

A PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Não vamos estudar um projeto, nem focalizar uma proposição em todo seu andamento. A presente documentação tem como objetivo reunir alguns elementos, como pareceres, opiniões, entenderes, sôbre um assunto delicado, de Direito Constitucional, que ainda não se estabelece, no entender de todos, em ponto pacífico: pode o Legislativo emendar um tratado internacional? Sua atribuição, sua competência se restringirá à aprovação ou reprovação, sem oportunidade de fazer reservas ou inserir cláusulas ao acôrdo internacional?

Os Pareceres números 882, 883, 884, 885 e 886, sôbre o Projeto de Decreto Legislativo n.º 23, de 1963 (n.º 164-B/63, na Câmara), são os seguintes (1):

PARECER N.º 882, DE 1964

(Da Comissão de Constituição e Justiça)

Com a Mensagem n.º 49-62, de 2 de abril do ano passado, o Sr. Presidente da República dirigiu-se ao Congresso Nacional para submeter à sua apreciação o texto do Acôrdo de Cooperação no Campo das Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, celebrado, a 9 de junho de 1961, nesta Capital, entre o Brasil e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM).

Ressalta a exposição de motivos, do então Primeiro-Ministro, anexa à referida mensagem, que "a assinatura do Acôrdo em causa abre excelentes possibilidades de cooperação com a EURATOM nos seguintes campos: troca de conhecimentos e informações no domínio da pesquisa e desenvolvimento, da proteção sanitária, da aquisição de instalações e equipamentos, inclusive na elaboração de projetos, do fornecimento de minérios, materiais físseis e especiais, combustíveis irradiados e isótopos, do intercâmbio de estudantes, técnicos e professores e, finalmente, da pesquisa e prospecção de minérios de interesse para a energia nuclear".

Nos documentos que instruem a solicitação governamental, salienta-se, com ênfase especial, que a celebração dêsse Acôrdo constituiu ato de grande repercussão internacional, em que o Brasil capitalizou prestígio político, visto como, até a data de sua assinatura, a EURATOM só tinha realizado acôrdos com os Estados Unidos da América, a Grã-Bretanha e o Canadá, sendo, portanto, o nosso País o primeiro da América Latina a vincular-se, por ato internacional, com a mencionada Comunidade.

A Câmara Federal, atendendo à ponderação do Ministro das Relações Exteriores, constante de ofício datado de 27 de março do ano em curso, aprovou emenda ao artigo 10 do Acôrdo, retificando, assim, divergência existente entre o texto francês e o correspondente português.

A matéria encontra amparo nos artigos 5.º, n.º I, 66, n.º I, e 87, n.º VII, da Constituição Federal, e o texto do acôrdo assegura, em tôdas as suas cláusulas e condições, a igualdade das partes contratantes e a reciprocidade de tratamento.

Em face do que, somos pela aprovação do projeto (2).

PARECER N.º 883, DE 1964

(Da Comissão de Relações Exteriores)

O Projeto de Decreto Legislativo n.º 23, de 1963, aprova o texto do Acôrdo de Cooperação no Campo das Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, celebrado em Brasília, a 9 de junho de 1961, entre o Brasil e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM), de que fazem parte França, Bélgica, Luxemburgo, Alemanha, Holanda e Itália.

"A assinatura do Acôrdo — assinala a exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores — abre excelentes possibilidades de cooperação com a EURATOM nos seguintes campos: troca de conhecimentos e informações no domínio da pesquisa e desenvolvimento, da proteção sanitária, da aquisição de instalações e equipamentos, inclusive na elaboração de projetos, do fornecimento de minérios, materiais físseis e especiais, combustíveis irradiados e isótopos, do intercâmbio de estudantes, técnicos e professores e, finalmente, da pesquisa e prospecção de minérios de interesse para a energia nuclear."

Outros pontos devem ser observados no acôrdo: 1.º) a cooperação entre as partes contratantes se fará mediante ajustes em que se procurará acomodá-lo às leis e aos regulamentos em vigor em ambas, bem como aos compromissos internacionais por elas assumidos por força de atos internacionais; 2.º) a vigência do Acôrdo é de 20 anos, podendo

(1) Publicados no D.C.N., Seção II, de 28 de agosto de 1964, págs. 2962 e segs.

(2) Sala das Comissões, 16 de outubro de 1963. — Silvestre Pérciles, Presidente — Wilson Gonçalves, Relator — Jefferson de Aguiar — Edmundo Levi — Argemiro de Figueiredo — Josaphat Marinho.

ser denunciado por notificações, com seis meses de antecedência; 3.º) o Brasil é o primeiro país da América Latina a vincular-se por ato internacional à Comunidade Européia de Energia Atômica, o que capitalizou prestígio político para o nosso País — afirma o Ministro das Relações Exteriores —, já que a EURATOM só manteve acôrdos, até agora, com os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Canadá.

Diante das razões acima apresentadas pelo Itamarati, nada temos a opor à aprovação do projeto em exame (3).

PARECER N.º 884, DE 1964

(Da Comissão de Economia)

O projeto de decreto legislativo ora examinado aprova o texto do Acôrdo de Cooperação no Campo das Utilidades Pacíficas da Energia Atômica, celebrado em Brasília, a 9 de junho de 1961, entre o Govêrno brasileiro e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM).

O texto do Acôrdo dispõe (art. I) que as Partes Contratantes prestar-se-ão mutuamente ajuda e assistência para favorecer e desenvolver as utilizações pacíficas da energia atômica.

