

REFLEXOS DA CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE DIREITO DOS TRATADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO*

Carolina Gomes Chiappini**

RESUMO: Após muitos anos de tramitação no Congresso Nacional, finalmente o Brasil ratificou em 2009 a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Tal ratificação impõe ao país importantes obrigações - entre elas a de cumprir com os acordos internacionais, conforme determina o texto da convenção. Sendo assim, a partir da internacionalização da Convenção de Viena, espera-se que o entendimento dos tribunais superiores acerca dos tratados internacionais seja reformulado, uma vez que, agora, o país compromete-se a não invocar direito interno como fundamento para descumprimento de obrigação assumida internacionalmente. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo a análise de alguns aspectos importantes da Convenção de Viena, assim como o impacto de sua ratificação no direito interno brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Direito dos tratados. Cumprimento dos tratados. Direito interno brasileiro.

Introdução

A Convenção Internacional sobre o Direito dos Tratados foi firmada na cidade austríaca de Viena, em 1969, com o intuito de solucionar as controvérsias sobre a aplicação dos tratados internacionais e estabelecer parâmetros para a assinatura, adesão, formulação, denúncia, entre outras obrigações internacionais.

Sua importância é incontestável, uma vez que a convenção tratou de codificar o direito consuetudinário internacional e de estabelecer novas regras baseadas, principalmente, nos princípios gerais do direito, na jurisprudência e na doutrina. Entretanto, em que pese sua relevância, a referida convenção somente foi ratificada pelo Brasil em 2009, após vários anos de tramitação no Congresso Nacional.

Nesse contexto, sem a pretensão de esgotar o tema proposto, o presente trabalho tem como objetivo elucidar alguns aspectos referentes à codificação do direito dos tratados e chamar a atenção para a necessidade da modificação do entendimento jurisprudencial acerca da hierarquia dos tratados internacionais em face do agora internalizado artigo convencional que impede que o Estado invoque disposições de direito interno como fundamento para o descumprimento de um acordo internacional.

1 A importância da regulamentação dos direitos dos tratados na vida internacional contemporânea

No século XIX, e começo do XX, os tratados internacionais eram em número reduzido: a grande maioria referia-se a questões políticas entre os Estados, e surgiram

* Enviado em 16/3, aprovado em 6/6, aceito em 17/6/2011.

** Mestre em Direito da Integração Econômica - Universidad del Salvador e Paris I; mestranda em Direito Internacional Privado - Universidad de Buenos Aires; especialista em Contratos Internacionais - Universidade Federal do Rio Grande do Sul; pesquisadora do CNPq; advogada. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: carol_chiappini@hotmail.com.

da necessidade de os Estados resolverem seus conflitos de interesses pacificamente (GUIMARÃES, 2009, p. 32).

Hoje o cenário é totalmente diferente, tanto com relação ao número, cada vez mais crescente de acordos internacionais, quanto com respeito às mais diversas matérias reguladas. O professor Celso Albuquerque de Mello (1996, p. 43) ilustra o aumento crescente de tratados internacionais, apontando que desde 1500 a.C. até 1860 haviam sido concluídos cerca de 800 tratados de paz e que, de 1947 a 1984, foram coletados entre 30 e 40 mil tratados.

Os números apresentados por Celso Albuquerque de Mello apontam ainda, a colaboração, no processo de incremento no número dos tratados, de novos atores internacionais, evidenciando que o aumento de acordos entre os Estados deu-se, principalmente, a partir do surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Dessa forma, o surgimento de novos atores internacionais e a intensificação das relações entre as nações fez com que os tratados passassem a ser a principal fonte de Direito Internacional, ao adquirirem importância especialmente em razão da possibilidade de cristalização de seus conteúdos, que são complementados e supridos, nas práticas e praxes de suas celebrações, pelos costumes (BORJA, 2001, p. 21).

Entretanto, cabe ressaltar que em 1928 - antes mesmo do surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) -, por ocasião da VI Conferência Internacional Americana, alguns Estados como Brasil, Equador, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru e República Dominicana já haviam manifestado o interesse pela elaboração de um texto convencional capaz de regulamentar os direitos do Direito que rege os tratados, embora de vocação regional: a chamada Convenção de Havana (RODAS, 1991, p. 8).

