

# Processo de internalização do Tratado sobre o Comércio de Armas no Brasil



Instituto  **SoudaPaz**

A paz na prática

## Introdução

Com a aprovação do Tratado sobre o Comércio de Armas<sup>1</sup> (ATT, sigla em inglês para Arms Trade Treaty) e a assinatura do mesmo pelo Brasil<sup>2</sup>, surge a necessidade de entender e monitorar o processo de internalização do ATT no ordenamento jurídico brasileiro. O presente documento propõe esclarecer de forma didática as distintas fases do processo de incorporação dos tratados na legislação brasileira. Busca-se, deste modo, subsidiar as estratégias de advocacy para o monitoramento do ATT e facilitar o mapeamento dos principais atores envolvidos na internalização de tratados no ordenamento jurídico nacional.

## O ATT e sua vigência no plano internacional

Através da regulamentação do comércio internacional de armas, o ATT pretende erradicar e prevenir o comércio ilícito de armas internacionais, bem como prevenir o desvio dessas armas e promover a coo-

peração e transparência entre os países membros. Como um acordo multilateral guiado pelos princípios da Carta das Nações Unidas e Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ATT tem como finalidade contribuir para a paz, segurança e estabilidade internacional, o que impactará na redução da violência e do sofrimento humano.

O texto do ATT foi aprovado em Conferência Internacional no dia 02 de abril de 2013 em Nova York e foi aberto a adesões no dia 03 de junho de 2013. As 67 adesões e assinaturas sinalizam que existe a intenção dos Estados em sancionar o documento, no entanto, como previsto no texto do acordo<sup>3</sup>, o ATT só entrará em vigência internacional noventa dias após o 50º país depositar o instrumento de ratificação. É importante ressaltar que, por se tratar de um acordo multilateral, o depósito dos instrumentos de ratificação do ATT ocorre perante a Secretaria Geral da ONU, localizada em Nova York.

No caso do Brasil, mesmo após a adesão e assinatura do tratado pelo Poder Executivo, o país só poderá ratificar o acordo após a aprovação do mesmo pelo Poder Legislativo. O longo e fundamental processo de incorporação do tratado no plano interno será detalhadamente explicado nas páginas seguintes.

---

1 Aprovado na 71ª reunião da Assembleia Geral da ONU, no dia 2 de Abril de 2013.

2 O Brasil assinou o acordo juntamente com outros 66 países no dia 3 de Junho de 2013.

---

3 Art. 22 do Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT).

## O processo de incorporação de tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro

De acordo com a Constituição Brasileira, o processo de incorporação de Tratados Internacionais no ordenamento jurídico interno passa obrigatoriamente por dois Poderes constituídos, o Executivo e o Legislativo. Conforme o art. 84. VII da Constituição Federal, cabe ao Chefe de Estado a “competência privativa de manter relações diplomáticas com Estados estrangeiros, com auxílio dos seus representantes diplomáticos”<sup>4</sup>. Além disso, é responsabilidade do Executivo fomentar conversações e negociações diplomáticas com o objetivo de construir novos tratados, convenções e atos internacionais.

Com o encerramento de negociações no âmbito internacional, também compete ao Poder Executivo manifestar concordância com os termos do acordo e assiná-lo. Como regra geral<sup>5</sup>, o ato de assina-

---

<sup>4</sup> Segundo o art. 76 da Constituição Federal: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”.

<sup>5</sup> De acordo com a doutrina, a prática, o direito internacional e o direito constitucional brasileiro, é conferida também ao Ministro das Relações Exteriores a competência de assinar tratados sem instrumento de plenos poderes. Com base na Lei nº 10.683/2003, a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores, por meio do Decreto nº 5.979 de 6 de dezembro de 2006, prevê, através

tura de um novo tratado é firmado sob a reserva de ratificação, o que implica a necessidade de aprovação da proposição no legislativo. Logo, compete ao Congresso a última palavra para que tratados sejam incorporados pela lei nacional, conforme estabelecido nos artigos 49. I e 84. VIII da Constituição Brasileira.

