

**MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**  
**DIVISÃO DE ATOS INTERNACIONAIS**

**ATOS INTERNACIONAIS**

**PRÁTICA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA**

**MANUAL DE PROCEDIMENTOS**

Brasília, maio de 2010

## ÍNDICE

Introdução .....	3
I - Conceito .....	5
II - Competências constitucionais .....	5
III - Tipologia de Atos Internacionais .....	6
a) Tratado .....	6
b) Convenção .....	6
c) Acordo .....	7
Acordo-quadro ou Acordo Básico .....	7
Acordo por troca de Notas ou Notas reversais .....	7
Acordo de sede .....	7
d) Ajuste Complementar .....	7
e) Memorando de Entendimento .....	8
f) Protocolo .....	8
g) Convênio interinstitucional .....	8
Observação: Acordos em forma simplificada .....	8
IV – Formato dos Atos Internacionais .....	9
V – Elementos de conteúdo dos Atos .....	10
VI – Cláusulas Processuais .....	12
a) Entrada em vigor .....	12
b) Duração .....	13
c) Emendas .....	14
d) Solução de controvérsias .....	14
e) Lacunas .....	14
f) Término .....	14
g) Depositário .....	15
h) Reservas .....	15
VII – Tramitação dos Atos Internacionais .....	16
a) Projeto .....	16
b) Assinatura .....	17
c) Referendo do Congresso Nacional .....	17
d) Ratificação.....	18
e) Promulgação .....	19
f) Registro nas Nações Unidas .....	20
Referência bibliográfica .....	20