Considerando a missão exclusivamente pacífica da Comunidade Européia de Energia Atômica, frisa em seqüência o texto do Acôrdo, toda atividade desligada de utilizações pacíficas da energia atômica se acha excluída da cooperação entre as partes contratantes.

A cooperação prevista no Acôrdo poderá estender-se aos seguintes domínios (art. II):

- a) à comunicação de conhecimento referindo-se principalmente a:
 - I — pesquisas e desenvolvimento;
 - II — proteção sanitária;
 - III — instalação e equipamentos (compreendendo projetos, planos e descrições);

IV — uso das instalações e equipamentos, minérios, materiais férteis, materiais fisséis e especiais, combustíveis irradiados e radioisótopos;

- b) à concessão de licenças e de sublições de patentes;
- c) ao intercâmbio de estudantes, técnicos e professores;
- d) ao melhoramento das técnicas de prospecção e pesquisa mineral;
- e) à realização de instalações e equipamentos;
- f) ao fornecimento de minérios, materiais férteis, materiais fisséis e especiais e radioisótopos;
- g) à transformação de minérios e materiais férteis e o tratamento químico dos combustíveis.

Fica, outrossim, estabelecido (artigo III), que a cooperação far-se-á segundo modalidades que serão ajustadas em cada caso. A cooperação não poderá contrariar as leis e regulamentos em vigor no Brasil e na Comunidade, nem os acôrdos internacionais de que o Brasil e a Comunidade sejam participantes.

Pelo texto do Acôrdo, ficamos sabendo que a Comunidade Européia de Energia Atômica é integrada pelos países ora enumerados: Reino da Bélgica, República Federal da Alemanha, República Francesa, República Italiana, Grão-Ducado de Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos.

Pronunciaram-se favoravelmente à matéria, as ilustradas Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores desta Casa.

No assunto, em nosso entender, as implicações de ordem econômica decorrem destes dois fatos básicos:

1 — possibilidade aberta ao Brasil, de receber assistência externa para formar as equipes de especialistas em tecnologia atômica

(3) Sala das Comissões, 6 de outubro de 1963. — Jefferson de Aguiar, Presidente — Benedito Valladares, Relator — Eurico Bezende — Daniel Krieger — Padre Calazans — Filinto Müller — Argemiro de Figueiredo — Mem de Sá.

ca de que está precisando, a fim de não perder o lugar que já ocupa no plano internacional;

II — obrigação criada para o Brasil na linha dos programas que vierem a ser traçados, de fornecer matérias-primas de alta essencialidade a países membros da EURATOM.

Mostra a experiência histórica, de muitas maneiras, que o progresso técnico de qualquer país só alcança ritmo satisfatório de expansão, quando esse país se beneficia das informações científicas, das patentes industriais, dos equipamentos produzidos, do **know how**, enfim, já acumulado em outros países mais evoluídos, cultural e economicamente.

O reconhecimento disso está, em nosso entender, em boa concordância com os princípios da paz e da cooperação entre as nações, hoje tidos, universalmente, como os únicos que, praticados, assegurarão progresso e bem-estar à humanidade.

Todavia há uma **segunda face** a examinar no presente caso — franquiamento a outras nações, dos minerais atômicos do Brasil — e o resultado dessa análise, análise que não poderá ser feita por este órgão, deverá ocupar lugar de maior importância na própria fundamentação do pronunciamento a ser formalizado por esta Comissão de Economia, a propósito do Acôrdo em tela.

É difícil, muitas vezes, **dissociar** a expressão econômica de um projeto, ou de uma política, da sua expressão ou implicações de ordem militar. E, na linha desse raciocínio, não hesitamos em afirmar que **só será conveniente à economia de um país aquilo que não for indesejável à sua segurança.**

A opinião deste órgão sobre o assunto, para ser completa, deverá, necessariamente, levar em conta o pronunciamento da Comissão de Segurança Nacional, cuja audiência então propomos, concluindo nossas considerações (4).

PARECER N.º 885, DE 1964

(Da Comissão de Segurança Nacional)

O Acôrdo celebrado pelo Brasil com a EURATOM e cuja aprovação pelo Congresso

Nacional está em debate, exige, para a boa compreensão de suas conseqüências, algumas considerações.

Em primeiro lugar, sabemos que a matéria atômica será, no futuro, uma das principais fontes de energia. No próximo século, as reservas petrolíferas e carboníferas terão diminuído sensivelmente, pela exaustão das jazidas respectivas.

Restará, portanto, além do aproveitamento dos potenciais hidráulicos, a energia do sol, dos ventos e das marés, que, pelos conhecimentos atuais, não darão amplitude ao desenvolvimento do mundo.

A par disso, sabe-se que há no mundo uma grande preocupação pela perspectiva de falta de água e diminuição dos cursos dos rios.

Tais razões nos levam a opinar que, em todo e qualquer acôrdo internacional firmado com nações ou comunidades de nações de qualquer espécie deve resguardar o direito do país fornecedor de matéria-prima de suspender esses fornecimentos, mediante denúncia unilateral, inclusive no caso dos acôrdos concluídos no quadro do Acôrdo em discussão, referidos na letra "c" do artigo XVII.

Somos, portanto, favoráveis à aprovação do Acôrdo, inclusive com a tradução do artigo X nos termos da retificação apresentada pelo então Ministro Hermes Lima, desde que suprimida a letra "c" do artigo XVII.