Após a assinatura do tratado pela Presidência da República ou por seus representantes diplomáticos, o processo do envio da proposição ao Congresso Nacional inicia-se com a entrega da Minuta de Exposição de Motivos Interministerial (EMI), pelo Ministro das Relações Exteriores, a diversos Ministérios<sup>6</sup>. Após a aprovação dos Ministérios, a EMI segue para Casa Civil da Presidência da República, onde a matéria é submetida à análise da constitucionalidade, legalidade, mérito e oportunidade pela Subchefia de Assuntos Jurídicos e pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. Após um parecer positivo das Subchefias, a matéria é enviada ao Presidente da República e assinada pelo mesmo, para em seguida ser remetida ao Legislativo.

---

do Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE), a competência do MRE em “negociar e celebrar tratados, acordos e demais atos internacionais” (RISE, 2008).

<sup>6</sup> Dentro do Itamaraty, os responsáveis pela coordenação dessa primeira fase são as seguintes divisões: Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS) e a Divisão de Atos Internacionais (DAI).

Um dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro das Relações Exteriores é a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), órgão responsável pela articulação entre o MRE e Congresso Nacional. A AFEPA articula-se com os presidentes e relatores da Câmara e suas lideranças para acelerar a tramitação dos tratados prioritários e incluí-los na pauta da Câmara.

É importante ressaltar, que, após a assinatura do tratado, o Chefe de Estado é livre para arquivá-lo ou postergar o seu envio para a apreciação do Poder Legislativo. Com exceção das convenções internacionais do trabalho que, conforme o art. 19, parágrafo 5, item b, da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), devem ser submetidas ao Congresso Nacional dentro de, no máximo, um ano após o encerramento das conferências.

## O processo de internalização de tratados no poder legislativo

De acordo com a Constituição Federal, no que se refere à política externa, confere ao Congresso Nacional a competência de “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio

nacional”, conforme indica o art. 49, I. O processo de tramitação de tratados no Poder Legislativo inicia-se com o recebimento da Minuta de Mensagem ao Congresso Nacional (MSC) e do texto do acordo traduzido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Assim que a proposição chega ao Congresso, a tramitação entra em regime de urgência. Nesse sentido, conforme o art. 159, § 2, IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)<sup>7</sup>, “haverá entre os projetos em regime de urgência a seguinte ordem de preferência: declaração de guerra e correlatos; estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal nos Estados; matéria considerada urgente; acordos internacionais; e fixação dos efetivos das Forças Armadas”. (RICD, 2013). Dessa forma, é fixado um prazo prorrogável de dez sessões<sup>8</sup> para que “a primeira comissão de mérito decida e dispense as exigências regimentais de modo a permitir a inclusão da matéria na Ordem do Dia” (Gabsch, 2010).

Os principais atores envolvidos no processo de ratificação dentro do Poder Legislativo são os membros da Comissão de Relações Exte-

---

<sup>7</sup> Acesse o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) através do seguinte endereço eletrônico: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado>

<sup>8</sup> RICD, cit. Art. 52, II.

riores e de Defesa Nacional (CREDN) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Inicialmente, ao receber a MSC, a Mesa Diretora da Câmara decide por quais comissões a matéria será apreciada. Nesse momento, o Presidente da Câmara torna-se ator central na determinação do número de comissões. Vale ressaltar que, segundo o art. 34, II do RICD, uma comissão especial será constituída quando “proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada” (RICD, 2013).

A CREDN é a primeira comissão de mérito a examinar o compromisso convencional. É papel do relator da CREDN, definido pelo presidente da comissão, examinar a matéria e emitir um parecer aos outros membros da comissão. Caso o parecer dado pelo relator seja favorável, este formulará o projeto de decreto legislativo (PDC), e se aprovado pelos membros dessa primeira comissão de mérito, o projeto será distribuído às demais comissões nomeadas pelo presidente da Câmara, para analisá-lo.

O PDC é também obrigatoriamente entregue à CCJC para a avaliação da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e compatibilidade com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Após o

envio dos pareceres pelas comissões, o projeto é enviado ao plenário da Câmara para votação. Caso a proposição seja aprovada, compete ao CCJC adotar a redação final e enviar o projeto ao Senado Federal.