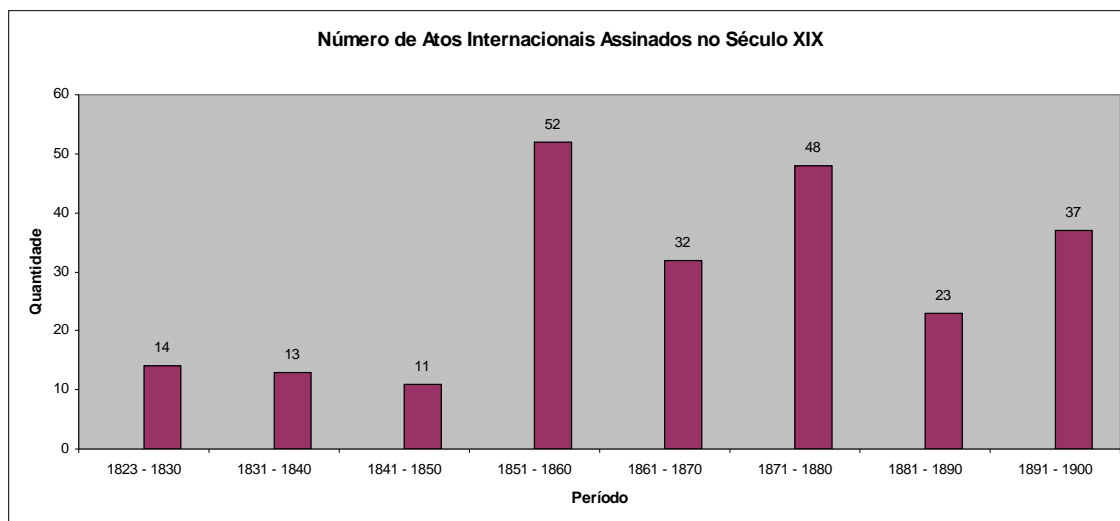
## Introdução

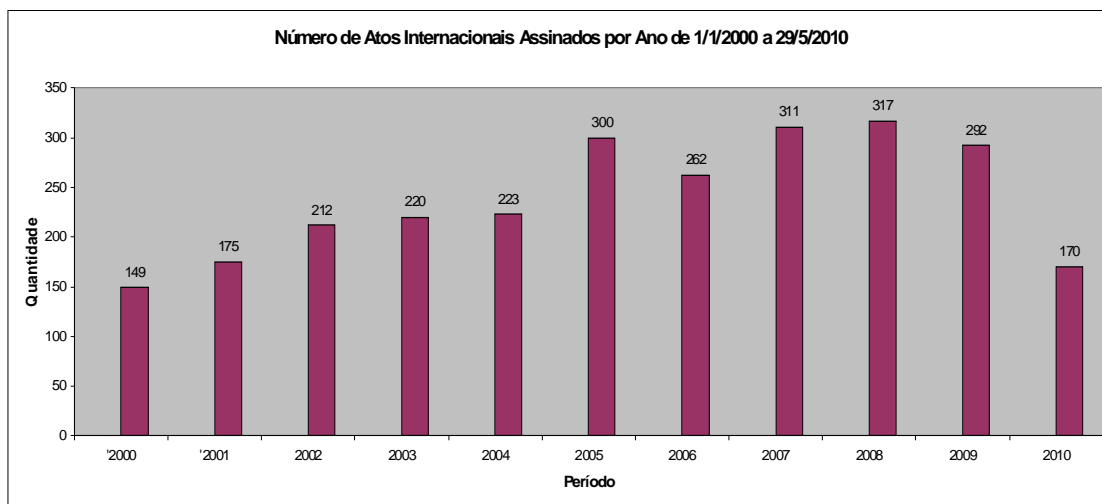
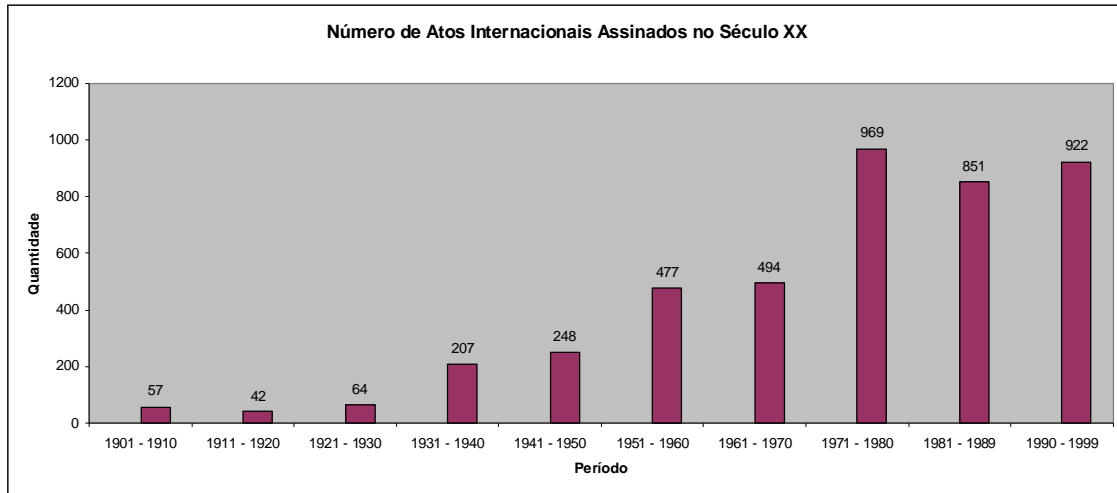
O ato internacional é um dos mais importantes instrumentos da política externa. Portanto, um dos indicadores mais objetivos e eloqüentes da atividade diplomática é o volume de atos internacionais celebrados. Os gráficos abaixo demonstram, de forma inequívoca, a expansão da celebração de tratados e de diversos tipos de acordos internacionais por parte do Brasil desde o século XIX.

Nota-se correlação entre o número de atos firmados e os períodos de maior abertura diplomática e expansão comercial do País, que produziram as elevações de patamar de quantidade de acordos, por exemplo, nas décadas de 1850 e 1870; na gestão Rio-Branco; no nacional-desenvolvimentismo; na industrialização e na Política Externa Independente; no período do “milagre” e do “pragmatismo responsável”; e na abertura econômico-comercial dos anos 1990. O Governo do Presidente Lula da Silva elevou ainda mais esse patamar, ultrapassando, em 2005, a marca de 200 atos por ano.

Para além da dimensão estatística, cumpre ressaltar que tais atos, cuja frequência hoje se aproxima de 300 por ano, refletem uma diplomacia que se diversifica e aprofunda, inscrevendo nos textos firmados uma crescente amplitude temática, abrangência geográfica e capacidade de cooperação internacional do Brasil.

O objetivo deste Manual é atualizar a publicação feita em 1982 pela Embaixadora, então Conselheira - Chefe da DAI, Celina Maria Assumpção do Valle Pereira, que sistematizou, de forma didática, a prática brasileira de celebração de atos internacionais. Hoje, quando o volume de acordos produzidos pela diplomacia brasileira em relação àquela época é mais que duplicado, e em novos formatos, faz-se necessária a reedição deste guia.





O intuito deste Manual é, portanto, orientar e auxiliar as diversas áreas da Casa na crescente produção de textos por meio dos quais o Governo do Brasil assume compromissos no cenário internacional.

Desejo agradecer, de forma muito especial, pelo apoio do Senhor Consultor Jurídico, Doutor Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, e da Ministra Ana Lelia Beninca Beltrame, ao trabalho de atualização desta publicação.

Alessandro Candéas  
Chefe da Divisão de Atos Internacionais

## I - Conceito

Ato internacional é todo instrumento pelo qual uma Pessoa de Direito Internacional Público (Estado ou Organização Internacional, por exemplo) assume obrigações e adquire direitos, por escrito, sobre determinada matéria, perante outra ou outras Pessoas de Direito Internacional.

Os atos internacionais constituem instrumentos formais da execução da política exterior, em particular dos princípios inscritos no art. 4º. da Constituição Federal, com vistas a estabelecer, expandir e diversificar relações diplomáticas e serviços consulares.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, representou o coroamento de vinte anos de estudos e debates na Assembléia Geral e na Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas, constituindo importante passo no caminho da codificação do direito internacional. A Convenção foi ratificada pelo Brasil em 25 de outubro de 2009 e promulgada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, com reserva aos artigos 25 e 66 (vide p. 11 e 13).