Este é o parecer (5).

PARECER N.º 886, DE 1964

(Da Comissão de Economia)

O presente projeto de decreto legislativo, que aprova o texto do Acôrdo de Cooperação

(4) Sala das Comissões, 29 de novembro de 1963. — Filinto Müller, Presidente — Júlio Leite, Relator — Jefferson de Aguiar, com restrições quanto ao alegado acesso "às nações dos nossos materiais fisséis", desde que o acôrdo o restringe e a lei não o autoriza, tanto que só são autorizadas operações de governo a governo, de acôrdo com os interesses nacionais e conforme pronunciamento do Conselho de Segurança Nacional — Sebastião Archer — Mello Braga — Attilio Fontana.

(5) Sala das Comissões, 9 de julho de 1964. — Zacharias de Assumpção, Presidente — José Ermirio, Relator — Silvestre Péricles — José Guilomard dos Santos — Attilio Fontana, vencido.

no Campo das Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, entre o Brasil e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM), celebrado nesta Capital, a 9 de junho de 1961, foi por nós relatado na Comissão de Segurança Nacional, para onde foi enviado por solicitação do nobre relator da matéria, Senador Júlio Leite, da Comissão de Economia, a fim de poder complementar seu parecer.

Esta providência se deveu ao fato de o assunto, objeto do Convênio celebrado pelo Brasil, apresentar aspectos intimamente ligados aos interesses militares e à segurança nacional, e que estão, por sua própria natureza, associados à política econômica do Brasil.

Cumprindo esta formalidade regimental, externamos com firmeza nosso pensamento naquele órgão técnico, no sentido de ser assegurado ao país fornecedor de matéria-prima, em todo e qualquer ajuste internacional com qualquer nação ou comunidade, o direito inalienável de suspender os seus fornecimentos, mediante denúncia unilateral.

Ora, o texto do Acôrdio em apêço versa sobre assunto da maior gravidade do ponto de vista do interesse da própria segurança do nosso País, relativamente ao franquimento ou fornecimento pelo Brasil de seus minerais atômicos, interesse este que deve sobrepor-se, a nosso ver, a todo e qualquer outro de natureza utilitária, econômica, jurídica ou política.

A sobrevivência e a soberania econômica de uma nação, se dependem dos recursos materiais de que ela possa dispor, só serão devidamente consolidadas na medida que atenderem às conveniências de suas reservas de matéria-prima, de que ocupam lugar de destaque, pela sua primacial importância, as nossas disponibilidades em minerais atômicos.

Eis por que impugnamos, como atentatório aos interesses não só econômicos como da segurança nacional, o disposto na letra "c" do artigo XVII, cuja supressão propomos como medida acauteladora dos mais legítimos interesses da nação brasileira, que deve zelar sobretudo pela preservação dos seus recursos, capazes de lhe assegurar a emancipação econômica e a sua defesa interna e externa.

Complementando, destarte, o magnífico parecer emitido pelo eminente Senador Júlio

Leite no seio desta Comissão, concluímos pela aprovação do presente Acôrdio, nos termos do parecer da Comissão de Segurança Nacional (6).

Na sessão de 3 de setembro de 1964 (7), o Sr. Presidente (8), anunciando a discussão, em turno único, do Projeto de Decreto Legislativo n.º 23, de 1963, levou ao conhecimento dos Srs. Senadores que a Comissão de Segurança Nacional manifestara-se favoravelmente a aprovação do Acôrdio, desde que fosse suprimida a letra "c", do art. XVII, mas que, tendo em vista que esta Comissão não formalizara emenda supressiva do referido dispositivo, o projeto deveria ser retirado da Ordem do Dia e novamente encaminhado àquele Comissão. O Sr. Afonso Arinos, tendo pedido a palavra pela ordem, pronunciou a seguinte oração:

"O SR. AFONSO ARINOS:

(Pela ordem — Sem revisão do orador)

— Senhor Presidente, tendo acompanhado atentamente a leitura da exposição que Vossa Excelência vem de fazer, verifico que existe sugestão de que seja apresentada emenda supressiva da letra "c" do art. 17 do Acôrdio Internacional, objeto de votação.

Sem que eu possa, desde logo, emitir uma opinião, devo, a respeito, permitir-me levar ao conhecimento de Vossa Excelência que entrei em dúvida sobre a possibilidade jurídica dessa supressão, porque não se trata de um tratado bilateral, no qual, de acôrdio com a tradição do nosso Direito e com as regras habitualmente aceitas do Direito Internacional, são permitidas emendas, sendo apenas a consequência desta permissão a necessidade do reinício das negociações referentes aos tratados.

Temos, com efeito, muitos exemplos, sobretudo nos Estados Unidos da América, que denotam a possibilidade de emendas aos tratados internacionais. O caso em apêço, entretanto, me parece um pouco diferente: cogita-se não de um tratado bilateral, onde possam ser reiniciadas as negociações pelas duas

(6) Sala das Comissões, 20 de agosto de 1964. — Sebastião Archer, Presidente — José Ermirio, Relator — Bezerra Neto — Aurélio Vianna — Zacharias de Assumpção.

(7) Publicada no D.C.N., Seção II, de 4-9-64.

(8) Nogueira da Gama.

partes contratantes, mas, sim, de um tratado multilateral ao qual o assentimento da potência interessada se faz através de uma adesão; é um tratado ao qual se adere, não é um tratado que se negocia.

