de reservas<sup>13</sup> ou declarações interpretativas<sup>14</sup> à Convenção pelo Poder Legislativo.

O relator da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, deputado Antônio Carlos Mendes Thame, elaborou um parecer apontado como contraditório por Antônio Cachapuz de Medeiros.<sup>15</sup>

Nesse parecer, rejeitava o art. 25 da Convenção, mas admitia as hipóteses que permitiriam seu uso. O relatório diz que, salvo as exceções apontadas como permissivas ao acordo executivo,<sup>16</sup> a aplicação provisória de um tratado não é permitida sem assentimento prévio do Congresso Nacional.<sup>17</sup> Ainda, fala em elaborar uma declaração interpretativa sobre os arts. 11 a 16 da Convenção e reservas aos arts. 25 e 66, mas o projeto de decreto legislativo sugerido trata apenas das reservas.

<sup>13</sup> *Reservas* são declarações unilaterais do Estado em que esse rejeita a obrigação internacional que assumiria por um determinado dispositivo no corpo do tratado, sem comprometer sua aceitação ao tratado em si. Podem ser apostas durante a assinatura, acessão, ratificação ou aprovação de um tratado, desde que o mesmo não proíba a formulação dessas reservas.

<sup>14</sup> *Declarações interpretativas* são declarações de vontade por parte do Estado em que esse passa a aceitar determinada obrigação internacional caso o dispositivo que a estabelece seja interpretado sempre da forma que essa declaração designar, vedando qualquer outra interpretação que seja possível apor.

<sup>15</sup> MEDEIROS, A. Cachapuz de. op. cit. nt 3, *supra*, p. 275.

<sup>16</sup> Acordos Executivos são os que não necessitariam da aprovação do Legislativo. Esses se aplicam apenas em três hipóteses: a) interpretação de cláusulas de um outro tratado vigente; b) quando decorrem de um tratado vigente como seu complemento; e c) os acordos de "modus vivendi", que visam a manter o *status quo*. Cf. H. ACCIOLY, *Tratado de Direito Internacional Público*, v.1, p. 566-567.

<sup>17</sup> *Diário do Congresso nacional (Seção I)*, 24 de abril de 1993, p. 7955.

Pelo art. 25, um tratado ou uma parte do tratado tem aplicação provisória se assim dispuser ou quando assim acordarem os Estados ou organização negociadores. É ressalvada a possibilidade de suspensão da obrigação provisória para o Estado que notificar aos outros Estados e organizações sua intenção de não se tornar parte do mesmo.

Considerando os exemplos a que se atribui, como no Acordo de Implementação da Convenção do Direito do Mar e o Protocolo Ambiental do Tratado da Antártida, pode-se inferir que o relatório não tenha atingido seus objetivos. Seguindo a própria argumentação do deputado Thame, uma declaração interpretativa do art. 25 solucionaria o assunto, afastando uma aplicação indesejada do dispositivo.

Quanto aos arts. 11 a 16, que tratam dos meios que o Estado tem para manifestar o consentimento em se obrigar por um tratado, o relator sugere que a declaração interpretativa deve dizer que somente depois de cumpridas todas as formalidades previstas no seu texto constitucional o Brasil se obrigará definitivamente. Essa é exatamente a concepção constitucionalista uma vez mais transparecida.

Nesse ponto é importante notar como o parecer do Legislativo chega a uma conclusão oposta àquela defendida pelo Executivo durante a negociação. Duas concepções polarizadas que não foram contempladas inteiramente no bojo da Convenção. A declaração interpretativa sugerida aos artigos 11 a 16 iria pôr em prática o que a redação do art. 46 procurou evitar.

Já no caso do art. 66, que estabelece um procedimento de solução judicial, arbitragem ou conciliação na interpretação de um tratado, o relator diz que a aceitação da jurisdição compulsória da Corte Internacional de Justiça, prevista no dispositivo, iria contrariar a vontade do Estado, pois este jamais aceitou tal jurisdição. Diz ainda que o Brasil não acolheu a jurisdição da Corte por ainda não confiar plenamente na isenção dos seus julgadores.

O relatório foi aprovado pela Comissão de Relações Exteriores em 02/12/1992<sup>18</sup> e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em 24/03/1993,<sup>19</sup> com as reservas aos arts. 25 e 66.

O fato curioso surgiu quando a Convenção foi ao Plenário em 04/05/1993. O deputado Maurílio Ferreira Lima apresentou uma emenda retirando as reservas feitas anteriormente. Sua justificativa consistia em não saber qual a competência do Congresso Nacional para aprovar parcialmente tratados internacionais, especialmente tratados multilaterais. Essa dúvida foi respaldada pelos argumentos do então deputado Nelson

<sup>18</sup> *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 23 de janeiro de 1993, p. 1.437.