## II - Competências constitucionais

O regime jurídico-político constitucional plasma a divisão de competências entre os Poderes em matéria de celebração de atos internacionais. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 determina ser da competência privativa do Presidente da República a celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos ao referendo do Congresso Nacional (Artigo 84, inciso VIII).

Ademais, a Constituição determina ser da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (Artigo 49, inciso I).

O Ministério das Relações Exteriores está investido pelo Direito pátrio de atribuições para negociar e celebrar, com a cooperação de outros órgãos interessados, tratados, acordos e outros tipos de atos internacionais, com vistas a auxiliar o Presidente da República no exercício de sua competência privativa na matéria.

Em matérias que envolvam a competência concorrente de outros Ministérios e agências governamentais, o Ministério das Relações Exteriores conduzirá as negociações e concluirá a redação definitiva dos atos internacionais em estreita coordenação com os setores governamentais envolvidos.

Os Ministérios e agências governamentais poderão concluir memorandos de entendimento, convênios e protocolos interministeriais e/ou interinstitucionais atos internacionais, desde que a conclusão de tais instrumentos seja previamente autorizada pelo Ministério das Relações Exteriores e não acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nem gerem obrigações para o Estado no plano do direito internacional. Entretanto, tais instrumentos não são considerados, tecnicamente, atos internacionais.

Tendo em mente que compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (Artigo 21, inciso I), a norma constitucional não concede às Unidades da Federação competência para celebrar atos internacionais. Apesar disso, verifica-se, na prática, uma crescente “paradiplomacia” de Estados e Municípios.

### III – Tipologia de Atos Internacionais

A denominação escolhida para o ato internacional pode ser objeto de negociação entre as partes, admitindo-se certa margem de flexibilidade. Os critérios seguidos para a definição de sua modalidade refletem, de um lado, a tradição e a prática adotadas pelas partes, e, de outro, tanto a relevância e solenidade políticas do instrumento quanto o grau de compromisso jurídico assumido.

A prática diplomática brasileira estabelece certa diferenciação entre os diversos tipos de atos internacionais, que decorre de seu conteúdo e do teor das obrigações ali inscritas, e não simplesmente de sua forma.

#### a) Tratado

São atos bilaterais e multilaterais aos quais a prática brasileira deseja atribuir especial relevância e solenidade. Nessa categoria destacam-se, por exemplo, os Tratados de Paz e Amizade, Tratados de Amizade e Cooperação e Tratados de Extradicação, bem como tratados de singular importância regional, como o Tratado de Assunção (Mercosul) o Tratado de Cooperação Amazônica, o Tratado de Itaipu e o Tratado de Brasília, Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

#### b) Convenção

Tem a forma e as características técnicas de um tratado, mas difere no conteúdo. Designa, na prática moderna do Direito Internacional, os atos de caráter multilateral oriundos de conferências internacionais, versando sobre assuntos de interesse geral. São exemplos as Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas, Relações Consulares, Direito dos Tratados e Sucessão de Estados; em matéria Direito do Mar; ou ainda as Convenções sobre Diversidade Biológica ou sobre Diversidade Cultural.

### c) Acordo

O Brasil tem feito amplo uso desse termo em negociações bilaterais de natureza política, econômica, comercial, cultural, científica e técnica. Essa denominação admite diversos desdobramentos.

#### i. Acordo-Quadro ou Acordo Básico

Também conhecidos como “guarda-chuva”, estabelecem marco geral de cooperação, devendo ser complementados por instrumentos posteriores, como os Ajustes Complementares ou os Programas Executivos, que implementam seus amplos dispositivos no plano concreto. Esses tipos de acordos definem o arcabouço institucional que passará a orientar a execução da cooperação.

#### ii. Acordo por troca de Notas ou Notas reversais

Trata de assuntos de natureza administrativa, da rotina diplomática, podendo ainda precisar, alterar ou interpretar o alcance de cláusulas de atos já concluídos. Seu formato são Notas Diplomáticas reversais que podem assumir duas modalidades: Notas idênticas de mesmo teor e data; ou uma Nota de proposta e outra de aceitação.

Uma de suas modalidades é o “Modus vivendi”, que se caracteriza por seu caráter provisório ou temporário.

#### iii. Acordos de sede

Atos celebrados entre um Estado e uma organização internacional que permite a operação administrativa e técnica da representação de entidades intergovernamentais ou escritórios de representação, inclusive no que tange a aspectos de privilégios e imunidades.

### d) Ajuste Complementar

Ato que normatiza a execução de outro, anterior – em muitos casos, um Acordo-Quadro ou um Acordo Básico. Detalha áreas de entendimento específicas e formas de implementação.

Este formato tem sido particularmente utilizado para dar forma às crescentes atividades de cooperação técnica no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Tendo em vista sua evolução para um caráter cada vez mais técnico-administrativo – no sentido de definir a produção de projetos de cooperação – e menos jurídico-formal, os Ajustes Complementares tendem cada vez mais a assumir a forma de Programas Executivos.