Nestas condições, repito, sem que eu tenha ainda a respeito uma opinião formada, como membro da Comissão de Constituição e Justiça, parece-me que o problema jurídico se pode apresentar: é ou não possível, no Direito Brasileiro, emendar-se um tratado de adesão multilateral, que existe e está, provavelmente, registrado na sessão competente das Nações Unidas, em que a participação se expressa por via de adesão e não de negociação?

É fundado nestas razões, que me ocorrem ao ouvir a leitura da emenda feita por V. Ex.^a, que consulto a Mesa, em forma de questão de ordem, sobre se seria possível enviar um requerimento, a fim de que a matéria seja sujeita à apreciação da douda Comissão de Constituição e Justiça. **(Muito bem.)**"

O **Diário do Congresso Nacional**, Seção II, de 27 de abril de 1965, publica, à página 906, as seguintes Pareceres:

PARECER N.º 342, DE 1965

(Da Comissão de Constituição e Justiça)

Em virtude de requerimento ao nobre Senador Afonso Arinos e diante dos pronunciamentos havidos na sessão do dia 3 de setembro do ano próximo passado, volta este processo à consideração da douda Comissão de Constituição e Justiça, para que se manifeste sobre questão especial suscitada nos aludidos debates.

Após pareceres favoráveis desta Comissão e da de Relações Exteriores, o projeto foi ao exame da Ilustrada Comissão de Economia, que, por sua maioria, opinou pela audiência, no caso, da Comissão de Segurança Nacional. Esta, em parecer de autoria do ilustre Senador José Ermirio de Moraes, concluiu do seguinte modo:

"Somos, portanto, favoráveis à aprovação do Acôrd, inclusive com a tradução do Artigo X nos termos da retificação

apresentada pelo então Ministro Hermes Lima, desde que suprimida a letra "c" do artigo XVII."

Em Plenário, surgiu a questão preliminar consistente em saber se, em acôrdos dessa natureza, é juridicamente possível operar-se a supressão recomendada pela Comissão de Segurança Nacional, neste passo secundada, em novo pronunciamento, pela Comissão de Economia. Restringe-se a isso, segundo nos parece, o reexame que ora deve fazer a Comissão de Constituição e Justiça.

Não compete, pois, apreciar o mérito da cláusula que se deseja suprimir, embora nos seja lícito louvar o zelo patriótico daqueles que, como o digno Relator da Comissão de Segurança Nacional, anteendo a importância futura que exercerá no mundo a energia atômica, pretendem salvaguardar os altos interesses do nosso País.

Trata-se, como está evidente, da apreciação pelo Congresso Nacional de um tratado assinado pelo Governo Federal com a Comunidade Europeia de Energia Atômica.

No tocante ao assunto, dispõe a nossa Carta Magna, nos seus artigos 66, n.º 1, e 87, n.º VII:

"Art. 66. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
I - resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebrados com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República."

"Art. 87. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
VII - celebrar tratados e convenções internacionais ad referendum do Congresso Nacional."

Do estudo conjugado dos dois textos constitucionais acima transcritos e da praxe que pacificamente se adota no parlamento brasileiro, ousamos inferir que compete, **privativamente**, ao Presidente da República celebrar

tratados ou convenções com Estados estrangeiros e ao Congresso Nacional cumpre resolver, **definitivamente**, sobre esses mesmos tratados e convenções. Em outras palavras, impondo ao Chefe do Poder Executivo celebrar ou participar desses acordos, como parte contratante, que é, e ao Poder Legislativo aprová-los ou não, para que os atos produzam os seus efeitos em caráter definitivo.

Entendemos, deste modo, que ao Congresso Nacional é, apenas, facultado homologar, ou não, o tratado ou convenção, mas nunca interferir no seu contexto para eliminar ou acrescentar qualquer declaração, ressalva, cláusula ou condição.

Tanto mais isto nos parece certo quanto é preciso ter-se em conta que os tratados e convenções, previstos na Carta Federal, são verdadeiros contratos, atos bilaterais ou multilaterais, que, por isso mesmo, não podem ser modificados, no todo ou em parte, senão com o consenso expresso de todos os seus participantes. No caso em foco, a conclusão é ainda mais vigorosa, porque, como bem salientou o brilhante Senador Afonso Arinos, preclaro Presidente desta Comissão, o tratado de energia atômica é daqueles em que o assentimento se dá por adesão.

Diante destas considerações, parece-nos que ao Senado cabe, na espécie, aceitar ou rejeitar no todo o ato internacional praticado pelo Presidente da República. Se uma parte dele for considerada prejudicial aos interesses nacionais, o remédio será a sua desaprovacão total. Da conveniência, ou não, do ato no seu todo, cabe ao plenário decidir.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo. (9)

PARECER N.º 343, DE 1965

(Da Comissão de Segurança Nacional)

O projeto de decreto legislativo ora examinado aprova o texto do Acôrdo de Cooperação no Campo das Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, celebrado em Brasília, a 9 de junho de 1961, entre o Brasil e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), de que participam França, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Itália.

A propositura iniciou sua tramitação nesta Casa em 20 de agosto de 1963, sendo encaminhada às Comissões de Constituição e Justiça, Relações Exteriores e Economia.