No Senado Federal, o trâmite de projetos de decreto legislativo pertinentes a tratados internacionais é regulado de maneira expressa pelo Regimento Interno da Casa (RISF)<sup>9</sup>. Dessa forma, o PDC é lido em plenário e despachado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE) para análise detalhada do projeto. Diferentemente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado pode conferir à comissão o poder de deliberar em instância final acerca de tratados internacionais; no entanto, esta não tem sido a norma. Como regra geral, a proposição é submetida ao plenário do Senado para apreciação, discussão e votação (RISF, 2007). Quando aprovado o texto pelo plenário, o decreto legislativo é promulgado pelo Presidente do Senado Federal.

Admite-se também a possibilidade de aprovação condicionada de um tratado pelo Congresso, que condiciona a aprovação do tratado a alterações no texto. Estas alterações devem ser negociadas pelo Poder Executivo com as outras partes contratantes. Em 10 de Janeiro

---

<sup>9</sup> Acesse o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) através do seguinte endereço eletrônico: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>

de 1963, por exemplo, “o Governo deu a conhecer à CEPAL a ressalva aposta pelo Legislativo e, por troca de notas diplomáticas datadas de 31 de janeiro e 17 de fevereiro de 1994, as partes convieram acatá-la. O decreto de promulgação, daquele ano, manda cumprir o acordo inclusive no que se refere à ressalva congressional” (Gabsch, 2010).

No caso de tratados multilaterais, existe também a possibilidade de se opor reserva ao texto do acordo. Segundo os art. 2.1 “d” e art. 19 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, a reserva é uma “declaração unilateral, qualquer que seja a sua redação ou denominação feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado” (ONU, 1969)<sup>10</sup>.

É importante ressaltar que a reserva deve somente ser considerada quando estiver prevista no compromisso convencional. O direito internacional também atribui a responsabilidade de apresentar reservas ao Poder Executivo, pois este é responsável pela negociação

de tratados. Dois são os momentos para apresentação de reserva: no momento da assinatura do tratado ou durante sua ratificação<sup>11</sup>.

Por fim, convém ressaltar que, para ser aprovado como lei ordinária, o projeto de decreto legislativo deve ser aprovado em plenário por maioria simples de votos, em dois turnos de votação, nas duas Casas Legislativas.

## **A emenda constitucional nº 45 e a nova regra para tratados e convenções sobre direitos humanos**

Em 2004, com a aprovação da emenda constitucional nº 45, acrescentou-se o § 3º no art. 5º da Constituição Federal. Segundo este novo dispositivo: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. A novi-

---

<sup>10</sup> Acesse o texto completo da Convenção, conforme a legislação brasileira, através do site do planalto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm)

---

<sup>11</sup> Convém ressaltar que o art. 25 do ATT admite reservas desde que as estas não sejam incompatíveis com o objetivo e a finalidade do tratado.

dade trazida por esta emenda consiste em diferenciar os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos dos tratados e convenções internacionais de outra natureza. Assim sendo, tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos passam a ter paridade normativa com as normas constitucionais (Lenza, 2012).

Até hoje, o único exemplo referendado pelo Legislativo conforme o novo dispositivo da EC n. 45/2004 foram a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e o seu Protocolo Facultativo, os quais foram aprovados como emenda à Constituição através do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de Julho de 2008. Baseado neste exemplo é importante ressaltar que, por sugestão do Ministério das Relações Exteriores, o Poder Executivo, ao submeter o texto da Convenção à apreciação do Congresso Nacional, mencionou expressamente o dispositivo previsto pelo § 3º do art. 5º para que esse fosse considerado pelo Congresso Nacional<sup>12</sup> (Faria, 2009). Por fim, é pertinente salientar que, diferentemente das normas constitucionais originárias, que são ilimitadas e autônomas, as emendas constitucionais podem ser objeto de controle, embora introduzidas no ordenamento como normas de caráter constitucional (Gabsch, 2010).

