



## **O BRASIL E A JURISDIÇÃO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA:**

### **Análise dos tratados por meio dos quais o país reconhece a jurisdição da Corte\*\***

Diego Araujo Campos\*  
Ernesto Batista Mané Júnior\*  
Flávio Beicker\*  
Gustavo Gerlach da Silva Ziemath\*  
Helges Samuel Bandeira\*

#### **RESUMO**

Este artigo analisa o reconhecimento da jurisdição da Corte Internacional de Justiça pelo Brasil, mediante cláusulas expressas tanto em tratados bilaterais quanto multilaterais. Numa primeira etapa, quantitativa, analisam-se todos os tratados que dispõem de tal cláusula. Procurou-se investigar a existência de padrões que orientam os compromissos jurídicos assumidos pelo país no plano externo. Numa segunda etapa, qualitativa, analisam-se apenas os tratados nos quais o país fez a opção de formular reserva à cláusula de reconhecimento da jurisdição da Corte. Nesse caso, a pesquisa teve por objetivo identificar os eventuais argumentos políticos e jurídicos invocados tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo para justificar a objeção do país ao reconhecimento da jurisdição da Corte.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Direito Internacional Público – Corte Internacional de Justiça – Jurisdição – Cláusula de reconhecimento – Tratados – Reservas*

#### **ABSTRACT**

\* Diego de Souza Araujo Campos: diplomata, com graduação em Relações Internacionais pela UNESA e mestrado em Ciências Sociais pela PUC-Rio.

\* Ernesto Batista Mané Júnior: diplomata, com graduação em física pela UFPB e doutorado em física nuclear pela universidade de Manchester .

\* Flávio Beicker Barbosa de Oliveira: diplomata, com graduação e mestrado em direito pela USP

\* Gustavo Gerlach da Silva Ziemath: diplomata, com graduação e mestrado em relações internacionais pela UnB.

\* Helges Samuel Bandeira: diplomata, com graduação em direito pela UNIVALI

\*\* Trabalho apresentado no âmbito do Curso de Formação de Diplomatas do Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Disciplina Direito Internacional Público. As opiniões expressas pelos autores não representam o ponto de vista do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

This article analyzes the recognition of the jurisdiction of the International Court of Justice (ICJ) by Brazil, by means of specific provisions both in bilateral and multilateral treaties. At the quantitative stage, all treaties that contain such provisions have been analyzed. We have sought to investigate the existence of patterns that orient the juridical commitments undertaken by the country abroad. At the qualitative stage, only the treaties in which the country has opted to formulate a reserve with regards to the recognition of the jurisdiction of the Court have been analyzed. In this case, the investigation aims to identify the any political and juridical arguments invoked either by the Executive or the Legislative to justify the country's objection to the recognition of the jurisdiction of the ICJ.

**KEY-WORDS:** *International Public Law – International Court of Justice – Jurisdiction – Recognition Clause – Treaties – Reserves.*

## I. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por finalidade analisar a evolução da posição brasileira acerca do reconhecimento da jurisdição da Corte Internacional de Justiça, por meio de cláusulas expressas tanto em tratados bilaterais quanto multilaterais. A pesquisa divide-se em duas partes: na primeira, analisar-se-ão todos os tratados que dispõem de tal cláusula, encontrados por meio dos mecanismos disponíveis no sistema de buscas do Ministério das Relações Exteriores (<http://dai-mre.serpro.gov.br/>), bem como na Seção de Acordos Internacionais das Nações Unidas (<https://treaties.un.org/>).

Essa investigação compreende a busca pela eventual existência de padrões que orientam os compromissos jurídicos assumidos pelo país no plano externo, no sentido de reconhecer ou não a jurisdição da Corte. Para tanto, foram levantados dados que dizem respeito às seguintes variáveis, explicadas no capítulo seguinte (Considerações Metodológicas): o ano de negociação do tratado e o seu tipo (bilateral ou multilateral); se tratado já está em vigor para o Brasil (houve ratificação); se há reserva à cláusula de jurisdição da CIJ; se o tratado proíbe a formulação de reservas; se o Brasil fez alguma declaração no momento de depósito do instrumento de ratificação; bem como o ano de ratificação/adesão do Brasil ao tratado.

Na segunda etapa, analisar-se-ão apenas os tratados nos quais o país fez a opção de formular reserva à cláusula de reconhecimento da jurisdição da Corte, o que, evidentemente, compreende apenas os tratados de natureza multilateral. Foram estudados em maior profundidade cinco, dentre os nove tratados multilaterais nos quais o Brasil formulou reserva à cláusula que reconhecia a jurisdição da Corte Internacional de Justiça para solução de controvérsias relativas à aplicação do respectivo tratado. Essa análise teve por base pesquisa realizada junto aos arquivos da Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores.

Os pesquisadores fizeram a seleção do material, em sua maioria relatórios de comissões do Congresso Nacional, Mensagens Presidenciais ao Legislativo e pareceres da Consultoria Jurídica do Itamaraty, na medida em que se verificava a pertinência dos documentos encontrados para a questão do reconhecimento da jurisdição da Corte Internacional de Justiça em tratados multilaterais. Trata-se de trabalho exploratório, cujo objetivo é ilustrar, de maneira mais detalhada, os dados levantados na etapa quantitativa anterior.

## II. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Como afirmado anteriormente, a execução do presente trabalho exigiu dos pesquisadores o levantamento de todos os tratados que reconhecem a jurisdição da Corte Internacional de Justiça (CIJ), nos quais o Brasil é parte e que estão vigentes para o país. Para tanto, e por uma opção metodológica, procurou-se limitar a seleção do material de análise aos dados obtidos por meio das ferramentas de

busca disponíveis na página eletrônica do Ministério das Relações Exteriores (<http://dai-mre.serpro.gov.br/>), bem como na Seção de Acordos Internacionais das Nações Unidas (<https://treaties.un.org/>).

Foram utilizadas palavras-chave, como “Corte Internacional de Justiça”, “solução”, “controvérsias”, “Brasil”, “Corte Permanente de Justiça Internacional” (e seus equivalentes em inglês), em diferentes combinações por meio de operadores booleanos (E, OU, NÃO, +ADJ, etc.). Foram encontrados 137 tratados, os quais também foram contrastados com os dados sobre tratados disponíveis na página eletrônica da própria CIJ (<http://www.icj-cij.org/>).

Dentro desse universo de análise, passou-se à depuração dos tratados encontrados por meio do levantamento de novas variáveis que permitissem identificar os tratados que se enquadravam no objeto de estudo do presente trabalho. Nessa etapa, foram utilizadas as informações disponíveis nas páginas eletrônicas da DAI, Presidência da República, Imprensa Nacional (Diário Oficial da União), Senado Feral, Câmara dos Deputados, além dos volumes da “Treaty Series/Recueil des Traités”, organizados pelas Nações Unidas.

As buscas concentraram-se no levantamento das seguintes informações: o ano de negociação do tratado, o lugar de referência, o título do tratado, o dispositivo que prevê a competência da CIJ para resolver controvérsias no âmbito do tratado, bem como as partes contratantes – se multilateral ou bilateral, identificando, neste último caso, quais as partes.

A etapa subsequente foi a busca de respostas, para cada tratado da tabela, às seguintes questões, todas respondidas com “Sim”, “Não” ou “N/A” (não aplicável, ou seja, quando a pergunta não for pertinente em vista de alguma resposta anterior negativa): “o Brasil é parte no tratado?”; em caso afirmativo, “o Brasil já ratificou o tratado?”; em caso afirmativo, “o Brasil fez reserva à cláusula de jurisdição da CIJ?”; “o tratado proíbe expressamente a formulação de reservas?”; em caso afirmativo, “qual o dispositivo do tratado que as proíbe?”.

Por fim, foi possível, ainda, identificar, nos tratados em vigor para o Brasil, o ano da ratificação, o que pode ser especialmente relevante para identificar eventual padrão temporal (se há vinculação entre contexto político e a orientação da posição brasileira no tema), seja no sentido de vincular-se à cláusula, seja no de excluir a jurisdição da Corte. Procurou-se identificar, ademais, se houve alguma declaração no depósito do instrumento de ratificação (quando fosse o caso) no sentido de eximir o Brasil da aplicação da cláusula de jurisdição da CIJ, independentemente de uma reserva formal. Pode-se adiantar, desde já, que nenhuma das declarações encontradas na pesquisa se encaixa na referida hipótese.

Os dados levantados foram objeto de diferentes cruzamentos, cujos resultados serão discutidos no capítulo seguinte, que aborda uma análise quantitativa do tema da vinculação do Brasil à jurisdição da Corte Internacional de Justiça por meio de tratados bilaterais ou multilaterais.

### III. ANÁLISE QUANTITATIVA

O presente tópico pretende analisar, da perspectiva quantitativa, os dados obtidos com o levantamento descrito no capítulo anterior. As diferentes variáveis identificadas permitem caracterizar os tratados nos quais o Brasil faz parte, se esse tratado é multilateral ou bilateral, se esses tratados já foram ratificados e estão em vigor para o país, se o Brasil opôs reserva à cláusula de jurisdição da CIJ, bem como se há alguma relação entre a orientação do Estado brasileiro no tema e o momento histórico, no que diz respeito tanto ao reconhecimento da jurisdição quanto à formulação de reserva.