#### e) Memorando de Entendimento

Ato de forma bastante simplificada destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional.

Tendo em vista seu formato simplificado, tem sido amplamente utilizado para definir linhas de ação e compromissos de cooperação.

#### f) Protocolo

O termo tem sido usado nas mais diversas acepções, tanto no âmbito bilateral como multilateral. Designa acordos menos formais que os tratados, ou acordos complementares de um tratado ou convenção, ou ainda acordos interpretativos de ato anterior.

Pode também designar a conclusão ou ata final de uma conferência internacional, a exemplo do Protocolo de Kyoto sobre Mudanças Climáticas.

#### g) Convênio interinstitucional

Os convênios interinstitucionais celebrados entre Ministérios, agências governamentais e outras entidades públicas não são atos internacionais.

#### Observação: Acordos em forma simplificada

De acordo com a prática diplomática brasileira, poderão ser celebrados acordos em forma simplificada, com fundamento no art. 84, inciso VII, da Constituição Federal, desde que não impliquem aumento de despesa, devendo os recursos para a sua implementação ser previstos em orçamento previamente aprovado por Lei, com os seguintes perfis e objetivos, alguns dos quais já citados anteriormente:

- Atos da diplomacia ordinária ou rotineira no âmbito das relações com Estados e organismos internacionais, assim considerados, entre outros:
  - Modus vivendi, destinado ao reconhecimento mútuo, em caráter provisório, de uma situação existente;
  - Pactum de contrahendo, pelo qual se fixam diretrizes e bases para relacionamento futuro ou para a negociação de um tratado;
  - Acordos para isenção de vistos em passaportes diplomáticos e de serviço;



- Protocolos, memorandos ou planos de ação em matéria de cooperação cultural, educacional, esportiva e turística.
- Atos complementares a tratado, acordo básico ou acordo quadro, previamente aprovados pelo Congresso Nacional, destinados à implementação da matéria pactuada, à interpretação de seus dispositivos ou à prorrogação de sua vigência, como ajustes complementares, programas executivos ou protocolos adicionais;
- Acordos de sede destinados a regulamentar a realização de eventos internacionais em território brasileiro;

Não são considerados acordos em forma simplificada aqueles que:

- Conttenham compromissos sobre matéria de grande relevância política, econômica, ambiental, científica ou tecnológica para a sociedade brasileira;
- Conttenham disposição de natureza tributária direta ou indireta, encargos financeiros ou compromissos gravosos ao Patrimônio Nacional que não tenham sido previamente autorizados por Lei;
- Impliquem mudança de legislação brasileira;
- Acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional ou gerem obrigações para o Estado no plano do direito internacional;
- Modifiquem ou revisem compromissos, direitos, obrigações e funções inscritos em atos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional.

Finalmente, é importante esclarecer que, em homenagem ao princípio da publicidade, os acordos em forma simplificada serão publicados no Diário Oficial da União pela Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

#### IV – Formato dos Atos Internacionais

Os atos internacionais obedecem, tradicionalmente, ao seguinte padrão:

- Título: indicação da modalidade do ato, seu conteúdo e, caso exista, seu vínculo de subordinação ou complementação de atos mais abrangentes, como os Acordos Básicos.
- Preâmbulo: nos Tratados de forma mais solene, contém a indicação das Partes (Estados ou Governos). Em alguns casos, pode se referir aos Chefes de Estado ou Governo signatários.

- Consideranda: indicação dos motivos e fundamentos de natureza política, econômica, cultural ou outra, que levam as Partes a celebrar o Ato; menção aos precedentes histórico-jurídicos do ato celebrado; quando se trata de ato complementar, o Acordo Básico deve ser mencionado.
- Articulado: registro, sob forma de artigos apresentados em ordem numérica, dos dispositivos ou cláusulas operativas nas quais se inscrevem os compromissos das partes; compreende tanto o conteúdo material acordado quanto as cláusulas processualísticas.
- Fecho: indicação do lugar e data da celebração do ato, da língua ou línguas em que se acha redigido, todas igualmente autênticas ou de idêntica validade (no caso de idiomas menos conhecidos, informa uma terceira língua a ser utilizada na hipótese de dúvidas de interpretação) e do número de exemplares originais.
- Assinatura: Presidente da República, Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Plenipotenciário ou outra autoridade munida de Carta de Plenos Poderes, firmada pelo Presidente da República e referendada pelo Ministro das Relações Exteriores.

#### V – Elementos de conteúdo dos Atos

Valem, aqui, algumas sugestões de elementos que caberiam constar de certos tipos de Atos.

- Objeto / Objetivos: já no primeiro artigo, definição do objeto / objetivo a ser implementado pelas partes por meio das obrigações assumidas.

“O presente (Ato) tem por objeto / objetivo a implementação...”