<sup>12</sup> Mensagem nº 711 de 02 de outubro de 2007, da Presidência da República. Segue o link para apreciação da mensagem: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=369841>

Ademais, podemos esquematizar o processo de aprovação dos acordos de direitos humanos da seguinte forma:

<p><b>I. Tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados pela regra anterior à EC n. 45/2004.</b></p>	<p><b>De acordo com a jurisprudência do STF, tratados guardam relação de paridade normativa com as leis ordinárias, as quais podem ser objeto de controle de constitucionalidade.</b></p>
<p><b>II. Tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados após a EC n. 45/2004.</b></p>	<p><b>Tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos desde que aprovados por 3/5 dos votos, em cada Casa do Congresso e em dois turnos de votação, serão considerados equivalentes à emenda constitucional (cf. art. 60, § 2º, e art. 5º, § 3º).</b></p>

## Trâmites finais para internalização do tratado

Uma vez aprovados os termos do acordo pelo Congresso Nacional, cabe ao Itamaraty depositar o instrumento de ratificação<sup>13</sup>. Este procedimento varia conforme o tipo de tratado: bilateral ou multilateral. No caso do tratado multilateral, a vigência no âmbito internacional ocorre quando existe o depósito dos instrumentos de ratificação, que pode ser, por exemplo, o envio de uma nota a um dos signatários do tratado ou a uma organização internacional.

Para que o tratado finalmente ingresse na ordem jurídica nacional como lei ordinária ou emenda constitucional, são necessárias sua promulgação e publicação. No Brasil, a promulgação é feita através de um decreto do Presidente da República, referendado pelo Ministro das Relações Exteriores por meio de uma nova EMI e do texto do acordo. No entanto, é preciso compreender que os trâmites finais para internalização (promulgação pela presidência e publicação) só podem ter início após a entrada em vigor do tratado no plano internacional.

Nas tramitações finais, a Casa Civil desempenha, mais uma vez, um papel de destaque, pois ao receber a nova EMI do Gabinete do Ministro das Relações Exteriores e o parecer da Consultoria Jurídica do Itamaraty, ela é responsável por tomar providências necessárias para que ocorra a assinatura do ato presidencial e sua publicação no Diário Oficial da União.

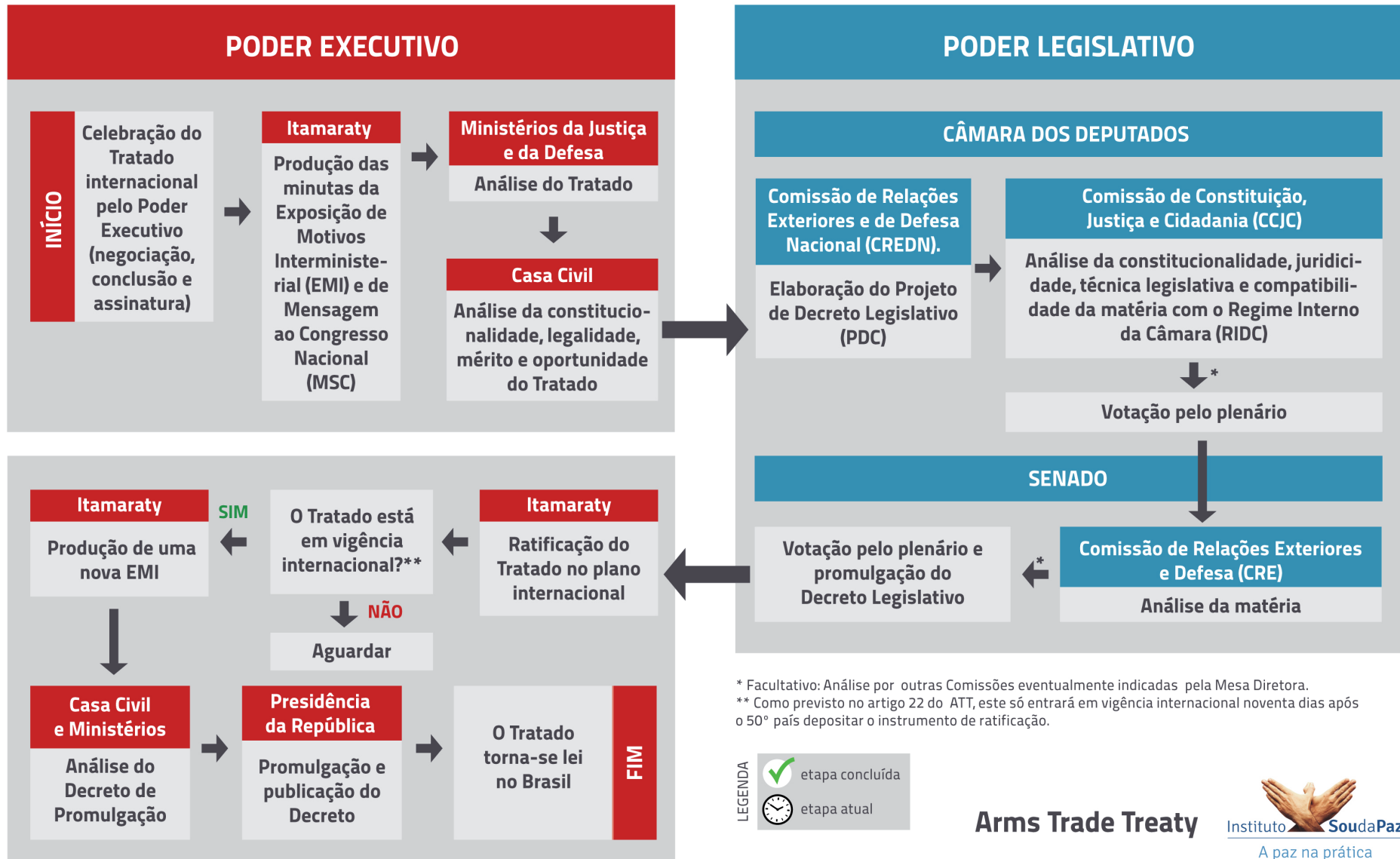
Por fim, o decreto de promulgação é publicado no Diário Oficial da União, junto ao tratado. Esta publicação é condição necessária para que o acordo seja aplicado no âmbito interno. Nesse contexto, é importante enfatizar que a falta de publicação não exime o Brasil de responder internacionalmente pelo tratado, mas impossibilita a exigibilidade de suas normas no plano interno. Outra questão importante a ser observada é que, mais uma vez, o processo de incorporação de normas internacionais no ordenamento jurídico interno fica “à mercê” do Poder Executivo, pois o Chefe de Estado é livre para arquivar ou postergar a promulgação e publicação do acordo.

