



Conselho Internacional do Café
116.ª sessão
9 – 11 março 2015
Adis Abeba, Etiópia

Uso dos recursos do Fundo Especial

Antecedentes

1. Ainda com referência à reunião do Comitê de Finanças e Administração de 25 de setembro de 2014, o Conselho solicitou ao Diretor-Executivo que suscitasse a questão do uso dos recursos Fundo Especial com o Conselho em março de 2015 (ver documento [ICC-113-13](#), parágrafo 36). O Diretor-Executivo por sua vez solicitou aos advogados da OIC, da firma Collyer Bristow, que preparassem um parecer sobre o uso desses recursos. No período interveniente, os Membros exportadores realizaram discussões sobre o uso do Fundo Especial.
2. No Anexo I reproduz-se o parecer dos advogados; e um projeto de Resolução propondo um mecanismo para o uso dos recursos do Fundo Especial foi preparado e é reproduzido no Anexo II.

Ação

Solicita-se ao Conselho que tome nota deste documento e, se apropriado, que aprove o projeto de Resolução em anexo.

25 DE FEVEREIRO DE 2015

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO CAFÉ

Parecer sobre a situação jurídica do Fundo Especial

Collyer Bristow LLP
4 Bedford Row
Londres
WC1R 4TF

ÍNDICE

1. Resumo
2. Situação jurídica da OIC
3. Legislação aplicável
4. Aplicabilidade de Acordos consecutivos
5. Atual situação jurídica do Fundo Especial
6. Convênios de 1976 e 1983
7. Efeitos do Art. 49 do Convênio de 1994
8. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados
9. Situação jurídica do Fundo Especial
10. Papel do Conselho
11. Conclusão

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO CAFÉ

1. RESUMO

A situação jurídica da Organização Internacional do Café ("OIC") é a de uma pessoa jurídica com as capacidades legais de uma entidade coletiva. A constituição da OIC é em primeiro lugar determinada pelos tratados consecutivos e pelos órgãos competentes da própria Organização, como dispõem esses tratados.

O Fundo Especial foi estabelecido pela primeira vez pelo Convênio de 1976 e pela segunda vez pelo Convênio de 1983. Referência ao Fundo Especial não é incluída nos subseqüentes Convênios de 1994 e 2001 e no Acordo de 2007. Pareceria que o Convênio de 1983 deixou de vigorar no que tange ao Fundo. O Diretor-Executivo é nomeado como principal funcionário administrativo da Organização. O Diretor-Executivo pode concluir que uma liquidação do Fundo Especial é desejável e decidir liquidar o Fundo e distribuir seus recursos. Isso pode ser desafiado por um ou mais Membros como sendo um ato *ultra vires* e, portanto, seria prudente buscar aprovação para esta linha de ação através da votação necessária do Conselho, pois é o Conselho que detém todos os poderes que lhe são especificamente conferidos pelo Acordo de 2007. Embora, nos termos do parágrafo 5.º do Art. 55 do Convênio de 1983, o Fundo deva ser gerido e administrado por um Comitê constituído pelos Membros Exportadores que integram a Junta Executiva, em cooperação com o Diretor Executivo, como parece ser o caso, o Convênio de 1983 já não está em vigor; portanto seria prudente que o Conselho como um todo votasse a favor da liquidação do Fundo, em vez de confiar-se esta decisão unicamente aos Membros exportadores (que são os únicos contribuintes do Fundo).

2. SITUAÇÃO JURÍDICA DA OIC

A OIC é uma entidade estabelecida por tratado entre Estados soberanos. O tratado mais recente foi concluído em 2007, inicialmente com uma vigência de dez anos, que pode ser prorrogada, com ou sem emenda (Acordo de 2007, Art. 48). Os Estados Membros são países que importam ou exportam café.

A situação jurídica da OIC no Reino Unido é governada pela Lei das Organizações Internacionais de 1968 ("Lei"). Uma Portaria, a Order in Council SI 1969/733, emendada pela SI 1975/1209 e pela SI 1999/2034, exaradas ao abrigo da seção 1(1) da Lei, confere à OIC as "capacidades legais de uma entidade coletiva".

3. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A questão que surge é de saber a que órgão jurídico recorrer na eventualidade de uma disputa, seja com terceiros, seja entre Membros da OIC. Não se tem conhecimento de uma decisão envolvendo a OIC com respeito a este ponto. No entanto, a situação jurídica do Conselho Internacional do Estanho ("CIE"), a que também foram conferidas as capacidades legais de uma entidade coletiva, foi examinada do ponto de vista judicial pela Câmara dos Lordes em um processo de 1989.