- Institucionalidade: dependendo da natureza do ato, as Partes devem designar, no instrumento, as instituições responsáveis pela coordenação, execução, acompanhamento e avaliação das atividades decorrentes do ato, ou ainda criar grupos de trabalho dedicados à implementação de suas cláusulas.

“O Governo da República Federativa do Brasil designa:

a) a (unidade do Ministério de Relações Exteriores) como (instituição) responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das atividades decorrentes do presente (Ato); e

b) a ... como instituição responsável pela execução das atividades decorrentes deste (Ato).”

- Questões financeiras: o ato deve explicitar de forma clara se implica ou não compromissos de transferência de recursos do Estado brasileiro ou atividades gravosas ao patrimônio nacional; caso isto se verifique, o ato sempre requer aprovação do Congresso Nacional; por outro lado, cabe assinalar, conforme o caso, a possibilidade de as partes utilizarem recursos de outras fontes; ou, ainda, definir as rubricas orçamentárias das entidades nacionais que fornecerão os recursos.

“O presente (Ato) não implica qualquer compromisso de transferência de recursos financeiros do Estado brasileiro ou qualquer outra atividade gravosa ao patrimônio nacional.”

“Na execução das atividades previstas, as Partes poderão dispor de recursos de instituições públicas e privadas, de organizações não-governamentais, de organismos internacionais, de agências de cooperação técnica, de fundos e de programas regionais e internacionais, que deverão estar previstos em outros instrumentos que não o presente (Ato).”

“Os recursos para a implementação do presente (Ato) serão oriundos da (rubrica orçamentária).”

- Respeito às leis e regulamentos: é recomendável, para firmar a segurança jurídica do ato, sublinhar que todas as atividades implementadas no âmbito do instrumento estarão sujeitas às leis e aos regulamentos em vigor nas partes.

“Todas as atividades implementadas no âmbito deste (Ato) estarão sujeitas às leis e aos regulamentos em vigor na República Federativa do Brasil e na (outra Parte).”

- Propriedade intelectual e dos documentos produzidos: os produtos e os documentos resultantes das atividades desenvolvidas na implementação dos atos normalmente são de propriedade conjunta das partes; toda utilização da propriedade ou publicação de documentos deve contar com o assentimento formal das partes.

“Os documentos resultantes das atividades desenvolvidas na implementação do presente (Ato) serão de propriedade conjunta das Partes. Em caso de publicação dos referidos documentos, as Partes deverão ser prévia e formalmente consultadas e mencionadas no documento publicado.”

- Atos não-vinculantes: na hipótese de instrumentos que não produzem compromissos jurídicos, é recomendável inserir parágrafo que explicita que o ato não gera direitos ou obrigações no plano do direito internacional.

“Este (Ato) não gera direitos ou obrigações no plano do direito internacional”

## VI – Cláusulas Processuais

É de boa técnica que todo ato internacional faça, ao final, clara referência à forma pela qual entrará em vigor, sua duração, o método escolhido para promover eventuais emendas e solução de controvérsias, assim como o seu término. Se o ato for multilateral, apresentará também referências ao depositário e à possibilidade de serem efetuadas reservas.

A imprecisão na redação dessas cláusulas pode causar entraves à efetiva implementação do ato internacional. É necessário, por conseguinte, que as cláusulas processuais sejam precisas, claras e completas. Todavia, os negociadores mantêm sempre certa margem de flexibilidade para buscar uma redação que atenda aos interesses das partes.

Vale ainda explicitar que o cumprimento de diversos dispositivos processuais seja feito pelos canais diplomáticos.

### a) Entrada em vigor

- Na data da assinatura: ocorre nos acordos em forma simplificada, quando a substância do ato, por não exigir trâmites internos para sua aprovação (referendo congressional, ratificação) permite a imediata entrada em vigor.

“O presente (Ato) entrará em vigor na data de sua assinatura”

- Em data pré-fixada: quando um Ato, que independe de aprovação congressional e ratificação, estipula a própria entrada em vigor em determinada data prevista; também ocorre nos casos de Ajustes Complementares assinados antes da entrada em vigor do Acordo-Quadro ou Básico (nesses casos, o Ajuste entra em vigor na data em que tiver início a vigência de tal Acordo).
- Por troca de notificações: cada parte notifica a outra do cumprimento dos requisitos exigidos pelo seu ordenamento jurídico para a aprovação do ato, o qual entra em vigor na data da segunda notificação.

“O presente (Ato) entrará em vigor na data do recebimento da segunda Nota atestando o cumprimento dos requisitos internos”

- Por troca de instrumentos de ratificação: quando se quer conferir solenidade à entrada em vigor de um ato; é de praxe que, tendo sido o ato assinado em uma das partes, a troca dos instrumentos seja realizada na capital da outra parte.

“O presente (Ato) entrará em vigor no momento da troca de instrumentos de ratificação”

- Por depósito de instrumentos de adesão ou aceitação de tratado multilateral: estas têm a mesma natureza jurídica da ratificação.
- Por cumprimento de condição preestabelecida: ocorre, geralmente, em atos multilaterais, nos quais se estabelece a entrada em vigor após a ratificação por um número determinado de membros.