#### III.1 Universo de tratados pesquisados

Os primeiros dados permitem caracterizar o universo de tratados pesquisados. Nesse tópico, serão apresentados e discutidos os tratados encontrados nos quais o Brasil faz parte (III.1.1), bem como qual o tipo de tratado – se bilateral (entre o Brasil e outro Estado ou uma organização internacional) ou multilateral – por meio do qual o Brasil reconhece a jurisdição da Corte Internacional de Justiça (III.1.2).

##### III.1.1 *Tratados pesquisados nos quais o Brasil é parte*

Foram pesquisados, no total, 137 tratados, a partir da base de dados da DAI/MRE e da UN Treaty Collection. Conforme se verifica no **Gráfico 1**, a seguir, dos tratados pesquisados nas referidas bases de dados, mediante a utilização de palavras chave, o Brasil é parte de 76 e não é parte de 61.

**GRÁFICO 1**



Salienta-se que alguns tratados já foram assinados, mas ainda não foram ratificados pelo Brasil, o que implica que o Brasil ainda não está por eles obrigado, devendo tão somente não frustrar seu

objeto e finalidade, conforme preconiza o art. 18 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, internalizada pelo Decreto 7030/2009. *Verbis*:

*Artigo 18: Obrigação de Não Frustrar o Objeto e Finalidade de um Tratado antes de sua Entrada em Vigor*

*Um Estado é obrigado a abster-se da prática de atos que frustrariam o objeto e a finalidade de um tratado, quando:*

*a) tiver assinado ou trocado instrumentos constitutivos do tratado, sob reserva de ratificação, aceitação ou aprovação, enquanto não tiver manifestado sua intenção de não se tornar parte no tratado; ou*

*b) tiver expressado seu consentimento em obrigar-se pelo tratado no período que precede a entrada em vigor do tratado e com a condição de esta não ser indevidamente retardada.*

Para poder proceder à ratificação, a Constituição Federal exige que o Congresso Nacional se pronuncie sobre o tratado *in verbis*:

*Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;*

O Congresso Nacional pode, inclusive, nessa etapa, propor alguma ressalva. Caso o Executivo queira ratificar o tratado em que foi aposta a ressalva pelo Legislativo, poderá fazê-lo somente mediante a conversão da ressalva em reserva.

Salienta-se, ademais, que, para produzirem efeitos no plano interno, devem os tratados ser internalizados mediante decreto executivo. Caso o tratado verse sobre Direitos Humanos, a Emenda Constitucional 45, de 2004, prevê ainda a possibilidade de internalização mediante procedimento especial que eleva o status interno do tratado a equivalente a Emenda Constitucional.

### ***III.1.2 Divisão dos tratados por tipo (bilateral ou multilateral)***

Especificamente quanto aos tratados pesquisados, sobressai a quantidade de tratados multilaterais que preveem recurso à Corte Internacional de Justiça, quantidade, aliás, muito superior ao que inicialmente se esperava. Em muitos deles, o Brasil não fez nenhum tipo de reserva à cláusula que remete automaticamente à CIJ a possibilidade resolver eventuais disputas sobre o tema de que trata do tratado. O **Gráfico 2**, a seguir, apresenta esses dados.

GRÁFICO 2



Encontraram-se ainda tratados bilaterais com previsão de recurso à CIJ em caso de desinteligência entre o Brasil e os quatro atores internacionais com os quais foram celebrados. Entre esses sujeitos de direito internacional há dois Estados e duas Organizações Internacionais. O primeiro deles foi ratificado em 1940, trata-se do Tratado para a Solução Pacífica das Controvérsias entre o Brasil e a Venezuela, de 1940, cujo art. 3º prevê recurso à CPJI, corte essa sucedida pela CIJ. O segundo deles foi ratificado em 1955, trata-se da Convenção de Conciliação e Solução Judiciária entre o Brasil e a Itália de 1954, cujos arts. de 16 a 22 preveem recurso à CIJ. O terceiro foi ratificado em 1968, trata-se do Acordo para a Concessão de Privilégios e Imunidades ao Comitê Inter-Governamental para Migrações Europeias (CIME) e a seus Funcionários (Art. VII, 24ª Seção) celebrado entre o Brasil e o CIME, de 1968. O quarto, por fim, foi ratificado em 1991, trata-se do Acordo Básico entre a República Federativa do Brasil e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura sobre Privilégios e Imunidades (Art. 33), de 1984.

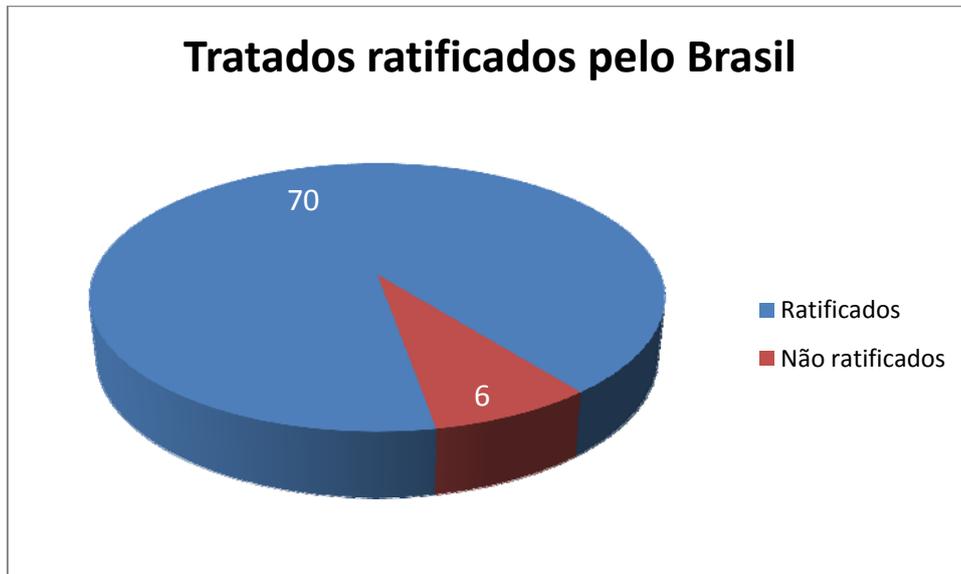
Como se nota, a questão merece maior atenção da academia, considerando a grande quantidade de tratados que preveem recurso à CIJ. Resta evidente, mediante a simples constatação da quantidade de tratados que preveem recurso à CIJ, que o fato de o Brasil ter deixado de se obrigar pela cláusula facultativa de jurisdição obrigatória não significa que o Brasil não poderá ser levado ao reconhecimento automático da jurisdição da CIJ, pelos menos no que diz respeito a desinteligências quanto a esses tratados.

### III.2 Tratados ratificados pelo Brasil

Conforme se pode verificar no **Gráfico 3**, a seguir, a República Federativa do Brasil celebrou 76 acordos internacionais com cláusula que versa sobre a competência compulsória da Corte

Internacional de Justiça (CIJ) para resolver sobre litígios entre as Partes envolvidas em cada um desses tratados. O Brasil ratificou 70 desses acordos, sendo que 66 são multilaterais e 4 são bilaterais. No presente trabalho, todavia, consideraram-se apenas os acordos multilaterais, visto que não é possível a interposição de reservas para os acordos bilaterais.

**GRÁFICO 3**



Os tratados não ratificados pelo Brasil foram os seguintes: i) a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (1961); ii) a Convenção sobre Sinalização Viária (1968); iii) a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais; iv) o Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (1996); v) a Convenção de Tamper sobre o Fornecimento de Recursos de Telecomunicações para Mitigação de Desastres para Operações de Socorro (1998); vi) a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006).

Pelos dados expostos, percebe-se que os tratados internacionais com a cláusula de jurisdição compulsória da CIJ, em caso de controvérsias relativas ao texto desses documentos, foram significativamente internalizados pelo país. Pelas datas de celebração e do conteúdo dos acordos que não o foram, não se pode achar um padrão temporal ou qualitativo para a não ratificação desses tratados. Por exemplo, a não ratificação da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, de 1961, não condiz com a tradição brasileira de ratificação de tratados multilaterais de Direitos Humanos, principalmente após a entrada em vigor da Carta Magna de 1988. O fato de o Brasil ter ratificado a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1995, confirma o exposto, pois tal convenção trata de matéria congênere em relação ao documento de 1961. Causa estranhamento, também, o fato de o Brasil ter ratificado a Convenção sobre Trânsito Viário e não ter feito o mesmo

em relação à Convenção Sinalização Viária, sendo que ambas são complementares e foram celebradas no mesmo dia. Os tratados apresentados mostram, portanto, a discricionariedade do Estado brasileiro para a aprovação interna de acordos internacionais, o que se coaduna com o direito pátrio, calcado no fundamento da soberania nacional, de escolher o momento oportuno para a ratificação e a devida internalização desses acordos.

A não ratificação da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006) e do Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (1996) encontra, no entanto, explicação baseada na realidade empírica do processo de internalização dos acordos internacionais celebrados pelo Brasil: ambos os acordos estão sob apreciação do Congresso Nacional, o qual não tem prazo estipulado por lei para apreciá-los.