No processo do CIE, a Câmara dos Lordes opinou que não eram aplicáveis estatutos do Direito interno como as Leis das Sociedades ("Companies Acts") e as leis das associações não incorporadas. O CIE não era uma corporação inglesa nem estrangeira, tendo sido criado por um tratado. Isso tem sido levado em conta na jurisprudência posterior para enunciar o princípio geral de que as regras apropriadas de uma organização internacional, que governam sua constituição e existência, são as do Direito Público Internacional. Pelo Direito Público Internacional, nos casos em que a matéria diz respeito a atividades internas ou ao funcionamento de órgãos internos da organização, o procedimento correto deve ser determinado com base na constituição da organização.

Na hipótese, porém, de os documentos constitucionais conterem cláusulas referentes à jurisdição e à escolha do Direito, indicando a jurisdição e o corpus jurídico internos de um Estado, os tribunais ingleses reconheceriam tais cláusulas de jurisdição e escolha de Direito. Não há tal cláusula nos Convênios e no Acordo Internacionais do Café. A distribuição dos recursos mantidos pelo Fundo Especial da OIC é uma questão interna da Organização, sendo, portanto, governada, em primeiro lugar, pelas regras de sua constituição.

A constituição só pode regular o funcionamento de uma organização internacional em termos gerais, com disposições mais detalhadas sendo necessariamente formuladas pelos órgãos competentes da própria organização.

Quando não há uma disposição expressa na constituição acerca de uma questão específica, o procedimento geralmente aceito é a aplicação da doutrina dos poderes implícitos.

Quando não há uma disposição expressa nem implícita acerca de um dado evento, quer no tocante a relações com terceiros, quer no tocante ao funcionamento interno da organização, as regras gerais do Direito Internacional podem ser aplicadas. Com respeito à Comunidade Europeia, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias dispõe-se a aplicar princípios gerais do Direito como o do impedimento (“estoppel”) e o da certeza legal, para assistir na ordem jurídica das Comunidades. Pode ser lógico aplicar tais princípios à OIC quando não há disposição constitucional expressa ou implícita. Não é claro exatamente que princípios podem ser aplicados desta forma, embora o conceito da devolução de fundos a contribuintes seja reconhecido no Direito inglês.

4. APLICABILIDADE DE ACORDOS CONSECUTIVOS

A questão que surge é de saber em que consiste a constituição à qual referência deve ser feita. A OIC foi estabelecida e é mantida por tratados consecutivos (1967, 1976, 1983, 1994, 2001 e 2007), com vigência expressa durante um número especificado de anos. O quadro de Membros da OIC mudou ao longo dos anos.

Como há vários tratados, cada um dos quais sustenta que é uma continuação do anterior, é preciso considerar os princípios do Direito Internacional que determinam qual tratado prevalece. O princípio geral é de que esta questão deve ser determinada pela interpretação das disposições pertinentes dos tratados. Quando não disposições expressas nem implícitas, a Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados, Art. 56, estipula que a validade e continuação de um tratado são governadas pelas intenções das Partes.

5. SITUAÇÃO ATUAL DO FUNDO ESPECIAL

Em setembro de 1990, o Comitê do Fundo Especial recomendou que o Fundo deixasse de financiar atividades após 30 de setembro de 1991 e que toda atividade realizada pelos funcionários do Fundo fosse incorporada ao Orçamento Administrativo do exercício financeiro de 1991/1992 e subsequentes. O saldo do Fundo Especial em 30 de setembro de 1991 era de US\$747.098. As Contas do Fundo Especial são analisadas pelo Comitê de Finanças e Administração e aprovadas pelos Membros exportadores anualmente.

As Contas do exercício financeiro findo em 30 de setembro de 2014 indicavam um saldo de US\$1.377.809, incluindo US\$5.303 recebidos na forma de juros durante o exercício. Nenhuma despesa foi feita com os recursos do Fundo, com exceção dos honorários de auditoria e taxas bancárias.

6. CONVÊNIOS DE 1976 E 1983

O Fundo Especial foi estabelecido pela primeira vez pelo Convênio de 1976 e pela segunda vez pelo Convênio de 1983. O parágrafo 1.º do Art. 68 do Convênio de 1983 dispõe que o Convênio de 1983 permanecerá em vigor por um período de seis anos, até 30 de setembro de 1989, a menos que prorrogado, nos termos do parágrafo 2.º do Artigo. O Convênio de 1983 foi prorrogado três vezes e continuou em vigência até ser substituído pelo Convênio de 1994, o qual, por sua vez, foi substituído pelo Convênio de 2001 e o Acordo de 2007. Como atualmente não há prorrogação em vigor do Convênio de 1983, pode-se argumentar que ele deixou de vigorar. Isso significa que o Convênio de 1983 já não oferece uma base válida para a tomada de decisões.