<sup>19</sup> *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 01 de dezembro de 1993, p. 25991.

Jobim, levando à elaboração de um pedido de Consulta à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.<sup>20</sup>

Esse é um questionamento importante. Durante a Constituinte, diversos projetos foram levantados, a fim de definir claramente qual a competência do Executivo para celebrar tratados e qual o poder de fiscalização detido pelo Legislativo para controlar a constitucionalidade desses atos.<sup>21 22</sup> No entanto, a redação que prevaleceu seguiu o modelo de todas as Constituições anteriores, não definindo os limites de cada competência adequadamente.

A resposta à Consulta 7-A/1993, escrita pelo Relator, deputado José Thomaz Nono, reconheceu a competência do Congresso Nacional para aprovar, ainda que parcialmente, todos os compromissos internacionais sobre os quais deva se pronunciar.<sup>23</sup>

Uma vez que a Consulta tenha terminado, novo fato digno de nota: a emenda que retirava as reservas aos arts. 25 e 66 da Convenção de Viena foi analisada pelo Relator designado, deputado Edinho Araújo, que apresentou parecer em 30/05/1995 pela impossibilidade de aprovação parcial de tratado internacional, justamente ao revés da Consulta feita à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.<sup>24</sup> Felizmente, o Relator reformou seu entendimento em 29 de agosto seguinte, pedindo a rejeição da emenda.<sup>25</sup>

Após ser mais uma vez analisada a emenda, desta vez na Comissão de Relações Exteriores, pelo Relator, deputado Pedro Valadares, também contrário à mesma, o Projeto de Decreto Legislativo foi lido em plenário em 08/11/1995, e até o momento permanece paralisado, pronto para a pauta do Plenário, em regime de urgência.<sup>26</sup> Qualquer um dos deputados pode tomar a iniciativa de incluí-lo nas deliberações do Plenário, que uma vez que o aprove, encaminhará o Projeto para o Senado, onde se repetirá o procedimento.

<sup>20</sup> Emenda EMP 1/1993. *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 05 de maio de 1993, pp. 8799-8800.

<sup>21</sup> Uma síntese de todas as propostas, com o trâmite que levou à redação final dos arts. 49, I e 84, VIII da Constituição Federal, pode ser encontrada em A. CACHAPUZ DE MEDEIROS, Op. cit. nt 3, *supra*, pp. 341-382.

<sup>22</sup> É interessante ressaltar o Parecer à Constituinte do então Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Antônio Augusto Cançado Trindade, recomendando que se estipulassem expressamente os casos em que a aprovação do Legislativo estaria dispensada. Cf. A. A. Cançado Trindade, A Questão da Aprovação pelo Legislativo de Atos Internacionais. *Informação CJ/05 do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores para o Senhor Ministro de Estado, de 21 de outubro de 1985*, p. 5.

<sup>23</sup> *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 11 de março de 1995, p. 3018.

<sup>24</sup> *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 20 de abril de 1996, p. 361.

<sup>25</sup> *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 20 de abril de 1996, p. 811.

<sup>26</sup> Todas essas informações de trâmite podem ser acompanhadas no site da Câmara dos Deputados ([www2.camara.gov.br](http://www2.camara.gov.br)). Incluímos ao final um Anexo descrevendo todo o périplo legislativo.

#### 4. O Poder de referendar do Legislativo

Em 2004, o então presidente da Câmara, deputado João Paulo Cunha, submeteu à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania uma nova consulta procurando resolver por definitivo sobre os limites e os efeitos jurídicos do poder de emendar do Congresso Nacional ao referendar tratados internacionais.<sup>27</sup> A resposta emitida pelo Relator, deputado Aloysio Nunes Ferreira, merece ser apresentada como um resumo da solução à questão.

Foram suas conclusões:

**1. Não é admissível apresentação de emendas formuladas diretamente ao texto dos atos internacionais.** O Executivo detém o poder discricionário de coordenar as relações internacionais do Estado Brasileiro, o que inclui a negociação de tratados. Ao assinar um tratado, é aposta uma declaração de autenticidade ao ato internacional pelo chefe de Estado, criando um ato jurídico perfeito, ainda que não gere obrigações para o Estado na esfera jurídica imediatamente.