### **III.3 Brasil e Corte Internacional de Justiça: reservas à jurisdição**

No presente tópico serão analisados os dados levantados no tocante às reservas formuladas pelo Brasil apenas para a cláusula de jurisdição da Corte Internacional de Justiça. Os gráficos e dados produzidos não dizem respeito, portanto, a eventuais reservas que digam respeito a aspectos materiais ou substantivos de cada tratado.

#### ***III.3.1 Tratados em que o Brasil faz reserva***

No referente às reservas feitas à cláusula de jurisdição da CIJ diante de controvérsias na matéria tratada pelos Acordos ratificados pelo Brasil, cabe apontar que, do universo de 66 Convenções, o Brasil fez reserva em apenas em dez casos, conforme se verifica no **Gráfico 4**, a seguir.

Esses tratados com reserva são: Convenção sobre a Nacionalidade das Mulheres Casadas (art 10); Convenção de Paris para a proteção da Propriedade Industrial (Art. 28); Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (art.66); Convenção para a Repressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Art. 12); Convenção sobre substâncias psicotrópicas (Art. 31); Promulga a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, incluindo agentes diplomáticos (Art. 13); Convenção Internacional. Contra a Tomada de Reféns (Art. 16); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Art. 29); Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba (art. 20); Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo (Art. 24).

No caso da Convenção sobre a Proteção de Propriedade Intelectual, o Brasil retirou a reserva em relação ao artigo 28, em 1992. Restam hoje, assim, 9 Tratados nos quais o Brasil faz reserva à clausula de jurisdição da CIJ. Importante ressaltar que a lista dos acordos se limita às Convenções de cunho multilateral, pois não se vislumbra possibilidade de reserva em tratados bilaterais.

GRÁFICO 4



Diante desses dados, pode-se refletir acerca de alguns aspectos. Em primeiro lugar, proporcionalmente, o Brasil não faz tantas reservas à cláusula da CIJ, o que pode desmistificar o senso comum de que o país tem como orientação não reconhecer a jurisdição da Corte. Em menos de 15% dos tratados dos quais o Brasil é parte e que tem uma cláusula de jurisdição da CIJ o país faz reserva. Em segundo lugar, como será visto em algumas das análises qualitativas, é difícil apresentar determinantes claros para que o país fizesse reserva nesses poucos casos e não a fizesse em outros. A discricionariedade dos tomadores de decisão – diplomatas, políticos e consultores jurídicos – parece ser a resposta mais natural do porquê haver reserva em alguns tratados e em outros não.

### ***III.3.2 Tratados que proíbem reservas***

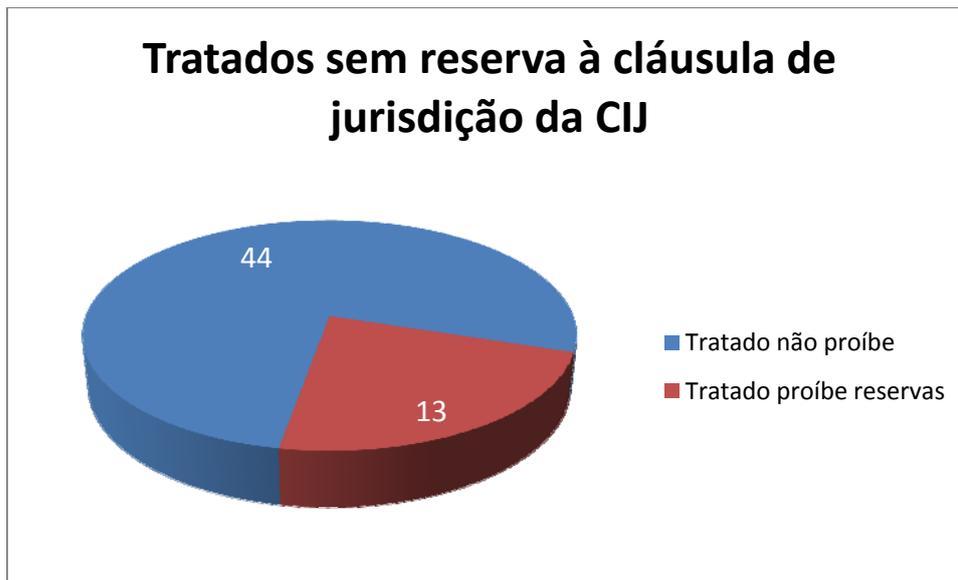
Dos 57 Tratados que o Brasil não faz reserva em relação à cláusula de jurisdição da CIJ, cabe destacar que em apenas 13 deles é expressamente proibido pelo tratado a apresentação de reservas, conforme retratado no **Gráfico 5**, a seguir.

Os tratados que expressamente proíbem reservas são: Convenção Universal sobre os direitos do autor (Art. 25); Protocolo limitando e regulando o cultivo da papoula, e a produção e comércio internacionais de ópio (Art.15); Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (Art. 10); Convenção contra a discriminação no campo do ensino (Art. 8); Tratado para a proscricção de armas na América Latina e no Caribe (Art. 24); Convenção Universal sobre os direitos dos autores, revista (Art. XV); Constituição da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) (Art. 22); Convenção de Viena para a proteção da camada de ozônio (Art. 11); Convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança climática (Art.14); Convenção sobre diversidade biológica (Art. 27); Estatuto do Tribunal

Penal Internacional (Art. 199); Convenção sobre Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos e (Art. 20); A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Art. 35).

Cabe considerar que, para fins quantitativos, considerou-se que não há reserva no tratado constitutivo da UNIDO, pois elas são proibidas e não foram encontradas. Ademais, a revisão da Convenção universal sobre direitos do autor, feita em 1971, é considerada em separado, devido às mudanças no texto do acordo.

**GRÁFICO 5**



Verifica-se, desse modo, que poucos são os acordos que expressamente proíbem a formulação de reservas. Em mais de 75% dos tratados que o Brasil não fez reserva, ela poderia ter sido formulada. Esse dado apenas reforça o argumento acima levantado, de que não há uma orientação expressa em relação ao não reconhecimento da CIJ como foro para a resolução de controvérsias. Além disso, o fato de o Brasil ter ratificado 13 tratados que não permitem reserva e que contém uma cláusula de solução de controvérsias que envolve a CIJ demonstra que a impossibilidade de formulação de reserva não é impeditivo para o Brasil fazer parte do acordo. A hipótese que se tende a comprovar com esses dados é a de que, entre fazer parte de um tratado que não permite reserva ou dele não fazer parte por ser o Brasil então obrigado a reconhecer a CIJ como possível foro de solução da controvérsia, o Brasil opta por fazer parte, reforçando o argumento de que o país rege-se pelo princípio do respeito ao direito internacional, instituto muito caro à diplomacia nacional.

#### **III.4 Os tratados no tempo**

Neste tópico, serão analisadas algumas das variáveis identificadas no levantamento dos tratados nos quais o Brasil é parte em relação ao decurso do tempo. É preciso ressaltar que muitas das

conclusões passíveis de serem extraídas desse cruzamento de dados ficaram prejudicadas diante da impossibilidade de acesso a muitos dados necessários para uma análise mais abrangente e, possivelmente, mais conclusiva e menos hipotética da questão.

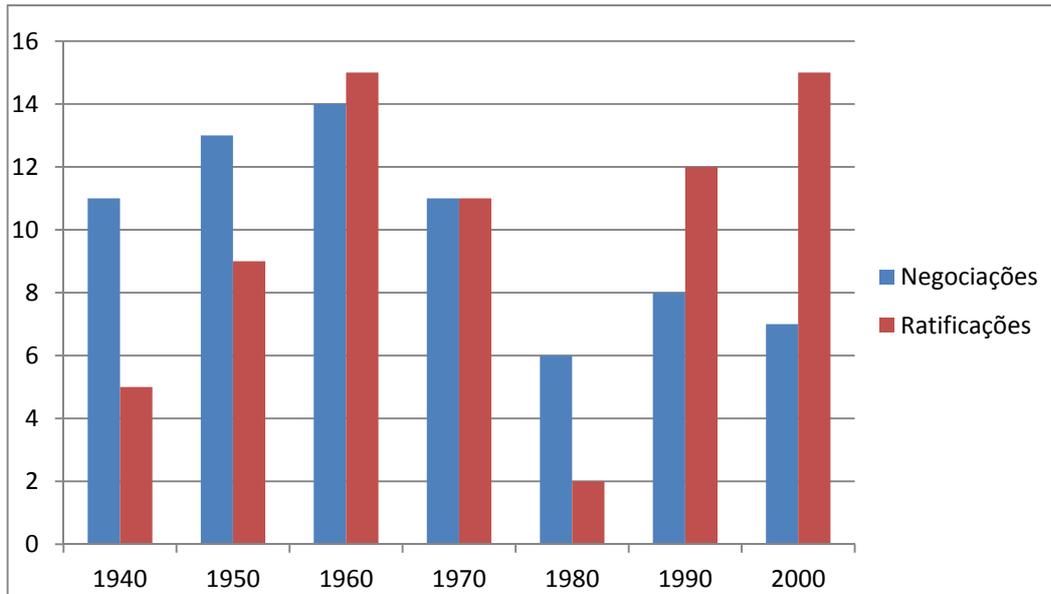
#### *III.4.1 Negociações, adesões e ratificações no tempo*

A **Tabela 1** mostra o número de tratados negociados e ratificados da década de 1940 até os anos 2000. Os mesmos dados estão retratados no gráfico a seguir.