Em 16 de outubro de 1963, relatado pelo nobre Senador Wilson Gonçalves, foi o projeto apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça. E o parecer desse Órgão foi a êle favorável, sob a alegação de que "a matéria encontra amparo nos artigos 5.º, n.º I, 66, n.º I, e 87, n.º VII, da Constituição Federal, e o texto do acôrdo assegura, em tôdas as suas cláusulas e condições, a igualdade das partes contratantes e a reciprocidade de tratamento".

Esta Comissão, por sua vez, aceitou parecer do relator, Senador Júlio Leite, em 29 de novembro de 1963. Depois de ponderar que "só será conveniente à economia de um país aquilo que não for indesejável a sua segurança", conclui o parecer da Comissão de Economia que a opinião do Órgão sobre o assunto, "para ser completa, deverá, necessariamente, levar em conta o pronunciamento da Comissão de Segurança Nacional", cuja audiência foi então proposta.

Em 9 de julho de 1964, esta Comissão de Segurança Nacional emitiu parecer sobre o projeto, sendo relator do mesmo o ilustre Senador José Ermírio de Moraes.

Diz o parecer então emitido que "qualquer acôrdo internacional firmado com nações ou comunidades de nações de qualquer espécie deve resguardar o direito do país fornecedor de matéria-prima, de suspender esses fornecimentos, mediante denúncia unilateral, inclusive no caso dos acordos concluídos no quadro do Acôrdo em discussão, referidos na letra "c" do artigo XVII". E conclui pela "aprovação do Acôrdo, inclusive com a tradução do artigo X, nos termos da retificação apresentada pelo então Ministro Hermes Lima, desde que suprimida a letra "c" do artigo XVII".

(9) Sala das Comissões, 10 de março de 1965. — Heribaldo Vieira, Presidente — Wilson Gonçalves, Relator — Bezerra Neto — Edmundo Levi — Josaphat Marinho, pela conclusão, na espécie — Menezes Pimentel — Jefferson de Aguiar, com restrições, por admitir emenda em tratados internacionais, a qual, se aprovada, exigirá o pronunciamento da outra Alta Parte Contratante, invocando, aqui, o brilhante parecer, em caso semelhante, do eminente Professor Haroldo Valadão.

O projeto voltou então à Comissão de Economia, para que ela emitisse parecer conclusivo, o que ocorreu a 20 de agosto de 1964. A Comissão, aceitando sugestão do relator, Senador José Ermírio de Moraes, conclui pela aprovação do Acôrdo, "nos termos do parecer da Comissão de Segurança Nacional".

No corrente ano, volta o projeto à Comissão de Constituição e Justiça, "em virtude de requerimento do nobre Senador Afonso Arinos, e diante dos pronunciamentos havidos na sessão do dia 3 de setembro do ano próximo passado". E aquele órgão manifestou-se sôbre o assunto a 10 de março corrente, quando foi aprovado parecer do relator, Senador Wilson Gonçalves.

Observa o parecer em referência, que "a questão preliminar consiste em saber se, em acôrdos dessa natureza, é juridicamente possível operar-se a supressão recomendada pela Comissão de Segurança Nacional, neste passo secundada, em nôvo pronunciamento, pela Comissão de Economia".

O parecer alude, a seguir, às disposições constitucionais sôbre a competência do Congresso Nacional e do Presidente da República na celebração e homologação de tratados e convênios internacionais.

Após analisar o texto constitucional, nessa parte, diz o parecer que "ao Congresso Nacional é, apenas, facultado homologar ou não o tratado ou convenção, mas nunca interferir no seu contexto para eliminar ou acrescentar qualquer declaração, ressalvada cláusula ou condição".

"Ao Senado" — é ainda o texto do parecer da Comissão de Justiça, que estamos transcrevendo — "cabe, na espécie, aceitar ou rejeitar no todo" o ato internacional praticado pelo Presidente da República. Se uma parte dêle fôr considerada prejudicial aos interesses nacionais, o remédio será sua desaprovação total.

Retorna, pois, o projeto, a este Órgão, para que seja reexaminado, tendo em vista o segundo pronunciamento a seu respeito da Comissão de Constituição e Justiça.

Concluindo, opinamos pela aprovação do presente projeto de decreto legislativo, nos termos em que foi aprovado na Câmara dos Deputados. É o parecer (10).

O projeto foi aprovado em Plenário e encaminhado à Comissão de Redação, onde, pelo Parecer n.º 488, de 1965, teve seu texto firmado em definitivo. A promulgação se deu a 21 de maio de 1965:

Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, nos termos do art. 66, n.º I, da Constituição Federal, e eu, Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal, promulgo o seguinte

DECRETO LEGISLATIVO

N.º 42, DE 1965 (11)

Aprova o texto do Acôrdo de Cooperação no Campo das Utilizações Pacíficas da Energia Atômica, entre o Govêrno dos Estados Unidos do Brasil e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM), firmado em Brasília, a 9 de junho de 1961.

Art. 1.º — É aprovado o texto do Acôrdo de Cooperação no Campo das Utilidades Pacíficas da Energia Atômica, firmado em Brasília, a 9 de junho de 1961, entre o Govêrno dos Estados Unidos do Brasil e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM).

Art. 2.º — Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 21 de maio de 1965.

Auro Moura Andrade

Presidente do Senado Federal

Ainda outro exemplo (12) pode constar de nossa documentação sôbre o papel do Legislativo nos acôrdos internacionais:

O Parecer n.º 53, de 1953, da Comissão de Relações Exteriores (13), sôbre o Projeto de Decreto Legislativo n.º 35, de 1950, da Câmara

(10) Sala das Comissões, em 20 de abril de 1965. — Zacharias de Assumpção, Presidente — Victorino Freire, Relator — Irineu Bornhausen — Oscar Passos.