Já no âmbito universal, a ONU, desde o início de suas atividades, manifestou a preocupação com a elaboração de um documento internacional codificador do direito dos tratados, por considerá-lo um dos temas prioritários a ser tratado pelo Direito Internacional do pós-guerra (MAZZUOLI, 2010, p. 148).

Para Carlos Roberto Husek (2006, p. 36), essa preocupação esteve sempre vinculada a ideia de estabilidade jurídica das relações entre Estados, uma vez que o “desconhecimento das normas internacionais baseadas nos costumes e o não cumprimento das regras advindas dos pactos entre Estados tornam a vida internacional insegura”.

Assim, logo após sua estruturação, a ONU formou a Comissão de Direito Internacional, para estudar e proferir recomendações destinadas a incentivar o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e a sua codificação (NASCIMENTO E SILVA, 1971, p. 13).

Os estudos e discussões acerca da elaboração de um documento internacional que estabelecesse normas e princípios do direito dos tratados duraram 20 anos e contaram com o envolvimento de 110 países. O texto da convenção sobre direito dos tratados finalmente foi aprovado em 23/5/1969 na cidade de Viena, Áustria, ao final da conferência diplomática internacional convocada pela ONU, e entrou em vigor em junho

de 1980, “codificando o direito consuetudinário relativo aos tratados e mais alguns dispositivos que representavam um desenvolvimento progressivo na codificação do Direito Internacional Público, relativo a tratados” (BORJA, 2001, p. 21).

A Convenção sobre Direito dos Tratados, também conhecida como Lei dos Tratados, Código dos Tratados ou ainda Tratado dos Tratados, passou a ser considerada um dos documentos mais importantes da história do Direito Internacional público, uma vez que buscou, na medida do possível, segundo afirma Valério de Oliveira Mazzuoli:

Regular todo tipo de desenvolvimento progressivo daquelas matérias ainda não consolidadas na arena internacional. Entre as regras basilares de direito das gentes reconhecidas pela Convenção, pode ser citada a regra *pacta sunt servanda* (art. 26) e o seu corolário segundo o qual o Direito Interno não pode legitimar a inexecução de um tratado (art. 27); recorda-se, ainda, o reconhecimento da cláusula *rebus sic stantibus*, que permite a denúncia de um tratado quando passa a existir uma mudança fundamental nas circunstâncias que tenham ocorrido em relação àquelas existentes ao tempo da estipulação do mesmo (art. 62), entre outras. (MAZZUOLI, 2010, p. 147)

Em que pese sua proeminência no âmbito do Direito Internacional público, o Brasil somente ratificou a Convenção de Viena após 40 anos de sua celebração, em 20/7/2009, pelo Decreto Legislativo nº 496/2009 e sua posterior promulgação, pelo presidente da república, por meio do Decreto nº 7.030/2009.

A promulgação pelo Brasil do chamado “tratado dos tratados” foi um ato sobremaneira esperado por todos que, de alguma forma, estão vinculados aos temas internacionais, devido a sua grande repercussão no Direito Interno brasileiro: a partir de sua internalização, suas normas passam a ser obrigatórias, com ressalvas aos artigos 25 e 66 da convenção.

Passamos, então, a análise de alguns aspectos relevantes do direito dos tratados, conforme estabelece a estudada Convenção de Viena, que já se encontra internalizada no Direito brasileiro.

2 Análise de alguns aspectos relevantes da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados

A Convenção de Viena destina-se a disciplinar os tratados internacionais estritamente vinculados à participação de Estados, excluindo de seu âmbito de aplicação os tratados entre organizações internacionais, regulados pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, de 1986.

O texto convencional é composto por 85 artigos, divididos em oito partes, e por um anexo. Além da introdução, as cinco primeiras partes da Convenção dispõem sobre a conclusão e entrada em vigor; observância, interpretação e aplicação dos tratados; emenda e modificações de tratados; nulidade, extinção e suspensão da execução dos tratados. As últimas três partes são compostas por disposições diversas, que vão desde

os casos de sucessão de Estados, de responsabilidade de um Estado e do início de hostilidade até aplicação de tratados a um Estado agressor; disposições acerca dos depositários, notificações, correções e registro dos tratados; e disposições finais, que regulam a assinatura, ratificação, adesão, entrada em vigor e autenticidade do texto.

Já o anexo trata do procedimento de solução de controvérsias instaurado mediante requerimento ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Uma das primeiras preocupações da Convenção foi estabelecer algumas definições terminológicas, a fim de dar significado às expressões utilizadas no texto, como por exemplo: tratado, Estado negociador, Estado contratante e terceiro Estado.