**TABELA 1:** Tratados negociados e ratificados no tempo

<b>Década</b>	<b>Negociações</b>	<b>Ratificações</b>
1940	11	5
1950	13	9
1960	14	15
1970	11	11
1980	6	2
1990	8	12
2000	7	15

O **Gráfico 6** mostra, no eixo vertical, o número de tratados ratificados e negociados, e, no eixo horizontal, o tempo. A barra azul indica a quantidade de tratados negociados e a barra vermelha a de tratados ratificados. A janela temporal utilizada vai da década de 1940 até a década de 2000. Decidiu-se arbitrariamente agrupar os anos de negociação e ratificação dos tratados por décadas, considerando que essa granularidade temporal parece ser adequada para a análise proposta. O espaço amostral utilizado foram os 70 tratados ratificados pelo Brasil na janela temporal em análise. É importante ressaltar que, para efeitos dessa análise, não se está buscando fazer uma correlação pontual entre o momento específico de negociação de determinado tratado e seu subsequente processo de ratificação. Essa análise será apresentada mais adiante no decorrer do trabalho. Busca-se analisar os números em termos brutos para efeitos de se apreender a estrutura global dos processos de negociação e de ratificação, de modo que estas duas variáveis estão sendo tratadas independentemente.

**GRÁFICO 6:** Negociações e ratificações de tratados no tempo

A média de tratados negociados no período foi de 10 por década, com desvio-padrão de 3. Para efeitos dessa análise<sup>1</sup>, a média de tratados ratificados por década pode ser arredondada para 10, e o respectivo desvio padrão para 5. A diferença significativa de desvios-padrões das médias apresentadas reflete uma maior uniformidade temporal no processo de negociação dos tratados e uma maior dispersão temporal no processo de ratificação.

Verifica-se que, nas três primeiras décadas, o número de tratados negociados cresceu monotonicamente. O número de tratados ratificados cresceu pari passu no mesmo período. Na década de 1960 o número de tratados ratificados pelo Brasil superou o número de tratados negociados. Na década de 1970, houve uma diminuição tanto do número de tratados negociados quanto de tratados ratificados pelo Brasil, tendo ambos as mesmas quantidades. Na década de 1980, o número de tratados negociados e ratificados seguiu uma trajetória de queda. Houve uma diminuição sensível no número de tratados negociados e ratificados nesse período. Estatisticamente, o resultado fica um desvio-padrão abaixo da média, o que demonstra que essa década foi significativamente atípica. Esse resultado pode ser tentativamente explicado pelas dificuldades institucionais que o país enfrentava, tanto em termos da transição democrática, quanto em termos da agenda política do período, o que fazia com que a ratificação de tratados perdesse prioridade em termos relativos.

Nas duas últimas décadas do período em análise, 1990 e 2000, houve um pequeno aumento no número de tratados negociados, não chegando a recuperar os níveis anteriores, e ficando abaixo da média. Em termos de tratados ratificados, houve um aumento significativo, acima da média e dentro da variância estatística de um desvio-padrão. Finalmente, verifica-se, que a soma parcial de tratados

<sup>1</sup> 70 foram ratificados. Porém, para fins estatísticos consideraram-se apenas 69, pois não foi possível obter o ano de ratificação de um deles (Tratado constitutivo da UNIDO).

negociados supera a soma parcial dos tratados ratificados. Por exemplo, a quantidade de tratados negociados e ratificados cumulativamente nas décadas de 1940 e 1950, totalizam, respectivamente, 24 e 14. Essa defasagem somente será superada na década de 2000. A defasagem observada é natural, uma vez que, no caso brasileiro, o processo de internalização de um tratado passa por um iter procedimental complexo. Além disso, esse resultado sugere que houve uma dificuldade institucional interna em lidar com o fluxo crescente de tratados que estavam sendo negociados e esperando ratificação, causando um acúmulo de tratados que não haviam sido ratificados. Os dados obtidos sugerem que, institucionalmente, optou-se por zerar a lista de tratados que esperavam ratificação e diminuir o ritmo de tratados negociados.

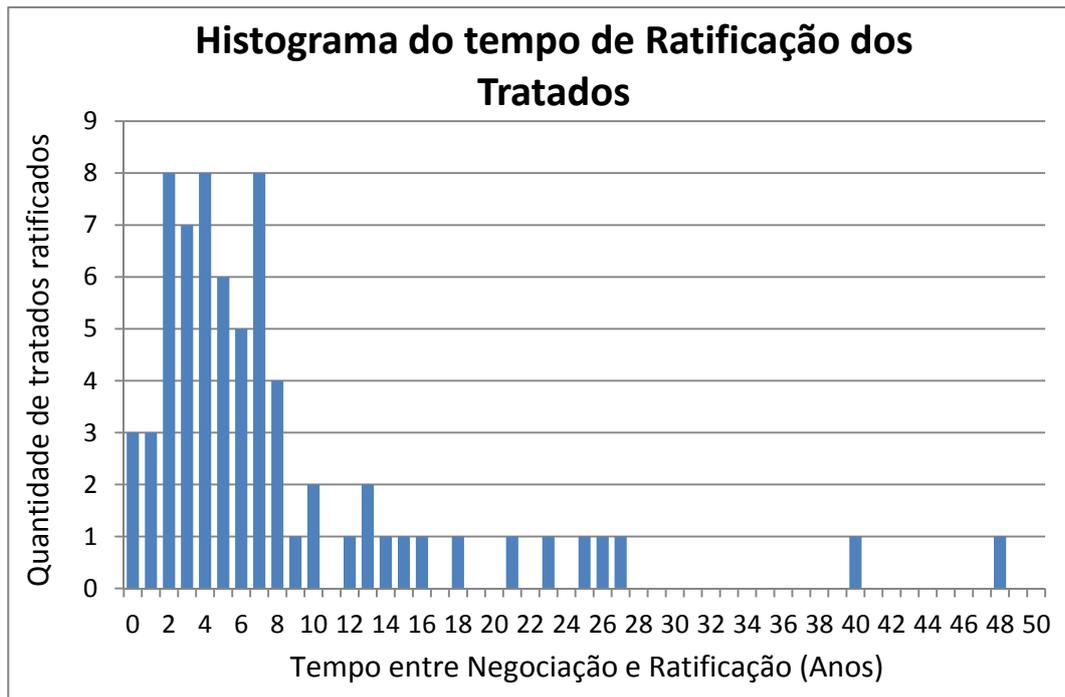
**TABELA 2:** Reservas no tempo

<b>Tratado</b>	<b>Ano de negociação</b>	<b>Ano de ratificação</b>
Convention on the nationality of married women	1957	1969
Convention on the law of treaties	1969	2009
Convention on the suppression of the unlawful seizure of aircraft	1970	1972
Convention on psychotropic substances	1971	1977
Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents	1973	1999
International convention against the taking of hostages	1979	2000
Convention on the elimination of all forms of discrimination against women	1979	2002
International convention for the suppression of terrorist bombings	1997	2002
International convention for the suppression of the financing of terrorism	1999	2005

No que concerne à **Tabela 2**, dos nove tratados que foram ratificados com reserva, observa-se que cinco foram negociados na década de 1970, dois dos quais foram ratificados ainda na mesma década. Observa-se que cinco tratados foram ratificados nos anos 2000, todos representando um passivo de negociações entabuladas em décadas anteriores, sobretudo aqueles negociados durante o período do regime militar, sendo a Convenção de Viena o caso mais emblemático deles.

Ressalte-se que esse tempo de ratificação considerado para fins estatísticos é aproximado, uma vez que não tem por base a informação do momento em que o Brasil subscreveu ou aderiu ao tratado, o que pode ter acontecido no momento de conclusão da negociação (quando o tratado já se encontra aberto para assinatura) ou posteriormente. Daí porque se optou por extrair esses dados assumindo-se que, desde sua conclusão, o tratado estava aberto à assinatura/adesão do Brasil, independentemente de quando essa assinatura/adesão de fato ocorreu.