(11) Publicado no D.C.N. — S. II — 22-5-65, pág. 1.380.

(12) Tendo em vista que nosso trabalho não pretende historiar fatos, não nos prendemos à ordem cronológica.

(13) Publicado no D.C.N., Sec. II, de 13/2/53, pág. 898.

dos Deputados (14), após alusão a alguns pontos do acôrdo internacional a que se referia, considerando-os colidentes com nossa legislação, era pela rejeição do tratado, visto que os tratados internacionais não são susceptíveis de ratificação parcial, mas de aprovação ou rejeição total, sem restrições ou modificações. Em 1963, o Parecer n.º 418/63, da Comissão de Constituição e Justiça, sôbre este mesmo Projeto (15), após breve histórico e sinopse, comenta:

"Em face da situação em que ficou o projeto de decreto legislativo em estudo, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e pareceres contrários das Comissões de Relações Exteriores e de Finanças para ser apreciado pelo Plenário, houve por bem o nobre Senador Alfredo Neves oferecer-lhe emenda no sentido de fazer o Poder Executivo acompanhar a ratificação do Acôrdo, das reservas dos artigos 9.º, letra "b", e 10, letra "b".

E fê-lo não somente movida por estôrço de conciliação, senão também convencido da inconsistência das razões apresentadas para a impugnação do referido projeto de decreto legislativo.

Justificando a proposição sob o aspecto de sua legalidade, argumenta o nobre prolator que as reservas em aprêço não constituem emendas ao Acôrdo e que a propositura destas é outra."

"O Acôrdo internacional pertence àquela categoria de atos jurídicos, denominados de atos completos, isto é, aquêles atos para cuja formação e definitiva validade são necessárias as vontades de vários em tempos diversos."

"É falso — prossegue o prolator da proposição —, que o Congresso só possa examinar o Acôrdo rejeitando-o ou aprovando-o monoliticamente, sendo-lhe defeso propor emendas, porque isto feriria o princípio geral de direito, de que uma terceira parte não pode alterar os têrmos de uma convenção celebrada entre as partes originais."

"Não está de modo nenhum terminado quando de sua celebração. Ele continua em plena fase de elabora-

ção, pois os órgãos constitucionais ainda não lhe deram validade e é por isto que aos Congressos se reconhece hoje, mansamente, possuírem o que os publicistas americanos denominam de **Treaty-making-power.**"

"O Congresso julga um acôrdo celebrado pelo Executivo e a este dá a sua resposta; o seu diálogo constitucional é com este que é mantido; é a este que êle diz que o Acôrdo pode ou não pode ser ratificado, ou em que condições poderá sê-lo."

"O Congresso Americano — adianta o Senador Alfredo Neves —, cuja faculdade é idêntica, já condicionou o seu consentimento para ratificação de acôrdos 196 vêzes, sendo a última no mês de agosto último, relativamente ao Acôrdo de **modus vivendi.** "Entre nós mesmos, segundo Aurelino Leal, em **Teoria e Prática da Constituição Federal**, já procedemos de igual forma quando, em 1910, aprovamos o Acôrdo para repressão ao tráfico de brancas, **sob reserva, porém, do art. 5.º.** E há poucos dias a Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados, pela quase unanimidade de seus membros (14 contra 1), julgou a aprovação de acôrdos, sob reservas, de interpretação ou supressão, não só rigorosamente constitucional e jurídica, mas também como politicamente aconselhável, tendo em vista a conveniência de fazer o Congresso participar crescentemente da política externa, como sucede com o Senado americano."

Estas as razões fundamentais em que baseia o ilustre prolator a emenda em apreciação.

A prática internacional mostra na chamada "reserva" a cláusula que apresen-

(14) O acôrdo fôra firmado pelo Brasil a 22/9/49 com a O.E.A. sôbre a concessão de privilégios, imunidades e franquias para membros e funcionários daquela organização.

(15) Publicado no D.C.N., Sec. II, de 23/8/63, pág. 2116.

ta uma das partes contratantes para subtrair-se a obrigações emergentes ou decorrentes de certas disposições ou de determinada interpretação de um tratado. Elas podem ser oferecidas na assinatura ou na ratificação dos tratados e precisam, para uma validade, da aceitação tácita ou expressa dos demais contratantes.

É este o conceito de reserva na versão mais corrente dos internacionalistas e no repositório dos fatos da comunidade internacional (Spiropoulos, **Traité Théorique et Pratique du Droit International Public**, Paris, 1933, pág. 245; Podesta Costa, **Derecho Internacional Publico**, Buenos Aires, 1947, segunda edição, páginas 188 a 190; Moreno Quintana e Boffini Shaw, **Derecho Internacional Publico**, Buenos Aires, 1950, página 313; Sibert, **Traité du Droit International Public**, Paris, 1951, vol. 2.º, páginas 187 a 199; Cavaré, **Le Droit International Public Positif**, Paris, 1951, vol. 2.º, páginas 67, 77 e 79).