A definição de “tratado” da convenção, segundo afirma Valério de Oliveira Mazzuoli (2010, p. 152) “está colocada, como não poderia deixar de ser, em termos eminentemente formais, sem levar em consideração o conteúdo ou natureza da disposição convencional”. Nesse sentido, para a Convenção de Viena, tratado significa todo acordo de vontade, celebrado por escrito, entre Estados e regido pelo Direito Internacional, independentemente de sua denominação específica.

A importância dessa denominação ampla e genérica reside no fato de a Convenção de Viena abranger, em uma só expressão, todos os tipos de acordos internacionais existentes, como, por exemplo: convenções, estatutos, protocolos, negociações bilaterais ou multilaterais, entre outros.

A convenção estabelece, ainda, que a assinatura indica que o texto não será mais modificado, à exceção dos acordos executivos. Somente após a etapa de autenticação, posterior a assinatura, é que o tratado passará a ser considerado definitivo.

Entretanto, a autenticação não produz, por si só, a vinculação dos Estados ao texto do tratado, uma vez que este só entra em vigor na forma e data que estipularem as partes. Na falta de manifestação expressa das partes sobre sua entrada em vigor, o tratado passa a surtir efeitos quando todos os Estados negociadores manifestarem seu consentimento em obrigar-se. Contudo, apesar de a autenticação não conferir a obrigatoriedade do texto convencional, o artigo 18 da convenção determina que os Estados que o autenticam devem abster-se de praticar qualquer ato que acarrete a frustração do objeto e da finalidade do tratado.

De fato, antes da entrada em vigor, o tratado ainda não existe como norma jurídica. Entretanto, conforme sustenta Francisco Rezek (2006, p. 497), ao codificar o princípio da boa fé no artigo 18, a Convenção estabeleceu que Estados negociadores, a partir da assinatura, se abstenham de praticar atos capazes “de frustrar o objeto e finalidade do tratado antes de sua entrada em vigor”. Assim, a assinatura obriga aos Estados a respeitar as regras protocolares bem como os proíbe de praticar qualquer ação que contrarie o espírito do tratado internacional, mesmo que o acordo ainda não tenha o *status* de norma jurídica.

Destaca-se, por oportuno, que a forma de entrada em vigor de um tratado mais utilizada é a que é determinada em função da ratificação de certo número de Estados. A própria Convenção de Viena entrou em vigor somente em 1980, após o depósito do 35º instrumento de ratificação ou adesão, conforme estabelecido pelo artigo 84.

A convenção também estabelece as formas de manifestação do consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado e o meio para a notificação dessa decisão. Além da mencionada assinatura, os Estados poderão manifestar seus respectivos consentimentos em se obrigarem por meio de um tratado mediante a troca de instrumentos constitutivos do tratado; através da ratificação, aceitação ou aprovação; por adesão; ou ainda, por qualquer outro meio acordado entre as partes, segundo determina o artigo 11.

O artigo 25, que adiante será analisado com mais profundidade – por ter sido motivo de oposição de reserva do Brasil –, estabelece a possibilidade da aplicação provisória de um tratado entre a assinatura e sua entrada em vigor.

Um dos aspectos mais complexos da convenção, mas de suma importância para o direito dos tratados, refere-se à possibilidade de oposição de reservas. Sobre o tema, Antônio Márcio Guimarães afirma:

Entre a opção de aderir plenamente à um Tratado Internacional que possui pontos polêmicos ou desagradáveis a um Estado subscritor, e por outro lado, em sentido totalmente inverso, se excluir da negociação e não participar do acordo internacional, existe uma outra alternativa qual seja a de aderir ou consentir com o tratado, mas efetuando reservas, fazendo ressalvas sobre alguns pontos controversos, se recusando a cumprir algumas condições negociadas. Vale dizer, portanto, que a manifestação do consentimento do Estado em obrigar-se por um Tratado Internacional nem sempre é absoluta, podendo ser relativa, quando e caso o tratado assim permitir. (GUIMARÃES, 2009, p. 71)