GRÁFICO 7: Tempo de ratificação dos tratados



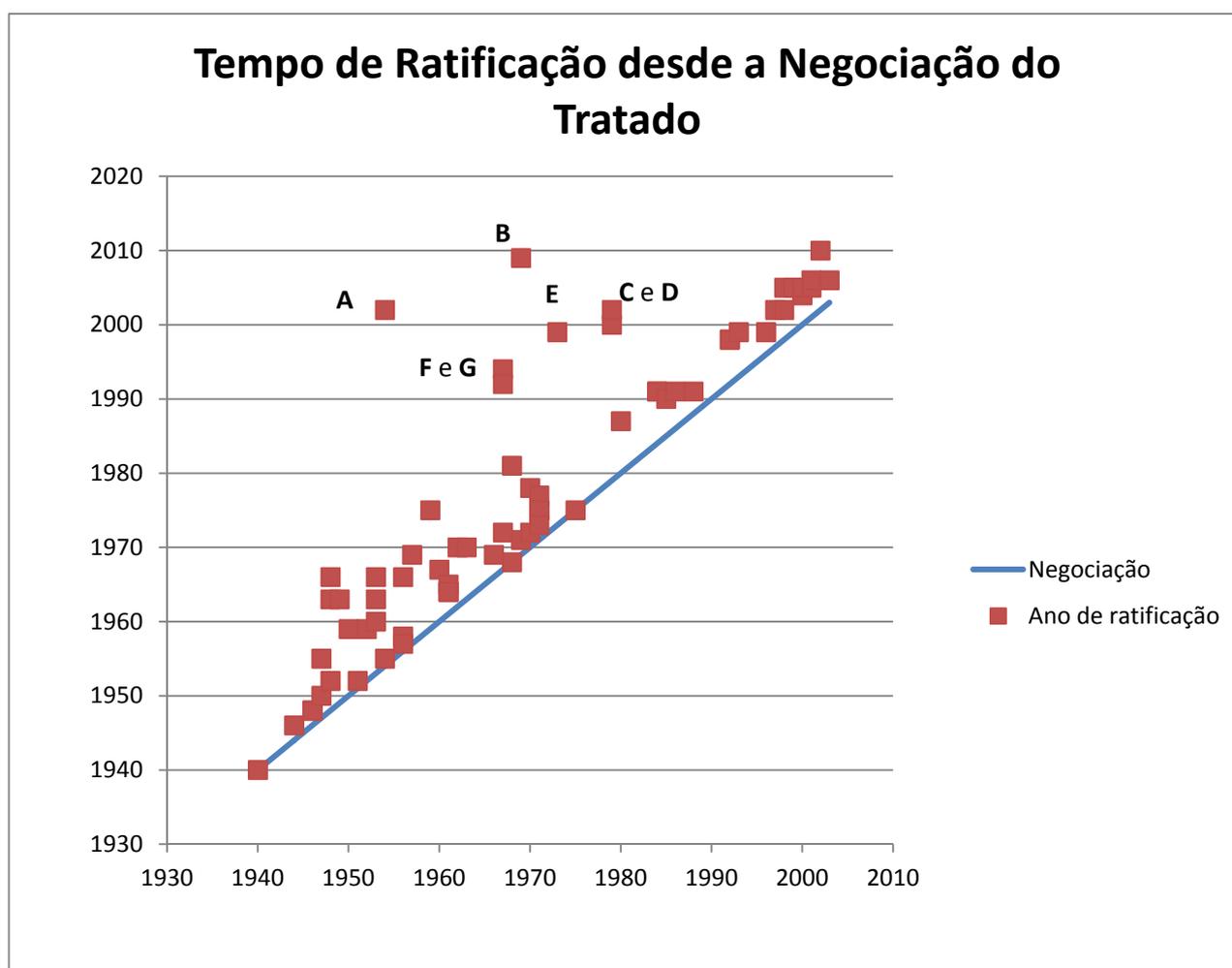
O **Gráfico 7** mostra um histograma da quantidade de tratados ratificados em função do tempo entre a data de negociação e ratificação. Interessa para a análise o intervalo temporal que se leva entre o processo de negociação e de assinatura de um tratado no Brasil no período em que este estudo se concentra. Desse modo, foram contadas e classificadas as frequências em que aparecem os tratados de acordo com essa janela temporal. No eixo horizontal, por exemplo, para  $\Delta t=0$ , isso significa que houve três tratados ratificados no mesmo ano em que foram negociados, quais sejam, o Tratado para a solução pacífica das controvérsias entre o Brasil e a Venezuela, de 1940; o Acordo para a Concessão de Privilégios e Imunidades ao Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias (CIME) e a seus Funcionários, de 1968 e a Convenção única em drogas narcóticas, de 1975.

Generalizando essa análise para os demais intervalos temporais, os dados exibidos no gráfico permitem concluir, por exemplo, que mais de 75% dos tratados ratificados pelo Brasil (52 de 69) foram ratificados em um intervalo de tempo que variou de zero a oito anos. A distribuição apresenta uma “cauda”, que se estende para além de  $\Delta t = 8$  anos, ainda que de maneira esparsa, gerando mais algumas ocorrências. Há casos bastante raros de tratados que levaram mais de 40 anos para serem ratificados, a exemplo da Convenção relativa ao status das pessoas apátridas, de 1954 e a Convenção de Viena do Direito dos Tratados, de 1969; no primeiro caso o Brasil não fez reservas e no segundo fez.

### III.4.2 As reservas no tempo

O **Gráfico 8**, a seguir, pode-se visualizar o grau de desvio do tempo de ratificação de todos os tratados encontrados, nos quais o Brasil é parte, em relação ao momento em que os respectivos tratados foram negociados. O gráfico tem o propósito meramente ilustrativo, pois não diferencia os casos em que o Brasil negociou e assinou o tratado desde o início daqueles em que o país aderiu à convenção posteriormente à sua negociação e entrada em vigor no plano internacional para os signatários originários.

**GRÁFICO 8**



A linha azul (Negociação) representa o cenário ideal, no qual o tratado é simultaneamente negociado – com ou sem a participação do Brasil – e ratificado pelo país. Em três casos, isso de fato ocorreu. Na maior parte dos casos, o natural é que haja um intervalo entre a negociação do tratado e seu processo de ratificação pelo Brasil, conforme visto no tópico anterior.

Vale notar que alguns tratados se destacam pelo grande desvio em relação à “linha modelo”. Isso ocorreu em sete casos, com explicações diferentes para cada um. O primeiro desses casos (Letra “A” do Gráfico 2), é o Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, negociado e assinado pelo Brasil em

1954, mas ratificado apenas no ano de 2002. O segundo caso (Letra “B”) é o da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, negociada e assinada em 1969, ratificada apenas em 2009. O terceiro caso (Letra “C”) é a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, negociada em 1979, assinada pelo Brasil em 1981, mas ratificada apenas em 2002. O quarto caso (Letra “D”) é a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, negociada em 1979, sem a participação do Brasil, que aderiu à convenção e a ratificou em 2000. O quinto (Letra “E”) é a “Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas Internacionalmente Protegidas, incluindo Agentes Diplomáticos”, do ano de 1973, negociada sem a participação do Brasil, que aderiu à convenção e a ratificou apenas em 1999. O sexto e sétimo (Letras “F” e “G”) são o Tratado de Tlatelolco (Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina) e a “Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial, revista em Estocolmo”. Ambas foram negociadas em 1967, assinadas pelo Brasil em 1968 e 1974, mas ratificadas apenas em 1994 e 1992, respectivamente.

Curioso notar que, em quatro desses sete casos, houve reserva à cláusula dos respectivos tratados que reconhece a jurisdição da Corte Internacional de Justiça. Não cabe no presente trabalho investigar as prováveis razões para esse desvio. Seja como for, diante dos dados disponíveis, não se pode descartar a hipótese de que a duração do processo de ratificação tenha relação, também, com o fato de o Brasil opor reservas aos tratados mencionados.

Como visto anteriormente, a pesquisa identificou nove casos nos quais o Brasil opôs reserva à cláusula de jurisdição da Corte Internacional de Justiça. Um décimo caso foi identificado, mas há uma particularidade. Trata-se da Convenção para a Proteção da Propriedade Industrial assinada em Paris (1883), revisada em Estocolmo (1967). O Decreto Legislativo nº 78, de 31 de outubro 1974, aprova, em sua integridade, o texto da referida convenção. Tendo por base esse Decreto Legislativo, o Brasil depositou instrumento de adesão junto à Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), em 20 de dezembro de 1974, com a “declaração de que o Brasil não se considera vinculado pelo disposto na alínea 1 do artigo 28” (cláusula de jurisdição da CIJ). O Poder Executivo internaliza a referida convenção apenas em 1975, por meio do Decreto nº 75.572, de 1975, promulga a Convenção e considera “mantida a declaração” feita no depósito do instrumento brasileiro de adesão.

Os termos da adesão brasileira à convenção são modificados em 21 de agosto de 1992, por meio do Decreto nº 635, o qual “estende (...) ao artigo 28, alínea 1, do texto da revisão de Estocolmo (...) a adesão da República Federativa do Brasil”. A retirada da reserva tem como fundamento o fato de que “o Congresso Nacional havia aprovado, por inteiro, o texto da revisão de Estocolmo.”

Não havendo mais reserva à cláusula de jurisdição da CIJ, o referido tratado não foi considerado para fins estatísticos. Seja como for, é interessante notar as diferentes orientações

adotadas pelo Brasil em 1974/1975 e em 1992. Não cabe no presente trabalho, porém, investigar as possíveis razões para essa mudança na orientação da política externa nos dois períodos.

No caso dos demais nove tratados, procurou-se identificar o momento em que a reserva brasileira foi formulada, a fim de possibilitar análises futuras que relacionem a orientação brasileira ao contexto político respectivo. Nesse sentido, dividiram-se os tratados em dois grupos: (i) a reserva foi formulada pelo Brasil no momento da assinatura; ou (ii) a reserva foi externada pelo Brasil no momento de depósito do instrumento de ratificação/adesão junto à instituição e/ou governo responsável pelo registro.