Essas obrigações apenas passarão a valer a partir da chancela do Poder Legislativo e posterior ratificação pelo Executivo. Uma vez que o Legislativo não detenha capacidade para a representação externa do Estado, não pode introduzir alterações *diretamente* no corpo do ato internacional. Daí segue que, caso o Legislativo proceda à alteração direta do ato internacional, haverá inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

O instrumento que o Poder Legislativo pode se valer para exercer seu controle dos atos internacionais do Executivo é o *Decreto Legislativo*, que uma vez aprovado é levado ao Executivo, que daí procederá (se quiser) à ratificação, nascendo dessa forma os efeitos do tratado internacional no ordenamento interno. A promulgação do Decreto Legislativo, posterior à ratificação, apenas dá publicidade ao ato, não sendo o marco do início das obrigações para o Estado que procede à ratificação.

**2. São admissíveis emendas aditivas, supressivas e modificativas ao Projeto de Decreto Legislativo, cuja formulação visará à aprovação condicionada e, portanto, parcial do ato internacional.** O Poder Legislativo poderá alterar livremente o Projeto de Decreto Legislativo, visando a determinar as condições da aprovação daquele tratado. Há casos em que o próprio Executivo sugere reservas em sua Exposição de Motivos, quando apresenta o tratado ao Congresso Nacional.

Caso haja a aprovação parcial de tratado com um pequeno número de Estados (bilateral ou plurilateral), cabe ao Executivo decidir se ratifica o tratado ou se o

<sup>27</sup> Consulta n. 4/2004. *Diário da Câmara dos Deputados*, 20 de maio de 2004, p. 22842.



renegocia com as outras partes contratantes para compatibilizar as alterações sugeridas com o texto original. Essa renegociação pode vir pela troca de notas diplomáticas, celebração de termo aditivo ou protocolo adicional, ou pela firma de um novo tratado que venha a contemplar as observações do Legislativo. Nesse último caso, se foram atendidas as exigências do Congresso e nenhuma matéria nova foi adicionada, o Executivo poderia ratificar o tratado diretamente, sem passar por outra apreciação das Duas Casas.

Na hipótese de se tratar da aprovação parcial de tratado multilateral (como a Convenção de Viena), o Congresso deverá informar quais as reservas e procedimentos necessários à chancela do Legislativo. Daí então, procederá o Executivo à ratificação, caso considere viável, pelo depósito do instrumento internacional relatando as considerações do Congresso.

### **3. Não serão admissíveis emendas substitutiva ou substitutiva global.**

A rejeição de um tratado internacional não requer a aprovação de um Decreto Legislativo, visto que o mesmo não geraria efeitos.<sup>28</sup> Ao invés disso, o Poder Executivo deve ser oficiado da decisão pelo Legislativo. Da mesma forma, não se admitem emendas substitutiva ou substitutiva global, pois não é possível fazer ressalvas ou declarações que alterem o próprio objeto do tratado.<sup>29</sup> Nesses casos, é preferível a rejeição.

## **5. Conclusões**

Procuramos neste estudo analisar o trâmite da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 para chamar a atenção às dificuldades que encontra a relação de *confiança* mútua entre os poderes Executivo e Legislativo na celebração de tratados internacionais. Como ressaltado, entendemos que tal confiança envolve não-só a interação harmônica entre os poderes, aberta a avanços, como também a definição de

<sup>28</sup> F. REZEK, *Direito dos Tratados*, p. 333.

<sup>29</sup> V. o próprio texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, art. 19, c, e o caso *Reservations to the Genocide Convention*, julgado em 1951 pela Corte Internacional de Justiça: "The object and purpose of the Convention thus limit both the freedom of making reservations and that of objecting to them. It follows that it is the compatibility of a reservation with the object and purpose of the Convention that must furnish the criterion for the attitude of a State in making the reservation on accession as well as for the appraisal by a State in objecting to the reservation" Tradução livre: "O objeto e propósito da Convenção [de Genocídio] portanto limita tanto a liberdade de elaborar reservas quanto a de objetar a elas. Daí segue que é a compatibilidade da reserva com o objeto e propósito da Convenção que deve embasar o critério que norteia a atitude do Estado em elaborar uma reserva quando da acessão [ao tratado,] assim como a concordância pelo Estado em objetar à reserva". International Court Of Justice. *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders (1951)*, p. 24.

limites claros à competência de cada uma dessas pessoas jurídicas de direito público interno nesse procedimento.

Como ficou claro, essa definição de competências não passa apenas pela ordem jurídica interna, mas permeou também o Direito Internacional quando da redação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Foram expostas as diferentes concepções doutrinárias acerca do tema, tendo sido dada a preferência à convergência das concepções mais extremadas no momento da redação da referida Convenção.