A partir dessas considerações, é lícito afirmar que uma reserva pode valer para um Estado, e não para outro. Dessa forma, em tratados multilaterais, que vinculam muitas nações, para se saber exatamente qual o texto em vigor entre um Estado “A” e um Estado “B”, deve-se examinar com muita atenção quais dispositivos vinculam esses dois Estados partes do mesmo tratado, uma vez que a reserva tem como função excluir ou modificar os efeitos jurídicos de determinada relação jurídica, podendo ser aplicada de maneira geral para todos os demais Estados contratantes ou direcionada especialmente a um ou alguns Estados – isso, obviamente, se o tratado assim o permitir, conforme ressaltam Podestá Costa e Ruda:

La aceptación de una reserva o la objeción crean, cada una respectivamente, situaciones jurídicas nuevas con relación al tratado original que produce importantes efectos jurídicos. Al fin de cuentas, la reserva es una nueva cláusula que modifica el alcance de ciertas disposiciones del tratado. El artículo 21, incisos 1º y 2º, se refiere a los efectos jurídicos de una reserva y el inciso 3º a los efectos jurídicos de la objeción, en caso que el tratado entrara en vigor, a pesar de la objeción, entre el Estado reservante y el Estado objetante. Cada situación debe ser tratada separadamente. [...]

El Estado que formula una reserva puede invocarla a su favor frente al Estado aceptante y recíprocamente, este último puede invocar la reserva frente al Estado reservante. En otras palabras, el Estado reservante no puede demandar la aplicación de la cláusula excluida por la reserva, pero las otras partes no pueden imponer al Estado reservante las obligaciones excluidas por la reserva. (PODESTÁ COSTA: RUDA, 1985, p. 77)

Outro elemento que merece destaque são as normas de interpretação codificadas pela convenção. Durante a elaboração da Convenção, prevaleceram duas correntes de opiniões acerca da interpretação dos tratados internacionais: uma que dava prioridade a real intenção das partes e, portanto, atribuía relevância maior aos trabalhos preparatórios de um texto convencional; e outra, que conferia primazia ao estudo e análise do texto convencional (MAZZUOLI, 2010, p. 234).

Segundo Valério de Oliveira Mazzuoli (2010, p. 234), o entendimento que se consagrou foi o que atribuía maior importância à análise do texto convencional, uma vez que esse representa a real intenção das partes. Nesse sentido, cabe ressaltar as explicações de Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, embaixador do Brasil e chefe da delegação brasileira na Conferência sobre Direito dos Tratados: “Na interpretação de tratado deve-se levar em linha de conta não só o texto senão também o preâmbulo e anexos. Também devem ser levados em conta acordos ou práticas posteriores aceitos pelas partes e regras de direito internacional pertinentes por elas aceitas” (NASCIMENTO E SILVA, 1971, p. 74).

O princípio da primazia do texto resulta da presunção de que as partes tiveram a intenção que decorre do sentido comum e corrente dos termos empregados no texto. Esse sentido, por sua vez, deve ser alcançado dentro do contexto do tratado e não isoladamente. Sobre o tema, afirmam Podestá Costa e Ruda (1985, p. 105), “el artículo 31 y la jurisprudencia de la Corte incluyen, como corolario del principio del sentido ordinario de los términos, el principio da integridad del tratado, en otros términos, hay que tener en cuenta el contexto y su objeto y fin”.

Deve-se destacar, entretanto, que, ao adotar esse entendimento, a Convenção de Viena não deixou de atribuir relevância aos atos preparatórios do texto convencional, considerando-os como meio suplementar da interpretação do texto.

Ressalta-se que o princípio da boa-fé abrange dois outros primados de suma importância também para o trabalho de interpretação: o livre convencimento e a regra *pacta sunt servanda*.

Por último, mas não menos importante, vale analisar, ainda que não exaustivamente, os temas referentes às obrigações impostas a terceiros Estados não participantes dos tratados.

Com efeito, a Convenção acolhe a norma básica do direito consuetudinário a qual determina que nenhum tratado poderá criar direitos nem obrigações a terceiro Estado sem seu consentimento (art. 34 da Convenção de Viena) - ou seja, o tratado apenas produz efeitos para os Estados partes.