Observação: De acordo com a reserva formulada pelo Brasil ao art. 25 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e a prática diplomática brasileira, não se admite a entrada em vigor provisória dos tratados ainda não devidamente aprovados e ratificados.

#### b) Duração

O período de vigência pode ser:

- Ilimitado: não há previsão explícita de término; para ser desconstituído, o ato exige uma ação de denúncia.

“O presente (Ato) entrará em vigor ... e terá vigência ilimitada”.

- Por prazo fixo: como não possui renovação automática, o ato exige uma ação das Partes para manter-se vigente; a falta de iniciativa ou manifestação encerra a vigência do ato.

“O presente (Ato) entrará em vigor ... e terá vigência de XX anos”.

- Por prazo determinado, com prorrogação automática, por iguais períodos: fixa-se uma temporalidade inicial, que se renova automaticamente; é a modalidade mais usada, pois a denúncia ou desconstituição requer manifestação de uma das partes; os prazos geralmente variam de três a cinco anos; em alguns casos, a renovação se estende até o cumprimento do objeto.

O presente (Ato) terá vigência de XX anos e [ será renovado automaticamente por igual período até que uma das partes manifeste, por via diplomática, sua intenção de denunciá-lo ] [ poderá ser renovado automaticamente, até o cumprimento de seu objeto ].

### c) Emendas

É recomendável que se estabeleça, entre as cláusulas do ato, um dispositivo referente a modificações, por meio de emendas.

À semelhança do que sucede com o ato original, devem as emendas dispor de um mecanismo de entrada em vigor, que deve obedecer aos mesmos requisitos legais do instrumento original. A emenda pode entrar em vigor por meio de troca de notificações, de sorte a afastar, com clareza, eventuais dúvidas sobre a possibilidade de deverem ser submetidas ao Congresso Nacional.

“As eventuais emendas a este (Ato) serão apresentadas e negociadas por via diplomática, e sua entrada em vigor obedecerá aos mesmos requisitos legais deste (Ato)”.

### d) Solução de controvérsias

É fundamental definir a forma de solução de divergências e controvérsias relativas à interpretação ou execução dos atos, sempre pelos canais diplomáticos.

“Qualquer controvérsia relativa à [ interpretação ] [ execução ] do presente (Ato) será resolvida pelas Partes por via diplomática.”

Observação: De acordo com a reserva formulada pelo Brasil ao art. 66 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e a prática diplomática brasileira, não se admite a adesão à cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, privilegiando-se os as negociações diretas entre as partes pelos canais diplomáticos para a solução de diferendos internacionais.

### e) Lacunas

É importante, em alguns atos, definir que questões não previstas sejam tratadas à luz das disposições de outro instrumento mais amplo.

“Nas questões não previstas no presente ( Ato ), aplicar-se-ão as disposições do ( outro Ato ).”

### f) Término

Via de regra, o ato internacional termina por expiração do prazo ou por denúncia. O mecanismo normalmente utilizado é a Nota Diplomática, passada pela parte denunciante.

Na denúncia ou desconstituição, três aspectos devem ser considerados: o mecanismo de denúncia, o prazo para sua completa efetivação e a situação das ações em andamento.

É conveniente que, na própria cláusula de denúncia, seja fixado prazo para sua efetivação, contado a partir do recebimento da Nota diplomática. Este procedimento evita os inconvenientes de uma denúncia abrupta. De modo geral, os prazos de efetivação da denúncia são de três ou seis meses, podendo chegar ao máximo de um ano.

“Qualquer uma das partes poderá notificar, a qualquer momento, por via diplomática, sua decisão de desconstituir o presente (Ato). A denúncia surtirá efeito [ três ] [ seis ] meses após a data da notificação, [ cabendo às partes decidir sobre ] [ e não afetará ] a continuidade das atividades [ já acordadas ] que estiverem [ em execução ] [ em curso ] no âmbito do presente (Ato) [, a não ser que as partes disponham de outra forma ].”

#### g) Depositário

Nos Atos multilaterais, o depositário poderá ser o Secretariado da ONU ou de outro organismo internacional, ou ainda um dos Estados Signatários. Cabe ao depositário a manutenção, em seus arquivos, do instrumento original, bem como a distribuição de cópias autênticas do texto do Ato e o registro de seus aspectos processuais.

O Brasil exerce a função de depositário de Atos tais como a Convenção sobre Codificação do Direito Internacional de 1906, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947, o Convênio Interamericano de Sanidade Vegetal, de 1965, o Tratado da Bacia do Prata, de 1969, o Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978, e dois acordos tripartites (Argentina - Brasil - Uruguai) sobre telecomunicações nas áreas de fronteira, ambos de 1980.