Um dos exemplos clássicos de reservas a tratados nos repertórios internacionais da matéria é o da França, relativo à Conferência de Bruxelas, de 2 de julho de 1890, assinado com ressalvas dos artigos 21 a 23, e 42 a 61, definindo normas repressivas do tráfico das brancas (Despagnet, **Cours de Droit International Public**, Paris, 1905, terceira edição, páginas 432, 433 e 534; Bonfils, **Manuel de Droit International Public**, Paris, quinta edição, 1908, páginas 229, 230 e 494), e é conhecido o registro de 156 tratados internacionais aprovados, sob reservas, pelos Estados Unidos da América, até 1928.

Uma estatística publicada em 1935 pelo Departamento de Estado mostra que sobre um total de 962 tratados submetidos à aprovação do Senado, entre 1789 e 1934, 682 foram aceitos sem modificações, 173 com emendas ou reservas, 15 rejeitados, 21 retirados pelo Presidente e 71 ficaram sem o pronunciamento definitivo do Senado (Carlos M. Bidegain, **El Congreso de Estados Uni-**

dos de América, Buenos Aires, 1950, página 412).

Na grande República da América do Norte — por força do art. 2.º, sec. 2, n.º 2, da "arca santa de tôdas as liberdades":

"Poderá (o Presidente da República), mediante parecer e consentimento do Senado, concluir tratados, contanto que êstes sejam aprovados por dois terços dos Senadores presentes"

No Senado americano, a ratificação dos tratados internacionais suscitou, muitas vêzes, longas discussões e acalorados debates.

Definindo esse ambiente parlamentar em linguagem pitoresca e imaginosa, "o Secretário de Estado John Hay comprou, de uma feita, a ratificação de um tratado a uma tourada, observando que se poderia estar certo de que "êle", o tratado, nunca sairia da arena com vida". No entanto, o Senado ratificou, sem reservas, cerca de 80% dos tratados que lhe foram submetidos à apreciação e rejeitou *in limine* pouco mais de 60%, durante tôda a história do país. De pouco mais de mil tratados negociados, "mais de 150 mereceram aprovação parcial com emendas ou reservas" (Zink, **Government and Politics in the United States**, New York, 1947, páginas 371-372).

No testemunho autorizado de Story, já nos primeiros tempos do govêrno, o texto constitucional relativo aos tratados levantou dúvidas na sua interpretação: indagava-se se a intervenção do Senado deveria preceder qualquer negociação, ou se a sua intervenção se limitava ao direito de dar-lhe ou recusar-lhe o assentimento depois de concluído o tratado, ou, enfim, se o Presidente tinha o direito de escolher um dos dois processos. A primeira solução prática dessas dificuldades ocorreu no govêrno do imortal Washington que, pelo menos uma vez, ouviu

prèviamente o Senado (*Commentaire sur la Constitution des Etats*, trad. de Paul Odent, Paris, 1845, vol. 2.º, págs. . . . 278-279).

O que, porém, é hoje ponto pacífico, até firmado na jurisprudência da Suprema Corte, é a competência do Senado para aprovar, rejeitar ou oferecer emendas, condições ou reservas na ratificação dos tratados (Dr. von Holst, *The Constitutional Law*, Chicago, 1887, págs. 200-201); Willoughby, *Principles of the Constitutional Law*, New York, 1914, págs. 159-160; Mathews, *The American Constitutional System*, New York, 2.ª ed., 1940, págs. 308-309; Beard, *American Government and Politics*, New York, 9.ª ed., págs. 293-294, e Munro, *The Government of the United States*, New York, 1947, 5.ª ed., págs. 292-293).

Entre nós, quer no regime de 1891, arts. 34, n.º 12 e 48 n.º 16, quer no sistema vigente, de 1946, arts. 66, I, e 87, VII, a identidade dos textos constitucionais dá-lhes o mesmo sentido doutrinário e o mesmo alcance prático.

Comentando a carta republicana de 24 de fevereiro, duas autoridades do maior renome divergem na interpretação dos textos constitucionais referentes ao procedimento do Congresso Nacional em face dos tratados internacionais.

João Barbalho, depois de reconhecer e proclamar que a atribuição do Congresso Nacional de ratificar os ajustes, convenções e tratados feitos pelo Presidente da República *redunda em corretivo e garantia* contra possíveis abusos contra a má compreensão e comprometimento dos altos interesses nacionais, remata a conclusão, contrária à premissa, de que "aprove o Congresso ou rejeite o tratado feito — o mais é interferência temerária, que pode ser comprometedor e ruinosa". (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*, Rio de Janeiro, 1902, págs. 110-111).

Aurelino Leal, ao contrário, entende que "o poder de emenda dos tratados e convenções internacionais existe necessariamente e não seria possível suprimi-lo.

Dependendo a sua aprovação final do Congresso Nacional, este precisa examinar se o tratado viola a Constituição Federal ou as leis da República. Neste segundo caso, éle é o órgão competente para abrir exceções às leis já votadas, quando os tratados e convenções as tiverem alterado; e o Congresso não poderá desempenhar uma tal atribuição jungido à alternativa de aprová-los ou rejeitá-los, até porque muito poderá convir aos interesses públicos a aprovação de um pacto internacional, uma vez expurgado desta ou daquela irregularidade (*Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Rio de Janeiro, 1925, página 628).