O referido artigo pode induzir o interprete à conclusão de que, se existe o consentimento do terceiro Estado em obrigar-se por meio de um tratado, esse não seria terceiro, mas sim parte. Entretanto, essa é uma hipótese que deve ser analisada com cuidado para não incorrer em erros dessa natureza. Destarte, os artigos 34 e 35 da Convenção falam em terceiros porque não os considera como parte, já que suas obrigações não são da mesma natureza das obrigações dos Estados contratantes. Nesse sentido, esclarece Francisco Rezek:

A dimensão e a importância da obrigação assumida pelo Estado terceiro variam de modo acentuado, entre o trabalho simples e cartorial do depositário e as tarefas às vezes complexas e onerosas do Estado garante da boa execução do tratado. O preceito do artigo 35 pretende cobrir situações nas quais a obrigação do terceiro resulta de um ato formal de aceitação, produto de uma relação em geral estabelecida entre ele e as partes ao longo da negociação do texto convencional, às vezes mesmo de forma de participação do terceiro no processo conducente à conclusão do tratado. (REZEK, 2006, p. 493)

Infere-se, portanto, que o consentimento expresso em se submeter a uma obrigação não gera para o terceiro Estado o *status* de parte no tratado, mas esse consentimento é, em decorrência dos princípios plasmados pela Convenção de Viena, o elemento essencial para que os Estados partes possam exigir o cumprimento da obrigação do terceiro. Da mesma forma, as obrigações somente poderão ser revogadas ou modificadas com o consentimento tanto das partes no tratado como do terceiro Estado.

Por outro lado, deve-se destacar que a Convenção também trata da concessão de direitos a terceiros Estados, também exigindo, para tal, seus respectivos consentimentos. Nesse caso, os Estados partes podem conceder o direito ao terceiro, mesmo sem seu consentimento expresso: basta, para tanto, o silêncio. Entretanto, esse Estado terceiro não poderá, sem ter consentido expressamente, exigir o cumprimento desse direito aos Estados contratantes.

Conforme o exposto, a Convenção de Viena sobre direito dos tratados traz em seu bojo vários aspectos a serem cuidadosamente analisados e interpretados: os que expusemos acima são apenas alguns dos artigos que podem suscitar questionamentos.

Deixamos para analisar, no seguinte item, uma das regras mais importantes da convenção, que pode afetar diretamente o direito interno brasileiro e todo o entendimento doutrinário e jurisprudencial até então consagrado acerca da posição hierárquica que se atribui no Brasil aos tratados internacionais.

3 Da impossibilidade de o Estado invocar disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado

A repercussão do artigo 27 da Convenção de Viena - que veda ao Estado a oposição de seu direito interno para legitimar a inexecução de um tratado internacional - ainda não foi objeto de maiores investigações doutrinárias no país. Vale destacar que a atenção da doutrina e da jurisprudência pátria esteve quase sempre voltada para a questão da aplicabilidade e hierarquia dos tratados que vinculam matérias de Direito Tributário e que tratam sobre direitos e garantias individuais. Os demais tratados internacionais, os chamados gerais, sempre foram considerados com a mesma hierarquia das leis ordinárias, uma vez que a obrigação do artigo 27 da Convenção de Viena ainda não estava vigente, ao menos expressamente, no Brasil.

Com efeito, o silêncio da Constituição Federal brasileira sobre da hierarquia das normas internacionais sempre gerou discussões a respeito do melhor mecanismo

aplicável para solucionar os casos de conflito de leis internas com tratados internacionais. De fato, a constituição não apresenta soluções para ao mencionado conflito. Conforme ressalta Mazzuoli (2008, p. 81), o texto constitucional, em nenhum de seus dispositivos, estatuiu, de forma clara, a posição hierárquica do Direito Internacional. Pelo contrário, deixou esta incumbência para a jurisprudência e a doutrina.

Para Wagner Menezes, a Constituição Federal consagra um profundo comprometimento do país com os valores e fundamentos do Direito Internacional. Entretanto, a falta de clareza e objetividade em relação à hierarquia das normas convencionais gerou, conforme assevera o mencionado autor:

Uma distorção entre a boa qualidade das normas programáticas e principiológicas e as minguadas regras objetivas, que disciplinam a celebração de tratados e especificamente a ação brasileira no plano internacional, obrigando os juristas a contorcimentos doutrinários quanto à interpretação e aplicação de normas internacionais perante o Direito interno. (MENEZES, 2007, p. 269)

Dessa forma, foi a jurisprudência que, ao analisar casos de conflito entre tratados e leis internas, começou a expressar o entendimento segundo o qual os tratados teriam a mesma hierarquia que as leis ordinárias quando internalizados mediante procedimento legislativo competente. Contudo, esse entendimento sempre gerou inconvenientes sérios e acirradas discussões doutrinárias, uma vez que, ao equiparar os tratados às leis ordinárias, o Judiciário estaria autorizando que os tratados, compromissos internacionais celebrados para serem cumpridos em respeito aos princípios da *pacta sunt servanda* e da boa fé, deixassem de serem aplicados no caso de conflito com leis internas, na medida em que a prevalência de uma norma sobre a outra dependeria da solução apresentada pelo tradicional mecanismo da *lex posterior derogat legi priori* (RODAS, 1991, p. 49).