#### h) Reservas

Nos Atos multilaterais, um Estado pode divergir de determinado artigo, formulando uma reserva desde que não haja, nas cláusulas processuais: a) proibição expressa à formulação de reservas em geral; b) proibição de formular determinadas reservas; c) indicação de que a reserva é incompatível com a finalidade do Ato.

A reserva pode ser formulada no momento da assinatura, ratificação ou adesão.

Um Estado pode, ainda, divergir da interpretação feita pela maioria dos signatários para determinado artigo. Neste caso, será formulada uma declaração interpretativa.

## VII – Tramitação do Ato Internacional

### a) Projeto

Como regra geral, o órgão competente do Poder Executivo para entabular negociações que tenham em vista a celebração de atos internacionais é o Ministério das Relações Exteriores. O incremento de acordos de natureza eminentemente técnica, por outro lado, tem proporcionado a participação de outros órgãos governamentais no processo negociador.

É de bom alvitre que, já nas etapas iniciais da negociação, a área tenha em mente elementos de forma e boa técnica jurídica ao apresentar a proposta ou a contra-proposta brasileira.

A Divisão de Atos Internacionais (DAI) deve sempre figurar na distribuição de expedientes que contenham textos de acordos e informações sobre a previsão de sua assinatura. As minutas dos atos em estado adiantado de negociação, mas com anterioridade razoável em relação à data da assinatura, devem ser encaminhadas à DAI para apreciação da técnica de redação e da forma jurídica apropriada, segundo as prescrições do direito interno e as práticas e normas do Direito Internacional.

Caberá à DAI propor sugestões de aprimoramento da redação e de cláusulas processualísticas. De acordo com a natureza da matéria, a DAI poderá recomendar que a área consulte outros setores competentes da SERE e, eventualmente, outros Ministérios.

Quando surgirem fundadas dúvidas ou se o ato tratar de tema juridicamente complexo, a DAI poderá recomendar que a área solicite parecer formal da Consultoria Jurídica ainda na fase de negociação, com vistas ao exame da constitucionalidade, da legalidade e da juridicidade dos instrumentos a serem eventualmente firmados.

No plano multilateral, a negociação de tratado no âmbito de uma organização internacional é realizada conforme os procedimentos do organismo em questão, que prepara o texto original do ato a ser firmado. Cabe à Divisão de Atos Internacionais preparar o credenciamento da delegação brasileira e a Carta de Plenos Poderes.



## b) Assinatura

Uma vez aprovado o projeto pela Secretaria de Estado, a Divisão de Atos Internacionais prepara os instrumentos para a celebração do Ato.

A assinatura do Ato por pessoa credenciada encerra a etapa negociadora e expressa o consentimento de cada parte. De conformidade com a norma constitucional, podem assinar atos internacionais o Presidente da República (competência originária e privativa), o Ministro das Relações Exteriores (competência derivada - função de auxiliar o Presidente na formulação da política exterior, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros e organismos internacionais) ou outra autoridade, a título excepcional, munida de Carta de Plenos Poderes (firmada pelo Presidente da República e referendada pelo Ministro das Relações Exteriores). O Embaixador acreditado em Posto no Exterior, em sua qualidade de Plenipotenciário, poderá igualmente proceder à assinatura, independentemente de Carta de Plenos Poderes.

Com relação aos Atos multilaterais, a concessão de Carta de Plenos Poderes sempre se faz necessária.

Tanto nos Atos bilaterais quanto nos multilaterais, a assinatura é, via de regra, feita ad referendum do Congresso Nacional, salvo nos casos em que o Ato entra em vigor na data da assinatura.

Para evitar questões de precedência na assinatura dos Atos bilaterais, adota-se o sistema de inversões, ou sistema alternado: o signatário da parte cujo exemplar ficará em seu poder ocupa o primeiro lugar (o nome do Estado aparece primeiro no título e nos artigos, e sua autoridade assina à esquerda); em Ato multilateral, segue-se normalmente a ordem alfabética dos países signatários.

## c) Referendo do Congresso Nacional

Em regra, os atos internacionais dependem, para sua entrada em vigor, da aprovação do Congresso Nacional.

Por outro lado, dispensam aprovação do Congresso Nacional os Atos do Executivo em forma simplificada (por troca de Notas ou outro formato) que tenham sido autorizados por ou constituam execução de outro anterior, devidamente aprovado e que não o modifique. É o caso, por exemplo, dos Ajustes Complementares aos Acordos Básicos de cooperação técnica ou científica e tecnológica. De forma geral, são Atos considerados pela doutrina como derivados da "diplomacia ordinária" ou rotineira.

O envio ao Congresso Nacional faz-se mediante Exposição de Motivos ao Presidente da República. As minutas de Exposição de Motivos e de Mensagem ao Congresso são preparadas pela Divisão da Secretaria de Estado responsável pela negociação do Ato ou com competência substantiva sobre a matéria. As minutas devem ser encaminhadas por memorando da Divisão competente à Divisão de Atos Internacionais, à qual cabe juntar-lhe e cópias autênticas do texto. As minutas devem, ainda, apresentar boa técnica legislativa, nos moldes da Lei Complementar no. 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quando se tratar de ato multilateral, é necessário que o memorando da Divisão competente seja acompanhado de versão para o português do texto oficial do Ato.