A questão que surge é de saber se todos os Membros do Convênio de 1983 têm qualquer direito a uma parcela dos haveres do Fundo. O parágrafo 2.º do Art. 67 do Convênio de 1983 estatui:

"O Membro que tenha deixado de participar do Convênio não terá direito a qualquer parcela resultante da liquidação da Organização ou de outros haveres desta."

A questão agora é de saber se os Membros do Convênio de 1983 ainda participam do Convênio de 1983. Eles podem procurar argumentar que sua recusa em participar do Convênio de 1994 ou seguintes não afeta sua aceitação ou participação continuadas no Convênio de 1983, e que não há disposições expressas no Convênio de 1983 com respeito ao término do mesmo. No entanto, se o Convênio de 1983 já não está em vigor, pode-se argumentar que não é possível participar de algo que já não tem validade contínua. A presunção mais lógica é de que os Membros do Convênio de 1983 já não podem "participar" do Convênio de 1983 e não têm direito a uma distribuição dos haveres.

7. EFEITOS DO ART. 49 DO CONVÊNIO DE 1994

O Art. 49 do Convênio de 1994 é relevante com respeito à validade e duração do Convênio de 1983. Ele estatui:

- 1.º Considera-se que o presente Convênio é continuação do Convênio Internacional de 1983 Prorrogado.
- 2.º A fim de facilitar a continuação ininterrupta do Convênio Internacional do Café de 1983 Prorrogado:
 - a) permanecem em vigor, a menos que modificados por disposições do presente Convênio, todos os atos praticados pela Organização ou em seu nome, ou por qualquer de seus órgãos, com base no Convênio Internacional do Café de 1983 Prorrogado, que estejam em vigor em 30 de setembro de 1994 e cujos termos não prevejam a expiração nessa data;.."

Todos os atos praticados com base no Convênio de 1983 até 30 de setembro de 1994, a menos que seu término em uma determinada data esteja expressamente previsto, permanecem em vigor. As decisões adotadas após 30 de setembro de 1994 são regidas pelo Convênio de 1994, que entrou em vigor em 1.º de outubro de 1994.

À primeira vista, o parágrafo 1.º do Art. 49 parece contradizer o Art. 68 do Convênio de 1983, que prevê uma vigência limitada para o Convênio. Como a disposição de 1994 é posterior à de 1983, poder-se-ia argumentar que a disposição posterior implicitamente revoga a anterior. A doutrina da revogação implícita é reconhecida pelo Direito Público Internacional. Argumentar-se-ia então que o Convênio de 1983 foi prorrogado, pelo menos, pelo período de vigência do Convênio de 1994, permanecendo em vigor as disposições relativas ao Fundo Especial com base naquele Convênio e posteriores (que contenham disposições semelhantes).

No entanto, também se poderia argumentar que o parágrafo 1.º do Art. 49 não deve ser interpretado como uma revogação implícita do Art. 68 do Convênio de 1983, mas sim no contexto de todo o Art. 49, cujo título é "Disposições suplementares e transitórias". Esta interpretação sugere que a disposição tem apenas um efeito transitório e, quando interpretada em conjunto com o parágrafo 2.º do Art. 49, procura estabelecer a validade de atos que, embora praticados ao abrigo do Convênio de 1983, surtem efeito ao abrigo do Convênio de 1994. Esta interpretação parece ser a melhor no contexto de todo o Convênio, particularmente porque disposições relativas ao Fundo Especial foram excluídas do Convênio de 1994. Interpretar o parágrafo 1.º do Art. 49 como ainda validando essas disposições teria o efeito de frustrar a execução deliberada de um Convênio com um conteúdo diferente.

8. CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS

Caso não se consiga chegar a uma conclusão quanto ao efeito do Art. 49 do Convênio de 1994 versus o Art. 68 do Convênio de 1983, poderá ser preciso considerar as disposições da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

O parágrafo 1.º do Art. 59 da Convenção estatui: "Considera-se que cessou a vigência de um tratado quando todas as Partes nesse tratado concluíram posteriormente um novo tratado sobre a mesma matéria e:

- a) Se resultar do tratado posterior ou se estiver, de outro modo, estabelecido que, segundo a intenção das Partes, a matéria deve ser regida pelo novo tratado; ou
- b) Se as disposições do novo tratado forem de tal modo incompatíveis com as do tratado anterior que seja impossível aplicar os dois tratados simultaneamente."