Ou seja, uma lei ordinária posterior a um tratado internalizado pode, de conformidade com a jurisprudência pátria, perfeitamente impedir que o instrumento internacional surta seus efeitos jurídicos no Brasil. Outro efeito desse entendimento jurisprudencial é a possibilidade de os tratados serem revogados por leis infraconstitucionais posteriores, sem que a comunidade internacional sequer seja notificada de tal revogação a nível interno. Tal consequência é contrária aos princípios de direito internacional público, uma vez que o único procedimento que autoriza um Estado a se desobrigar, por vontade própria, de um tratado por ele ratificado é a denúncia. Sobre o tema, afirma Valério de Oliveira Mazzuoli:

A doutrina da Excelsa Corte, cremos, peca pela imprecisão. Admitir que um compromisso internacional perca vigência em virtude da edição de lei posterior que ele conflite é permitir que um tratado possa, unilateralmente, ser revogado por um dos Estados-partes, o que não é permitido e tampouco compreensível. Seria fácil burlar todo o pactuado internacionalmente se por disposições legislativas internas fosse possível modificar tais normas. Não raras vezes, o objetivo de um tratado internacional é o de justamente incidir sobre situações que deverão ser observadas no plano interno dos Estados signatários. Aprovando um tratado internacional, o Poder

Legislativo se compromete a não editar leis a ele contrárias. Pensar de outra forma seria admitir o absurdo. Aprovado o tratado pelo Congresso, e sendo este ratificado pelo Presidente da República, suas disposições normativas, com a publicação do texto, passam a ter plena vigência e eficácia internamente. (MAZZUOLI, 2001)

A partir da internacionalização da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados no direito pátrio, a questão relativa à hierarquia dos tratados internacionais gerais - isto é, os que não vinculam matérias tributárias nem disciplinam sobre direitos e garantias individuais - passou a adquirir maior importância, devido à vedação do citado artigo 27, conforme mencionamos inicialmente.

O artigo 26 da Convenção de Viena consagrou o princípio fundamental do direito dos tratados, qual seja, *pacta sunt servanda*, que obriga as partes a cumprirem os tratados em vigor com boa fé, em respeito ao sentimento de justiça internacional e ao próprio fundamento do Direito Internacional. De fato, por ser o instrumento mais importante do Direito Internacional, o tratado deve ser respeitado pelos Estados partes, em nome da pacificação mundial, da segurança jurídica das relações entre as nações soberanas e em favor da organização política internacional.

Assim, ao estabelecer a obrigação dos Estados em cumprirem com as regras fixadas pelos tratados internacionais que fazem parte - vedando, no artigo 27, a invocação das disposições de direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado -, a convenção estatui a obrigatoriedade e a vigência dos tratados internacionais, ainda que existam disposições de direito interno contrárias as regras estabelecidas pelos tratados firmados.

Todavia, a convenção não obriga que os Estados procedam com reformas em seus respectivos direitos internos para se adequarem a ela, mas utiliza-se dos princípios gerais do Direito Internacional para fazer valer seus dispositivos. Assim, a solução para o descumprimento de determinado texto convencional deve ser extraída do próprio corpo do tratado.