Faz-se necessário, ademais, o seguinte esclarecimento: os dados levantados nesta etapa da pesquisa tiveram por base apenas os documentos encontrados nas páginas eletrônicas da UM Treaty Collection, Presidência da República, Senado Federal e Câmara dos Deputados, os quais consistem em textos dos decretos, instrumentos de depósito de ratificação, mensagens enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional (publicadas no Diário Oficial, quando disponível), bem como cópias dos originais dos tratados (desde que disponibilizados pela ONU) contendo assinatura do Brasil e eventual declaração acerca do tema.

Com base nessas categorias, os pesquisadores elaboraram a seguinte tabela:

**TABELA 3:** Momento de formulação da reserva

<b>Momento da reserva</b>	<b>Título do tratado</b>	<b>Ano em que a reserva foi formulada</b>
<b>Desde a assinatura</b>	Convenção sobre a nacionalidade da mulher casada	1966
	Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas	1971
	Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	1981
	Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo	2001
<b>Na ratificação</b>	Convenção para a Repressão do Apoderamento Ilícito de Aeronave	1972
	Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas Internacionalmente Protegidas, incluindo Agentes Diplomáticos	1999
	Convenção Internacional contra a Tomada de Refêns	2000
	Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas	2002
	Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados	2009

Quanto à Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, cabe uma observação. O referido tratado foi negociado em 1999 e assinado pelo Brasil em 2001, que o ratificou em 2005. Houve declaração feita no momento da assinatura, mas não foi possível ter acesso a ela. O Decreto Legislativo nº 769, de 2005, aprova o texto da convenção e “o texto da declaração entregue à Secretaria-Geral das Nações Unidas por ocasião da assinatura da referida Convenção”. Nenhuma declaração foi encontrada no instrumento de depósito da ratificação. No Decreto nº 5.640, do Poder Executivo, apenas consta que “O Brasil não se obrigará pelo parágrafo 1o do artigo 24 da Convenção, conforme facultado pelo parágrafo 2o daquele artigo”. Para fins de levantamento estatístico, considerou-se que a reserva está contida na declaração formulada no ato de assinatura, mas à qual os pesquisadores não tiveram acesso.

Conforme se pode perceber da análise dos dados da **Tabela 3**, acima, não há qualquer lógica aparente que explique a formulação de reservas pelo Brasil à cláusula de jurisdição da CIJ. Em praticamente todas as décadas (e períodos histórico-políticos), é possível verificar a existência de orientação no sentido de não submeter o Brasil à jurisdição da corte, pouco importando se essa orientação foi explicitada no momento de assinatura ou de adesão/ratificação do tratado.

#### **IV. ANÁLISE QUALITATIVA (ESTUDO DE CASOS COM RESERVAS)**

No presente capítulo serão analisados cinco, dentre os nove casos, nos quais o Brasil formulou reserva à cláusula do tratado multilateral que remetia à jurisdição da Corte Internacional de Justiça. Essa análise constitui a etapa qualitativa deste trabalho e teve por base pesquisa realizada junto aos arquivos da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

Os pesquisadores fizeram a seleção do material, em sua maioria relatórios de comissões do Congresso Nacional e pareceres da Conjur, na medida em que se verificava a pertinência dos documentos encontrados para a questão do reconhecimento da jurisdição da Corte Internacional de Justiça em tratados multilaterais. Trata-se de trabalho exploratório, cujo objetivo é ilustrar, de maneira mais detalhada, os dados levantados na etapa quantitativa anterior. Não há, portanto, pretensão de esgotamento do tema ou de fornecimento de uma explicação definitiva para a opção brasileira de opor ou não reservas às referidas cláusulas.

##### **IV.1 Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**

A reserva do Brasil ao artigo 66 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, proveio do Poder Legislativo brasileiro, por sugestão do Parecer do Relator Deputado Antônio Carlos Mendes Thames.

Segundo o voto do Relator ao Projeto de Decreto Legislativo no. 214-C, de 1992, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados, o artigo 66 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que regula o processo de solução judicial, de arbitragem e de conciliação, foi o mais controvertido da referida Convenção. *Verbis*:

###### *Artigo 66*

###### *Processo de Solução Judicial, de Arbitragem e de Conciliação*

*Se, nos termos do parágrafo 3 do artigo 65, nenhuma solução foi alcançada, nos 12 meses seguintes à data na qual a objeção foi formulada, o seguinte processo será adotado:*

- a) qualquer parte na controvérsia sobre a aplicação ou a interpretação dos artigos 53 ou 64 poderá, mediante pedido escrito, submetê-la à decisão da Corte Internacional de Justiça, salvo se as partes decidirem, de comum acordo, submeter a controvérsia a arbitragem;*
- b) qualquer parte na controvérsia sobre a aplicação ou a interpretação de qualquer um dos outros artigos da Parte V da presente Convenção poderá iniciar o processo previsto no Anexo à Convenção, mediante pedido nesse sentido ao Secretário-Geral das Nações Unidas.*

Ainda no que tange ao voto do Relator, este afirma que, normalmente, “os meios de solução de controvérsias são elencados em cada compromisso internacional, variando conforme o nível de confiança entre os Estados Partes”. Nesse sentido, a discussão sobre o referido artigo 66 decorre da rigidez dos seus termos.

Convém lembrar que o Brasil não faz parte da “cláusula facultativa de jurisdição obrigatória” da Corte Internacional de Justiça (CIJ), visto que o país segue tendência de se vincular apenas a julgamento internacional quando expressamente assentir. Mencione-se, ainda, que a CIJ não tem meios de obrigar os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, detentores do poder de veto, a cumprirem um julgado. O caso entre os Estados Unidos da América e a Nicarágua ilustra essa impossibilidade. Para evitar futuras frustrações, o Relator expressa a necessidade de o Brasil manter a coerência de sua posição e apor reserva ao artigo 66, *in totum*, o que foi seguido pelo Poder Executivo.

Ao apor tal reserva, o Brasil junta-se a outros países que resguardam a soberania pátria ao manter a autonomia de escolha do meio de solução de controvérsias apropriado a cada caso. A Suécia, o Egito, a Bulgária, os Países Baixos e a Finlândia são alguns dos países que também fizeram reserva ao artigo 66 mencionado.

O próprio artigo 19 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados autoriza a aposição de reservas quando o tratado internacional não a proibir. Nesse sentido, como não há proibição ou limitação a reservas no texto da convenção em apreço, nada impede que o Brasil faça reserva ao artigo 66 desse acordo internacional.

Ademais, segundo o Parecer nº 1.026, de 2009, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, a reserva ao artigo 66 da Convenção sobre o Direito dos Tratados de 1969 faz restrição à obrigação de saldar eventual desinteligência no que tange à aplicação do tratado, na Corte Internacional de Justiça. O parecer lembra que o Brasil está vinculado a inúmeros instrumentos internacionais com idêntica prescrição de jurisdição obrigatória da CIJ, nos quais o país não apresentou reservas.

Por isso, entende-se que a internalização de tratados internacionais com cláusula similar àquela expressa no referido artigo 66 da Convenção de Viena de 2009 depende da discricionariedade do Estado brasileiro e não de argumento uníssono deste em relação à possível objeção a cláusulas que tornem o recurso à CIJ uma obrigação em caso de desinteligência.

#### **IV.2 Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns**

A Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns de 1979 foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 26 de janeiro de 2000, com a reserva prevista no parágrafo 2º do art. 16. É forçoso ler o parágrafo 1º para a completa compreensão sobre a reserva.

*Article 16.* 1. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Convention which is not settled by negotiation shall, at the request of one of them, be submitted to arbitration. If within six months from the date of the request for arbitration the parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in conformity with the Statute of the Court.

2. Each State may at the time of signature or ratification of this Convention or accession thereto declare that it does not consider itself bound by paragraph 1 of this article. The other States Parties shall not be bound by paragraph 1 of this article with respect to any State Party which has made such a reservation.

De acordo com o a Exposição de Motivos Interministerial nº 510/ MJ-MR, de 15 de outubro de 1997, assinada, respectivamente, pelos Ministros Iris Resende e Luiz Felipe Lampreia, endereçada ao Presidente da República, ambos afirmam que,

“[...] Seria recomendável que o Brasil fizesse a reserva prevista no artigo 16, parágrafo 2, de maneira a assegurar que eventuais disputas relacionadas com a interpretação ou aplicação da Convenção somente sejam submetidas à arbitragem ou à CIJ mediante consentimento de ambas as Partes em cada caso específico”.

Verifica-se, portanto, que a orientação dada foi a de que o Brasil mantivesse, como de praxe, sua autonomia para decidir se irá vincular-se à CIJ em disputas relacionadas à interpretação ao texto da convenção em tela. A presente exposição de motivos foi anexada à mensagem presidencial enviada ao Congresso.