Foi chamada a atenção ao atraso do Executivo em enviar ao Congresso o texto da Convenção de Viena, bem como vários fatos acerca da tramitação na Câmara dos Deputados que apoiam nossa tese favorável a uma interpretação mais concisa e determinada do papel do Executivo e do Legislativo na aprovação e ratificação de tratados internacionais.

Ao final, uma síntese da Consulta n. 4/2004, requerida pela presidência da Câmara dos Deputados, foi exposta como a solução aos dois problemas apresentados. É necessário ressaltar, porém, que como não constitui direito posto o conteúdo da Consulta, mas sim uma interpretação dos dispositivos constitucionais, o processo legislativo permanecerá sujeito a novos pedidos de consultas, a fim de aclarar a redação imprecisa dos arts. 49, inciso I e 84, inciso VIII da Constituição Federal. Por exemplo, poderíamos citar várias diretivas do Mercosul, que, embora constituam acordos executivos que poderiam ser ratificados pelo Executivo sem obstáculos, são submetidas ao Congresso, sem terem sido até o momento internalizadas.

Cabe lembrar ainda, por último, que a aprovação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados encontra-se paralisada, pronta para ser posta novamente em Plenário, sem qualquer motivo aparente. Trata-se de um instrumento de importância extrema, usado diuturnamente não-só pelos Estados que o ratificaram, mas também como costume internacional por países como o Brasil e Estados Unidos na defesa de seus interesses jurídicos.

São Paulo, setembro de 2006.

## Referências

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 3 v., 1956.

MEDEIROS, Antônio Cachapuz de. *O Poder de Celebrar Tratados: Competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 624 p., 1995.

REZEK, José Francisco. *Direito dos Tratados*. Rio de Janeiro: Forense, p. 628, 1984.

VISSCHER, Paul de. *De la conclusion des Traités Internationaux. Étude de Droit Constitutionnel Compare et de Droit International*. Bruxelles: Émile Bruylant, p. 294, 1943.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A Questão da Aprovação pelo Legislativo de Atos Internacionais. *Informação CJ/05 do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores para o Senhor Ministro de Estado, de 21 de outubro de 1985*. 17 p.

DOLINGER, Jacob. As Soluções da Suprema Corte Brasileira para os conflitos entre o direito interno e o direito internacional: um exercício de ecletismo. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, Forense, v. 334, p. 71-107, 1996.

Draft Convention on the Law of Treaties, with Comment. Prepared for the Codification of International Law under the auspices of the Faculty of the Harvard Law School. Supplement to the *American Journal of International Law*, Washington, v. 29, Part III, 1935.

International Court of Justice. *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders (1951)*. Reservations to the Genocide Convention Case, The Hague: Layden A. W. Sijthoff s. p. 15-69.

RANGEL, Vicente Marotta. Os conflitos entre o Direito Interno e os Tratados Internacionais. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. Rio de Janeiro, 45/46:29-64, jan./dez. 1967.

VALLADÃO, Haroldo. Projeto de Convenção sobre o Direito dos Tratados. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. Rio de Janeiro, 47/48:151-160, jan./dez. 1968.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I). Brasília: Câmara Federal, Ano XLVII, n. 69, p. 9.240-9.241, 19.05.1992.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I). Brasília: Câmara Federal, Ano XLVIII, n. 09, 23.01.1993, p. 1.437.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I). Brasília: Câmara Federal. Ano XLVIII, n. 66, 24.04.1993, p. 7.955 e 7.964.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I). Brasília: Câmara Federal, Ano XLVIII, n. 73, 05.05.1993, p. 8.799-8.800.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I). Brasília: Câmara Federal, Ano XLVIII, n. 197, 01.12.1993, p. 25.991.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I). Brasília: Câmara Federal, Ano L, n. 38, 11.03.1995, p. 3.018.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I). Brasília: Câmara Federal, Ano LI, n. 69, 20.04.1996, p. 361 e 811.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília: Câmara Federal, Ano LIX, n. 083, 20.05.2004, p. 22.842.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

Consulta n. 04/2004. Brasília: Câmara Federal, 2005. Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes/chamadaExterna.html?link=>>

[http://www3.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Lista.asp?assl=referendar&col=%20AND%20&Ass2=tratados&co2=%20AND%20Ass3=internacionais](http://www3.camara.gov.br/sileg/Prop_Lista.asp?assl=referendar&col=%20AND%20&Ass2=tratados&co2=%20AND%20Ass3=internacionais) [20.06.2005]