Deve-se destacar, por oportuno, que o artigo 27 da convenção remete à análise do artigo 46, o qual estabelece:

§ 1º 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. (BRASIL, *Decreto nº 7.030/2009*)

Sobre o aspecto levantado acima, explica Mazzuoli:

A diferença entre os artigos 27 e 46 da Convenção de Viena de 1969 reside no fato de ser o art. 27 norma afeta ao conflito (material) entre os tratados internacionais e as disposições do direito interno, ao passo que o art. 46 versa questão de procedimento para celebrar tratados, impedindo de alegar-se violação do texto constitucional como justificativa para o inadimplemento de um tratado. Sendo regra relativa a conflito de normas, o art. 27 não coloca exceção alguma ao impedimento de alegar-se disposição do direito interno como pretexto para descumprir tratados, o que não ocorre no caso

do art. 46 que, versando questão procedimental, coloca uma exceção (e apenas uma) à impossibilidade do Estado 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, que é a de ser essa violação manifesta e relativa a norma (sobre competência para concluir tratados) de seu direito interno de importância fundamental. (MAZZUOLI, 2010, p. 229)

Dessa forma, o artigo 27 tem alcance material e não comporta exceções; enquanto o artigo 46 trata de matéria procedimental, e tem como exceção a possibilidade de o Estado invocar que seu consentimento foi expresso em violação à norma fundamental. No caso do Brasil, a única possibilidade de invocar tal exceção com vista à nulidade dos efeitos de determinado acordo internacional é quando o tratado for ratificado sem abono do Congresso Nacional, como determina o artigo 49, I, da Constituição Federal.

4 Reservas do Brasil à Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados

Conforme ressaltado acima, em que pese ter firmado a Convenção de Viena, o Brasil somente a internacionalizou 40 anos após sua aprovação, em 2009.

Destaca-se que o texto da convenção somente foi enviado à apreciação do Congresso Nacional em 1992, pelo então presidente Fernando Collor de Mello. Em 1995, o projeto de Decreto Legislativo nº 214-C/92 foi aprovado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, tendo permanecido pronto para a “ordem do dia” até 19/6/2007. No entanto, a matéria seguiu sendo discutida e, em várias ocasiões, foi encerrada e reaberta, até finalmente ser aprovada e remetida ao Senado em maio de 2009.

A demora na tramitação do projeto de Decreto Legislativo deu-se, principalmente, em função das discussões em torno da controvérsia sobre a competência do Congresso Nacional em referendar parcialmente os tratados internacionais celebrados pelo presidente da república. Após a análise da matéria, a Comissão de Constituição e Justiça decidiu que o Congresso Nacional poderia, sim, apresentar emendas aos tratados internacional. No caso da Convenção de Viena, foram apresentadas ressalvas aos artigos 25 e 66.

Por outro lado, no Senado a tramitação foi rápida: em 17 de junho, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 496, sendo, no mesmo dia, enviada à Presidência da República a notícia da promulgação do decreto. Assim, em 25/9/2009, a Convenção foi ratificada e, em dezembro do mesmo ano, promulgada - com reservas aos artigos 25 e 66 - pelo Decreto nº 7.030.

O artigo 25 da Convenção, que por força da reserva apresentada não se encontra em vigor para o Brasil, dispõe sobre a possibilidade de aplicação provisória dos tratados internacionais. Segundo voto do relator da Comissão de Relações Exteriores, deputado Antonio Carlos Mendes Thame, esse dispositivo contraria o artigo 49, I, da Constituição Federal que trata da competência do Congresso Nacional acerca da resolução definitiva dos tratados. De fato, a Carta Magna impede que o procedimento de incorporação norma internacional seja abreviado, e conseqüentemente, a aplicação provisória de um tratado está definitivamente oposta aos comandos constitucionais.

Já o artigo 66 trata sobre o processo de solução judicial, de arbitragem e de conciliação, atribuindo competência à Corte Internacional de Justiça para intervir na solução de controvérsias entre os Estados, nas matérias referentes à aplicação de tratados internacionais. Esse tema também foi amplamente discutido no Congresso Nacional, uma vez que existiam dúvidas sobre a compatibilidade desse dispositivo com o ordenamento jurídico brasileiro. A posição que prevaleceu foi a que o país deveria opor reserva a esse artigo justamente por não se vincular a cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, ou cláusula opcional, consagrada pelo artigo 36 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

Conclusão

O número crescente de tratados internacionais demonstra claramente a importância desse instrumento para regular os atos entre os Estados. De fato, atualmente é impossível vislumbrar um país isolado totalmente de outras nações, uma vez que a sobrevivência de um Estado depende sobremaneira das suas relações com os demais.

Nessa linha de pensamento, a Convenção de Viena desempenha um papel essencial ao codificar os princípios consuetudinários da *pacta sunt servanda* e o da boa fé. Com isso, promove a necessária segurança jurídica nas relações entre as nações.