À Consultoria Jurídica cabe emitir parecer sobre os Atos a serem encaminhados ao referendo congressional, para atender a instruções da Casa Civil da Presidência da República contidas no Aviso 1872, de 27/10/1999. Os instrumentos firmados são encaminhados pelo Gabinete à Casa Civil, observados os parâmetros estabelecidos no Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Aprovada a Exposição de Motivos e assinada a Mensagem ao Congresso pelo Presidente da República, o Ato Internacional é encaminhado para exame e aprovação, sucessivamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Antes de ser levado aos respectivos plenários, o instrumento é avaliado, em ambas as Casas, pelas Comissões de Relações Exteriores, bem como por outras comissões interessadas pela matéria.

A aprovação pelo Congresso Nacional é editada mediante Decreto Legislativo promulgado pelo Presidente do Senado e publicado no Diário Oficial.

#### d) Ratificação

Uma vez publicado o Decreto Legislativo que aprova o Ato, encerra-se a etapa de apreciação e aprovação do ato e se iniciam os procedimentos para sua confirmação (ratificação) e entrada em vigor, na forma indicada pela cláusula processual correspondente. A ratificação do desejo brasileiro de obrigar-se pelo Ato constitui o processo pelo qual o instrumento adquire vigência internacional.

Nos atos bilaterais, a ratificação pode ser feita por troca de notificações. Se a entrada em vigor se dá por troca de Notas, pode-se passar, de imediato, Nota à Embaixada da outra parte acreditada junto ao Governo brasileiro. Caso a outra parte não tenha representação diplomática acreditada junto ao Governo brasileiro, a Nota será passada pela Embaixada do Brasil acreditada junto à outra parte. Caso, ainda, não haja Missão Diplomática brasileira junto à outra parte, a notificação será passada pela Missão brasileira junto à ONU à Missão da outra parte.

Caso a entrada em vigor se dê por troca de Instrumentos de Ratificação, deve-se aguardar que ambas as partes hajam concluído seus trâmites internos de aprovação para realizar a cerimônia de troca. Nesse caso, a cerimônia é feita com certa solenidade, mediante a lavratura de uma Ata.

Nos atos multilaterais, a entrada em vigor para o Brasil depende: da assinatura ao Ato; da vigência internacional do Ato; do depósito do instrumento de ratificação por parte do Brasil junto ao organismo ou governo que tenha a função de depositário; do decurso de prazo após o depósito, caso estipulado nas cláusulas processuais do ato. Caso o Brasil não seja signatário do Ato multilateral, o procedimento consiste no depósito de instrumento de adesão. Em alguns casos o Ato multilateral pode fazer menção ao depósito e ao instrumento de aceitação, equiparando-o ao de ratificação, ou mesmo substituindo este último.

Os atos multilaterais são ratificados por meio do depósito da Carta de Ratificação junto ao país ou órgão multilateral depositário, que se incumbem de notificar o fato aos demais signatários.

#### e) Promulgação

Uma vez que o ato haja entrado em vigor internacional, cumpre incorporá-lo ao ordenamento jurídico interno, mediante promulgação por meio de decreto assinado pelo Presidente da República e referendado pelo Ministro das Relações Exteriores.

Cabe à unidade da Secretaria de Estado preparar as minutas de Exposição de Motivos e de Decreto presidencial. A Consultoria Jurídica faz exame final das peças e emite parecer; todo o conjunto é revisado em sua forma pela Divisão de Atos Internacionais e encaminhado pelo Gabinete à Casa Civil.

O ato internacional que prescindiu da aprovação legislativa dispensa a promulgação. Exige-se, neste caso, apenas a publicação no Diário Oficial, medida que o incorpora ao direito interno e lhe dá a publicidade exigida pela norma jurídica.

Para atender a exigência do Diário Oficial, a tradução deverá ser digitada conforme padrão exigido pela imprensa oficial.

Todo o ato internacional deve ser publicado, visto que tem valor de lei: aplica-se ao ato internacional o princípio da publicidade das leis. Trata-se, ademais, do respeito ao princípio do fim da diplomacia secreta.

#### f) Registro nas Nações Unidas

Nos termos do Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, os Atos Internacionais bilaterais, após entrarem em vigor, devem ser encaminhados para registro junto ao Secretariado das Nações Unidas.

#### Referência bibliográfica:

ARIOSI, Mariângela. Conflitos entre tratados internacionais e leis internas: o Judiciário e a Nova Ordem Internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BAHIA, S.J.C. Tratados internacionais no direito brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. O poder de celebrar tratados. Competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

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

FRAGA, Mirtô. O conflito entre tratado internacional e norma de direito interno: estudo analítico da situação do tratado na ordem jurídica brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

REZEK, Francisco. Direito dos Tratados. Rio de Janeiro: Forense, 1984.