O parágrafo 2.º do Art. 59 estatui: "O tratado anterior é considerado apenas suspenso se resultar do tratado posterior, ou se estiver, de outro modo, estabelecido que tal foi a intenção das Partes."

Pode haver alguma dificuldade em basear um argumento na alínea a), pois nem todas as Partes do Convênio de 1983 firmaram o Convênio de 1994. Talvez um argumento mais forte a favor da suspensão do Fundo Especial possa se basear no parágrafo 2.º do Art. 59.

Alguns Membros da OIC não ratificaram a Convenção, mas parece que também estão sujeitos ao Art. 59, pois ela externa a posição costumeira do Direito Internacional e, por conseguinte, é vinculativa para todas as entidades que possuam personalidade jurídica internacional.

9. ATUAL SITUAÇÃO JURÍDICA DO FUNDO ESPECIAL

Em relação aos Membros do Convênio de 1983, as disposições que regulavam o Fundo Especial deixaram de vigorar e, assim, não oferecem uma base legal para a tomada de decisões desde que a última prorrogação do Convênio de 1983 chegou a termo.

Todas as demais atividades relativas ao Fundo, a menos que possivelmente tenham como objetivo uma liquidação imediata, não possuem validade legal. O Diretor-Executivo pode concluir que uma liquidação do Fundo é desejável. No entanto, nada há no Convênio, nem poder algum sob a égide desse Convênio, que pareça permitir ao Diretor-Executivo liquidar o Fundo sem recorrer a qualquer outro órgão. Em termos práticos, é claro que ele poderia fazê-lo, embora ciente de que suas ações poderiam estar sujeitas a contestação, possivelmente no Conselho.

10. PAPEL DO CONSELHO

O Art. 9.º do Acordo de 2007 estipula que o Conselho ficará investido de todos os poderes que lhe são especificamente conferidos pelo Acordo. O Conselho se empenha em adotar todas as suas decisões e formular todas as suas recomendações por consenso. Quando não é possível alcançar consenso, o Conselho adota decisões e formula recomendações por maioria distribuída de 70% ou mais dos votos dos Membros exportadores presentes e votantes, e 70% ou mais dos votos dos Membros importadores presentes e votantes. Os Membros exportadores e importadores dispõem de 1.000 votos para cada categoria. Cinco votos são atribuídos a cada Membro e o restante é atribuído de acordo com o volume das importações ou exportações do Membro nos quatro anos precedentes. Não há disposição no Acordo sobre a jurisdição de um órgão externo. O Art. 17 do Acordo dispõe sobre a nomeação do Diretor-Executivo como principal funcionário administrativo da Organização.

11. CONCLUSÃO

O Diretor-Executivo, dada a necessidade de produzir uma decisão que seja legalmente vinculativa para todos os Membros, pode desejar apresentar o projeto de uma resolução/proposta ao Conselho para que:

- i) todas as atividades do Fundo Especial cessem;
- ii) os recursos remanescentes do Fundo Especial sejam distribuídos aos Membros exportadores do Fundo; e
- iii) sejam formuladas propostas para a divisão e estabelecido o mecanismo para a distribuição dos recursos do Fundo entre os Membros exportadores.

O Conselho, como órgão supremo da Organização, tem jurisdição para decidir qualquer disputa acerca da interpretação e aplicação dos Convênios e do Acordo. Em termos práticos, uma decisão se torna incontestável, uma vez sancionada pelo Conselho.

Em conclusão, o Conselho pode legitimar a linha de ação que seja apropriado seguir em relação ao Fundo Especial, procedendo à votação necessária.

PROJETO DE RESOLUÇÃO

USO PROPOSTO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL

O CONSELHO INTERNACIONAL DO CAFÉ,

CONSIDERANDO

Que o Fundo Especial da Organização foi estabelecido pelos Membros exportadores nos termos do Convênio de 1976 e do Convênio de 1983; e

Que o saldo do Fundo Especial era de US\$1.369.621 de acordo com as últimas contas do Fundo, auditadas em 30 de setembro de 2015; e

Que a Organização solicitou a Collyer Bristow, uma firma de advogados, que emitisse um parecer sobre a situação jurídica do Fundo Especial e o mecanismo para distribuição dos haveres do Fundo,

RESOLVE:

1. Que todas as atividades do Fundo Especial cessem.
2. Que todos os haveres remanescentes do Fundo Especial sejam distribuídos aos Membros exportadores do Fundo, de acordo com um mecanismo para distribuição desses haveres estabelecido pelos Membros exportadores.