Antes da promulgação do decreto presidencial, a Casa Civil da Presidência da República, por meio do Aviso 1872 do dia 27 de outubro de 1999, solicitou ao Ministério das Relações Exteriores que submetesse parecer conclusivo sobre o texto da Convenção e a reserva prevista no parágrafo 2º do art. 16. De acordo com o Parecer CJ/CGDI/ nº 072/2000, do dia 31 de maio de 2000:

*“São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do art. 49, I, da constituição, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.”*

Esse *disclaimer* tem-se tornado uma “tendência de legislaturas recentes” e não vinham constando nos Decretos do Executivo. A inclusão deste preceito seria necessária para afirmar o entendimento de que não se deve colocar em dúvida a compulsoriedade da deliberação do Congresso para os tratados internacionais celebrados pelo Brasil, conferindo uma interpretação extensiva do art. 49, I da Constituição de 1988.

De acordo com o instrumento de depósito registrado no United Nations Treaty Series, Volume 2102, A-21931 no dia 8 de março de 2000, o Brasil aderiu à convenção “com a reserva prevista no parágrafo 2º do artigo 16”.

Conforme o Decreto presidencial nº de 20, de junho de 2000, o Brasil internalizou o compromisso firmado internacionalmente. O parágrafo 1º do referido decreto reitera que:

“Art. 1º A Convenção Internacional Contra a Tomada de Refêns, concluída em Nova York em 18 de dezembro de 1979, **com a reserva prevista no parágrafo 2º do art. 16**, apensa por cópia a este Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nele se contém” (Grifos nossos).

Pelo exposto, conclui-se que a reserva à jurisdição obrigatória da CIJ à Convenção Internacional Contra a Tomada de Refêns, de 1979, foi sugerida originariamente na exposição de motivos interministerial ao Presidente da República. Este enviou mensagem ao Congresso com o pedido de reservas. O Congresso Nacional aprovou o texto da presente convenção com a reserva proposta pelo Executivo e com parágrafo único reiterando a compulsoriedade de deliberação pelo Congresso Nacional.

#### **IV.3 Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**

O Brasil assinou a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 31 de março de 1981. Por ocasião da assinatura, o Brasil já pronunciou sua reserva em relação ao artigo referente à jurisdição da Corte Internacional de Justiça. A convenção expressa, em seu artigo 29, parágrafo 1., que “qualquer controvérsia entre dois ou mais Estados-Partes relativa à interpretação ou aplicação desta Convenção e que não for resolvida por negociações será, a pedido de qualquer das Partes na controvérsia, submetida a arbitragem.” Caso não se chegue a um acordo sobre a forma da arbitragem, decorridos seis meses, “qualquer das Partes poderá submeter a controvérsia à Corte Internacional de Justiça mediante pedido em conformidade com o Estatuto da Corte”.

A própria Convenção faculta aos Estados-Partes formular reservas quanto a essa cláusula. O parágrafo 2. do mesmo artigo prevê que “qualquer Estado-parte, no momento da assinatura ou ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, poderá declarar que não se considera obrigado pelo parágrafo anterior”. No instrumento de assinatura, o Brasil expressou que “*Brazil does not consider itself bound by Article 29, paragraph 1, of the above-mentioned Convention*”.

A reserva terminou sendo feita no instrumento de depósito, junto com reservas aos artigos 15 e 16 da Convenção, que tratavam da igualdade de direitos entre homens e mulheres. Comparativamente, não foi apenas o Brasil que fez reserva a esses artigos. Especialmente em relação ao artigo 29, mais de 15 países, já em 1981, haviam ratificado o acordo com reserva a esse artigo, figurando entre eles França, Índia e Checoslováquia.

Cabe destacar que o Decreto que termina por internalizar o acordo (Decreto nº 89.460, de 1984) não faz qualquer menção em relação à reserva feita pelo Brasil, quando da assinatura e do depósito do

acordo junto a ONU, em relação ao artigo 29. Apenas as reservas em relação aos artigos 15 e 16 constam no Decreto.

Tais reservas expressas nesse decreto acabaram sendo revistas durante a década de 1990, em contexto de redemocratização recente, no qual o país iniciava processo de promoção de maior igualdade social. Em 1994, o Decreto Legislativo nº 26 revogava o Decreto Legislativo nº 93, de 1983, que aprovara o texto da Convenção com as duas reservas. Assim, revogavam-se, no âmbito do Legislativo, as reservas em relação à igualdade de gênero que constam nos artigos 15 e 16 da Convenção. Porém, o novo decreto não se pronunciou quanto à clausula de jurisdição do artigo 29.

Diante da nova conjuntura, se fazia necessário promulgar novo decreto revogando o Decreto nº 89.460, de 1984. Em parecer encaminhado à Presidência, a Conjur apontou que a ocasião seria propícia para incluir no novo decreto referência à declaração feita quando da assinatura da Convenção, no sentido de que, na forma do artigo 29, parágrafo 2º, o Brasil não se considera obrigado pelo artigo 29, parágrafo 1º, relativo à arbitragem e ao recurso à CIJ.

Por meio do Decreto nº 4.377, de 2002, foi revogado o decreto anterior e incluída a previsão expressa de que a Convenção estaria em vigor para o Brasil com reserva facultada em seu artigo 29, parágrafo 2. É interessante apontar que existe, no texto do Decreto, uma relativa imprecisão jurídica. No ato da assinatura e no instrumento de depósito, o Brasil expressa que *“Brazil does not consider itself bound by Article 29, paragraph 1, of the above-mentioned Convention”*. Certa falta de precisão consiste no fato de que, o Decreto nº 4.377, de 2002 formula reserva em relação ao parágrafo 2º, e o ato de assinatura e instrumento de depósito expressam reserva em relação ao parágrafo primeiro.

Seja como for, os dois parágrafos mencionados possuem íntima ligação, pois um prevê o recurso à CIJ e o outro faculta a formulação de reserva em relação a essa jurisdição. Contudo, parece que seria mais conveniente, quando da publicação do decreto, apresentar um texto semelhante àquele proposto, por exemplo, pela França, a qual declarou, quando do depósito da Convenção, que *“the Government of the French Republic declares, in pursuance of article 29, paragraph 2, of the Convention, that it will not be bound by the provisions of article 29, paragraph 1”*.

#### **IV.4 Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas**

De acordo com o art. 20, 1. do tratado, as controvérsias envolvendo “dois ou mais Estados Partes” e versando “sobre a interpretação ou a aplicação desta Convenção e que não se possam resolver mediante negociações dentro de um prazo razoável serão submetidas a arbitragem por petição de um desses Estados.” A cláusula de jurisdição da CIJ está prevista no mesmo artigo, apenas para os conflitos que não tenham sido solucionados após o decurso de seis meses do pedido de arbitragem,

caso não se chegue a um acordo sobre a forma de organizar esta. Qualquer das partes envolvidas poderá “submeter a controvérsia à Corte Internacional de Justiça, mediante solicitação apresentada conforme o Estatuto da Corte.”

Assim como em outros tratados analisados no presente trabalho, a própria Convenção prevê a possibilidade de formular reserva quanto à referida cláusula. O parágrafo 2º do mesmo artigo 20 estipula que “no momento de assinar, ratificar, aceitar ou aprovar a presente Convenção, ou a ela aderir, poderá declarar não se considerar obrigado pelo parágrafo 1.”

Em parecer elaborado pela Conjur, com a data de 29 de outubro de 1998, salienta-se que não há vedação no ordenamento jurídico brasileiro à aceitação da jurisdição da Corte em tratados ou convenções internacionais. Nada obstante, o parecer ressalta a existência de “tendência que se vem verificando de o Poder Legislativo estabelecer reservas quanto a determinados artigos de tratados internacionais, não aprovados *in totum*.”

O parecer exemplifica essa tendência identificada no Congresso Nacional com o projeto de decreto legislativo para aprovação da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969. O parecer observa que partiu do Legislativo a proposta de reserva (à época, ainda pendente de votação) quanto ao artigo 66 da mencionada Convenção, o qual determina a jurisdição obrigatória da CIJ. Ademais, sustenta que o precedente da Convenção de Viena pode não se repetir no caso da Convenção para Supressão de Atentados com Bombas, porém, ressalta que, “no processo de ratificação”, “poderá o Poder Legislativo, por iniciativa própria, fazer uma reserva quanto ao art. 20”.

A reserva à cláusula que reconhece a jurisdição da Corte não partiu de orientação emanada do Executivo, não tendo sido declarada pelo Brasil no ato da assinatura. No caso da Convenção para Supressão de Atentados com Bombas, a reserva foi produto do processo de ratificação a que foi submetido o tratado, o qual pressupõe a interação entre os Poderes Legislativo e Executivo.

A Convenção foi negociada em 1997 e assinada pelo Brasil em 1999, que a ratificou em 2002. A reserva foi declarada somente no depósito do instrumento de ratificação. No ato de assinatura não foi declarada a intenção do Brasil de opor reserva à referida cláusula. Tampouco na Mensagem nº 932, de 2000, enviada pela Presidência da República ao Congresso Nacional (publicada no Diário do Senado Federal em 1º de março de 2002) – a qual reproduz resposta à consulta feita ao Itamaraty e ao Ministério da Justiça –, não há qualquer referência à intenção de declarar a reserva facultada na Convenção. O Decreto Legislativo nº 116, de 2002, aprovou o texto do tratado em sua integralidade. Apenas no instrumento de ratificação depositado junto à ONU e no Decreto nº 4.394, de 2002, há referência expressa à “reserva ao parágrafo 1 do seu art. 20”.