Portanto, a ratificação da Convenção de Viena sobre direito dos tratados deve ser celebrada por todos que de alguma forma se dedicam ao Direito Internacional, uma vez que esse documento pode fazer com que o Brasil tome novas atitudes frente aos tratados em que participa.

De fato, a interpretação da Convenção não deixa dúvidas quanto à necessidade de reforma do entendimento jurisprudencial para atribuir aos tratados grau hierárquico superior ao atribuído às leis internas, ainda que os mantenha em uma escala infraconstitucional.

O Brasil necessita adequar-se às normas internacionais para proporcionar maior segurança e estabilidade jurídica nas relações com os demais Estados. Essa mudança de posicionamento deve levar em consideração tanto os avanços do Direito Internacional quanto as consequências que podem surgir para o país pelo não cumprimento de um acordo internacional, já que agora o Brasil assumiu expressamente a obrigação de cumprir com o acordado, proferindo aos seus pares a certeza de não alegar direito interno para fundamentar o inadimplemento de um tratado.

Com efeito, a partir da ratificação da Convenção de Viena, a interpretação de todos os tratados internacionais de que o Brasil é parte deve ser efetuada a partir dos preceitos do Direito Internacional, e não com base nas regras do Direito Interno. A alteração da sistemática de interpretação dos tratados internacionais é uma medida necessária para evitar que o país celebre tratados que possam perder a vigência em virtude de alteração legislativa interna e, com isso, causar insegurança em suas relações jurídicas com outras nações.

Espera-se, portanto, que, a partir da promulgação da Convenção de Viena pelo Brasil, os novos pronunciamentos judiciais considerem a importância dos tratados internacionais e a responsabilidade que possui o país em internalizá-los, fazendo com que as obrigações assumidas pelo país perante a comunidade internacional passem a ser respeitadas definitivamente.

REPERCUSSION OF THE VIENNA CONVENTION ON LAW OF THE TREATIES IN BRAZILIAN LEGAL SYSTEM

ABSTRACT: After many years of debate in Congress, finally in 2009 Brazil ratified the Vienna Convention on the Law of Treaties. Such ratification imposes important obligations to the country - among them to comply with international agreements, as stipulated in the Convention text. Thus, from the internationalization of the Vienna Convention, it is expected that the understanding of the higher courts on international treaties is recast, as now, the country commits itself not to invoke internal law as grounds for breach of obligation assumed internationally. In that sense, this paper aims to analyze some important aspects of the Vienna Convention, as well as the impact of its ratification in Brazilian law.

KEYWORDS: Law of treaties. Observance of treaties. Brazilian domestic law.

Referências

BRASIL. *Decreto nº 7.030/2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 23 abr. 2011.

BORJA, Sérgio Augusto Pereira. *Teoria geral dos tratados: Mercosul: A Luta pela união latino-americana*. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.

DALLARI, Pedro B. A. *Constituição e tratados internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.

FRAGA, Mirtô. *O conflito entre tratado internacional e a norma de direito interno*. Estudo analítico da situação do tratado na ordem jurídica brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

GUIMARÃES, Antônio Márcio. *Os tratados internacionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2009.

HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional público*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2006.

MACHADO, Patrícia Ferreira. *A Constituição e os tratados internacionais*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Direito Internacional público: parte geral*. 4. ed. São Paulo: RT, 2008.

_____. *Curso de Direito Internacional público*. 4. ed. São Paulo: RT, 2010.

_____. Direitos humanos e relações internacionais: status do tratado internacional na ordem jurídica interna. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 52, 1º nov. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2375>>. Acesso em: 10 maio 2010.

MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de Direito Internacional público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979.

_____. Celso D. Albuquerque. *Direito Internacional da integração*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MENEZES, Wagner. *Direito Internacional na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2007.

NASCIMENTO E SILVA, G. E. *Conferência de Viena sobre o Direito dos Tratados*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1971.

PODESTÁ COSTA, L. A.; RUDA, José Maria. *Derecho Internacional público*. V. 2. Buenos Aires: Tea, 1985.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional público: Curso elementar*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Efeitos do tratado internacional sobre terceiros: o artigo 35 da Convenção de Viena. In: TIBURCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto (Org.). *O Direito Internacional contemporâneo: Estudos em homenagem ao professor Jacob Dolinger*. São Paulo: Renovar, 2006.

RODAS, João Grandino. *Tratados Internacionais*. São Paulo: RT, 1991.