Na exegese dos textos da lei básica de 18 de setembro, dois constitucionalistas da maior autoridade explanam e exceleem a doutrina da legítima competência do Congresso Nacional, de apresentar emendas aos tratados submetidos à sua aprovação:

Carlos Maximiliano, estudando o texto do art. 66 pergunta se o Congresso pode emendar a convenção internacional e responde: "Rigorosamente não. Trata-se de um contrato bilateral concluído pelo Presidente, que no Brasil não está obrigado, como nos Estados Unidos, a ouvir os conselhos, a opinião prévia do Senado (*advice and consent*). Entretanto o texto não se opõe a que em vez de rejeitar pura e simplesmente, o Congresso sugira modificações, que, levadas ao plenipotenciário estrangeiro e por éle aceitas, determinariam uma aprovação definitiva. (*Comentários à Constituição Brasileira*, 1948, vol. 2.º, página 246).

Pontes de Miranda entende "que os tratados e convenções interestatais são celebrados pelo Presidente da República, que os tem de submeter ao Congresso Nacional. Antes de tal aprovação ou resolução definitiva, os poderes que têm os embaixadores, ordinários e extraordinários, e os ministros plenipotenciários e encarregados de negócios empenham o ato do Poder Executivo, e não a obrigação de ser mantido o que se assinou independentemente de resolução definitiva do Poder Legislativo".

"A simples aprovação das escolhas de embaixadores e ministros plenipotenciários não constitui prévia dispensa do exame e manifestação do Poder Legislativo. Não há dispensar-se." (**Comentários à Constituição de 1946**, vol. 2.º, pág. 65).

Ademais, não há nas nossas praxes governamentais, como a que se pratica nos Estados Unidos, a audiência ou colaboração do Senado, na fase da entabulação das negociações dos Acórdos e Convenções, o que na grande república norte-americana tanto concorre para harmonizar, na composição dos tratados e convenções, as tendências dos contratantes e o pensamento das correntes de opinião do órgão ratificador.

Ante o exposto e em face das razões que ilustram a justificação do nobre prolator, opinamos pela constitucionalidade e pela aprovação das reservas em apreciação. (16)

A requerimento da Comissão de Finanças, a emenda substitutiva apresentada em Plenário voltou à Comissão de Constituição e Justiça, onde se decidiu que deveria a emenda seguir seu trâmite normal sem necessidade de novo parecer. Em Plenário, tendo sido requerida preferência para o projeto, a votação aprovou-o com prejuízo do substitutivo.

Sobre este mesmo assunto, a **Revista de Informação Legislativa**, em seu n.º 1.º, à página n.º 32, publicou o Parecer do Sr. Haroldo Valadão, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, referente a consulta feita pelo Ministro daquela Pasta em caso semelhante: desejava-se saber se cabe ao Congresso somente aprovar ou rejeitar atos internacionais firmados pelo Executivo, faltando-lhe competência para emendá-los. Outros pontos teriam que ser elucidados como, por exemplo, a contradição entre os artigos do decreto legislativo que emendavam o tratado internacional e o dispositivo deste mesmo decreto que aprovava o mencionado acôrdo. Seria lícito ao Executivo considerar aprovado pelo Congresso Nacional o instrumento internacional sem levar em consideração as emendas contidas no decreto legislativo?

O Sr. Haroldo Valadão começou por considerar que os tratados e convenções interna-

cionais passam normalmente pelas seguintes fases: **negociações (fase inicial)**, **assinatura (conclusão das negociações)**, **aprovação e ratificação**. A União (17), por meio do Presidente da República, e este através de seus órgãos representativos nas relações internacionais, **negocia e assina**; a União, e agora por meio do Poder Legislativo, **aprova**; a União, por fim, por meio de ato do Executivo, ratifica. No Brasil, a aprovação dos tratados e convenções é atribuição exclusiva do Congresso Nacional (18).

O Sr. Haroldo Valadão nos ensina que é **concepção ultrapassada, do direito internacional europeu, clássico, individualista, das monarquias absolutas** ter-se a ratificação como **puro ato de controle** do soberano sobre seus representantes, sem a admissão de reservas. O Legislativo, quando apresenta uma emenda que deva ser **presente quando da ratificação**, não elabora um novo tratado, mas inclui nova cláusula por ocasião da fase já conhecida como de **aprovação**. O **projeto de tratado**, elaborado pelos plenipotenciários, só passaria a constituir um tratado definitivo e obrigatório na ordem internacional se, assim modificado, fôsse aceito pelo(s) outro(s) Estado(s). Na Argentina, onde a Constituição determina ser atribuição do Congresso **aprobar o reprob**ar tratados internacionais, é aceito o princípio de que em nada obsta a aprovação com reservas. Na Constituição brasileira, o termo é mais amplo: **resolver**, o que compreende aprovar, desaprovar, modificar, enfim, decidir, deliberar sobre as negociações já assinadas. E essa competência vai muito além de simplesmente referendar. (19)

(16) Sala Rui Barbosa, 23 de julho de 1953 — Dario Cardoso, Presidente — Waldemar Pedrosa, Relator — Anísio Jobini — Joaquim Pires, que embora aplauda o brilhante parecer é favorável com restrições pelas doutas opiniões de João Barbalho e de Carlos Maximiliano, que sem restrições adota — Aloysio de Carvalho — Camilo Mércio.

(17) Constituição de 48: Art. 87 — Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI — manter relações com Estados estrangeiros; VII — celebrar tratados e convenções internacionais ad referendum do Congresso Nacional.

(18) Constituição, art. 66 — É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I — resolver definitivamente sobre tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República.

(19) Para maiores detalhes sobre o parecer que resumimos, ver **Revista de Informação Legislativa**, n.º 1, pág. 32 e segs.