Dessas informações é possível extrair duas hipóteses. A primeira é a de que a posição do governo brasileiro mudou entre a assinatura da Convenção, em 1999, momento no qual a reserva já poderia ter sido formulada, e o depósito do instrumento de ratificação, em 2002. O que reforça essa tese, ademais, é o fato de que a Mensagem Presidencial ao Congresso tampouco faz referência à intenção de formular a reserva. A segunda hipótese é a de que o Poder Executivo decidiu exercer essa faculdade apenas após a aprovação integral do texto pelo decreto legislativo, o que, em interpretação já verificada em casos semelhantes, implicaria que o Poder Legislativo delegou ao Executivo a competência para julgar a conveniência ou não de excluir a jurisdição da CIJ.

#### **IV.5 Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo**

Um dos princípios que regem o Brasil na condução de suas relações internacionais é o repúdio ao terrorismo. Nesse sentido, é clara a Constituição Federal:

*Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:*

*(...)*

*VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;*

Imbuído desse espírito de repúdio ao terrorismo preconizado pela Constituição e consciente da necessidade de combater o terrorismo de maneira inteligente - não por meio de guerras, mas por meio da intensificação da cooperação internacional no planejamento e na adoção de medidas efetivas para dificultar o acesso de terroristas a meios de financiamento –, o Brasil assinou, internalizou e ratificou a Convenção sobre o Financiamento do Terrorismo.

A convenção foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Entre os vários artigos da convenção que visam à supressão do financiamento do terrorismo per se, consta o art. 24, que prevê a jurisdição da CIJ em caso de desinteligência entre os Estados partes quanto à interpretação ou à aplicação da convenção, *in verbis*:

##### *Artigo 24*

*1. Qualquer controvérsia entre dois ou mais Estados Partes envolvendo a interpretação ou aplicação da presente Convenção que não possa ser resolvida por meio de negociação em tempo razoável será, a pedido de um deles, submetida a arbitragem. Se, no prazo de seis meses a contar da data da solicitação de arbitragem, as partes não acordarem sobre a organização da arbitragem, qualquer daquelas partes poderá encaminhar a controvérsia à Corte Internacional de Justiça, por meio de requerimento, em conformidade com o Estatuto da Corte.*

*2. Cada Estado Parte poderá, quando da assinatura, ratificação, aceitação ou aprovação da presente Convenção, ou adesão à mesma, declarar que não se considera obrigado pelo parágrafo 1. Os demais Estados Partes não serão obrigados pelo parágrafo 1 no que se refere a qualquer Estado Parte que tenha feito essa reserva.*

*3. Qualquer Estado Parte que tenha feito reserva em conformidade com o parágrafo 2 poderá, a qualquer tempo, retirar a reserva por meio de notificação ao Secretário Geral das Nações Unidas.*

Como se nota, a convenção primeiramente conclama os Estados partes à negociação. Caso a negociação não resolva a controvérsia em tempo razoável, qualquer um dos envolvidos poderá solicitar que a controvérsia seja submetida à arbitragem. Se os envolvidos não conseguirem nem chegar a um acordo quanto à arbitragem no prazo de seis meses, qualquer um deles poderá encaminhar a controvérsia à CIJ.

Cioso em não comprometer-se de antemão com o reconhecimento da jurisdição da CIJ para resolver eventuais controvérsias quanto à interpretação ou aplicação da convenção, o Brasil formulou reserva ao artigo supracitado, por meio de declaração entregue à Secretaria-Geral das Nações Unidas, mediante a assinatura da convenção.

Nessa declaração, o Brasil, além de informar que alguns tratados a que fazem referência o anexo da convenção ainda não foram ratificados, deixa clara sua reserva ao parágrafo primeiro do art. 24, *in verbis*:

“O governo brasileiro declara, ademais, que não se considera obrigado pelo artigo 24, parágrafo 1, conforme lhe faculta o art. 24, parágrafo 2, da Convenção.”

O Parecer CJ/CGDI nº133/2002, de 24 de julho de 2002, refere-se a essa reserva como mera declaração interpretativa; trata-se, porém, de verdadeira reserva, contemplada, inclusive, pelo art. 3º do decreto que internaliza a referida convenção, *in verbis*:

“Art. 3º O Brasil não se obrigará pelo parágrafo 1o do artigo 24 da Convenção, conforme facultado pelo parágrafo 2o daquele artigo.”

O fato dessa reserva ter sido formulada por meio de uma declaração entregue à Secretaria-Geral das Nações Unidas pode levar a certa confusão a ponto de alguns juristas pensarem que se trata de declaração interpretativa. O Decreto Legislativo nº 769 de 2005 não comete o mesmo erro do parecer, pois não menciona especificamente uma declaração interpretativa - instrumento de direito internacional público -, mas “declaração entregue à Secretaria-Geral das Nações Unidas por ocasião da assinatura da referida convenção.”

A despeito da celeuma jurídica quanto à natureza do ato celebrado pelo Brasil, não resta dúvidas que o Brasil não aceitou a jurisdição da CIJ de antemão, para resolver eventuais desinteligências que surjam da interpretação ou da aplicação da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo.

## **V. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base nas análises quantitativas e qualitativas, é possível extrair algumas considerações interessantes acerca das características referentes à formulação de reserva sobre cláusulas de jurisdição da CIJ nos Tratados em que o Brasil é parte.

Em primeiro lugar, deve-se apontar que são muito mais tratados multilaterais do que bilaterais (apenas 4) que contêm a cláusula de jurisdição da CIJ. Dos tratados multilaterais, em apenas 6 casos não houve ainda a ratificação do Brasil. Embora pareça difícil encontrar qualquer causalidade que justifique a não ratificação daqueles 6 tratados específicos (que versam sobre temas diversos), pode-se dizer que qualquer causalidade não estaria vinculada a questão da jurisdição da CIJ. Se esse fosse o caso, o Brasil não teria ratificado tratados muito semelhantes, no aspecto material, a alguns dos que ainda não ratificou, como no caso de convenções sobre sinalizações viárias.

Em segundo lugar, no referente aos tratados com reservas à cláusula de jurisdição da CIJ, pode se afirmar que eles são poucos (apenas 9) e que versam sobre os mais diversos temas, não residindo no aspecto material dos acordos qualquer determinante para a não aceitação de jurisdição da Corte. Além disso, não se pode argumentar tampouco que a razão de o Brasil não formular reserva residiria na impossibilidade de formulá-la. Em apenas 13 casos o Brasil não poderia ter formulado reserva, sendo que em todos os outros 34 em que não há reserva, ela não foi feita por decisão soberana do país, e não por proibição do próprio tratado.

Em terceiro lugar, no referente aos aspectos temporais, pode se observar alguns comportamentos interessantes. Houve uma onda de ratificações de acordos internacionais a partir dos anos 1990, depois de uma retração, na década de 1980, que poderia ser justificada pelo momento de transição política e instabilidade econômica no país. Além disso, observou-se que 5 dos 9 Tratados com reserva à cláusula de jurisdição da CIJ foram ratificados na década de 2000, embora todos tenha sido assinados antes dessa década. Ademais,  $\frac{3}{4}$  dos Tratados foram ratificados em intervalo de tempo de até 8 anos.

Importante observar que, dos 7 tratados que mais demoraram para serem ratificados, 4 o foram com reserva à cláusula da CIJ, indicando que na maior parte dos acordos que geraram mais debate (considerando que a demora em ratificá-los decorre dos debates no Congresso e da interação deste com o Poder Executivo), houve reserva à cláusula de jurisdição. Observou-se, ademais, a ausência de qualquer lógica aparente que explique a formulação de reservas pelo Brasil à cláusula de jurisdição da CIJ. Em praticamente todas as décadas pesquisadas, identificou-se a existência, ainda que pontual, de orientação no sentido de não submeter o Brasil à jurisdição da corte, pouco importando se essa orientação foi explicitada na assinatura ou na adesão/ratificação do tratado.

Finalmente, em relação à pesquisa qualitativa, pode se concluir que não há um responsável único, dentro do governo, pela formulação da reserva. Por vezes a reserva tem origem no Congresso Nacional, como no caso da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, por vezes ela vem do Executivo, como nos casos da Convenção contra a Tomada de Reféns e da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher. Seja como for, não pôde ser

comprovado na pesquisa o argumento de que o país teria como orientação tradicional o não reconhecimento da jurisdição automática da CIJ em tratados com a referida cláusula.

A pesquisa deixou uma inquietação nos pesquisadores interessados no assunto: onde pode ter surgido o argumento de que há uma tradição jurídica de não reconhecer esse tipo de cláusula, quando essa tradição, em termos quantitativos, não existe? Um trabalho acadêmico não é capaz de solucionar todas as questões. O universo da relação entre a Corte Internacional de Justiça e o Brasil é um tema ainda não suficientemente explorado. O presente trabalho constitui um ponto de partida para futuras pesquisas.