---

<sup>13</sup> Ato unilateral em que o signatário de um tratado exprime de forma definitiva no plano internacional a sua vontade de obrigar-se aos termos propostos.



## BRASIL - INTERNALIZAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS



\* Facultativo: Análise por outras Comissões eventualmente indicadas pela Mesa Diretora.  
 \*\* Como previsto no artigo 22 do ATT, este só entrará em vigência internacional noventa dias após o 50º país depositar o instrumento de ratificação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Faria, E. M. (2009).** Os Efeitos da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, nos Tratados e Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos. **Brasília: CÂMARA DOS DEPUTADOS.**

**Gabsch, R. D. (2010).** Aprovação de Tratados Internacionais pelo Brasil - Possíveis opções para acelerar o seu processo. **Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.**

**Lenza, P. (2012).** Direito Constitucional Esquematizado. **São Paulo: Saraiva.**

**Mazzuoli, V. d. (2005).** O novo § 3º do art. 5º da Constituição e sua eficácia. **Revista de Informação Legislativa**, 42 (167), 93-114.

**ONU, O. d. (23 de Maio de 1969).** Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. **Viena: Organização das Nações Unidas.**

**ONU, O. d. (2013).** Tratado sobre o Comércio de Armas. **New York: ONU.**

**RICD. (2013).** Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Brasília: Câmara dos Deputados.**

**RISE. (2008).** Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Brasília: Ministério das Relações Exteriores.**

**RISF. (2007).** Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, **Brasil: Senado Federal.**



## **FICHA TÉCNICA**

### **DIRETORIA**

Luciana Guimarães

Melina Ingrid Risso

### **COORDENADOR DA ÁREA DE SISTEMAS DE JUSTIÇA E SEGURANÇA**

Bruno Langeani

### **COORDENADORA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL**

Janaina Baladez

### **Processo de Internalização do Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT)**

**Redação:** Ana Carolina Henriques

**Revisão:** Bruno Langeani e Marcello Fragano Baird

**Diagramação e fluxograma:** Fernanda Ozilak

**Janeiro/2014**