

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 1.290-B, DE 2013
(Da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.)

Mensagem nº 552/2012

Aprova o texto do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (Ushuaia II), assinado em 19 de dezembro de 2011; tendo parecer: da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. NELSON PELLEGRINO); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, na forma do Substitutivo da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (relator: DEP. EDUARDO CURY).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

Por ocasião da apreciação da Mensagem nº 552, de 2012, encaminhada a esta Casa pelo Presidente da República, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul elaborou o projeto de decreto legislativo em análise que aprova o texto do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (Ushuaia II), assinado em 19 de dezembro de 2011.

A citada proposição estabelece, ainda, no parágrafo único, que os atos que possam resultar em revisão da referida Decisão, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional.

Na Exposição de Motivos encaminhada à Sra. Presidente da República, o então Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores Antônio de Aguiar Patriota, informa que o “Protocolo de Montevideu atualiza o ‘Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL’, assinado em 1998 e vigente desde 2002, que estabelece medidas a serem tomadas pelos Estados signatários em caso de ruptura da ordem democrática”.

Esclarece que o Protocolo em exame aperfeiçoa os mecanismos de consulta entre os países signatários e permite sanções mais rigorosas nos casos de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática. Entre as medidas previstas, destacam-se o fechamento de fronteiras terrestres, a suspensão do tráfego aéreo e marítimo e do fornecimento de serviços e a adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais.

No âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a matéria foi relatada pelo nobre Deputado Nelson Pellegrino, resultando na elaboração de um substitutivo, aprovado por aquela Comissão.

Em síntese, o substitutivo da Comissão de Relações Exteriores inova ao incluir um parágrafo único no art. 1º do Projeto de Decreto Legislativo, estabelecendo que:

“Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.”

Depois de aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o Projeto de Decreto Legislativo, na forma do substitutivo, seguiu para análise desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Nesta Comissão, a proposição foi anteriormente relatada pelo nobre Deputado Chico Alencar, a quem cumprimos e pedimos licença para adotar em parte seu parecer.

A matéria é de competência do Plenário e tramita em regime de urgência (RI, art. 151, I, j).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o art. 32, IV, a, em consonância com o art. 139, II, c, ambos do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.290, de 2013.

O art. 84, VIII, da Constituição Federal, outorga competência ao Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando sempre o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I, da mesma Carta Política nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar o presente Protocolo, bem como compete ao Congresso Nacional sobre ele decidir, sendo o projeto de decreto legislativo a proposição adequada.

Nenhum óbice foi encontrado na proposição legislativa e no texto do Protocolo em análise. Ambos os instrumentos estão em consonância com as disposições constitucionais vigentes.

Em relação à juridicidade e técnica legislativa, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional identificou erro material referente à data de assinatura do Protocolo em apreço, além de outros

aperfeiçoamentos necessários. Já o substitutivo elaborado pela CREDN é bem escrito e respeita a boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito, importa destacar a relevância da proposição, uma vez que o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II) reitera a obrigação assumida pelos Estados Partes “com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do estado de direito e suas instituições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais como condições essenciais e indispensáveis para o desenvolvimento do processo de integração e para a participação no MERCOSUL”, temas estes que, por sua vez, vão ao encontro dos princípios defendidos pela Constituição Federal e dos princípios que regem a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais.

Trata-se, portanto, de importante instrumento do direito internacional como forma de controle e manutenção da estabilidade institucional, do Estado de Direito e da preservação da democracia nos países membros do Bloco.

O protocolo assume contornos ainda mais simbólicos quando se constata que os países membros do MERCOSUL e seus vizinhos latino-americanos já sofreram diversos e sucessivos golpes de estado e rupturas institucionais, cujas marcas de tais agressões ao Estado de Direito e ao regime democrático encontram-se até hoje presentes nas sociedades desses países.

No momento em que este Congresso Nacional ratifica o Protocolo de Montevideu sobre o Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (Ushuaia II), um dos países membros do bloco, a Venezuela, passa por um triste e delicado processo de crise institucional, com evidentes sinais de ruptura da democracia, de intervenções indevidas no processo democrático e na separação dos Poderes, cujos impasses políticos têm agravado a recessão econômica e gerado caos social.

Além disso, cumpre mencionar a violência política e policial cujos opositores ao regime do Presidente Nicolas Maduro têm sido vítimas, com prisões ilegais, perseguições, desaparecimentos e ameaças àqueles que tentam denunciar as graves violações aos direitos humanos e à democracia naquele país.

A Venezuela é hoje a prova mais latente de que as ameaças à ruptura da ordem institucional e da democracia persistem em nosso continente, apesar de todo o progresso social e político e o amadurecimento institucional que os países da região obtiveram na transição do século XX para o século XXI.

É exatamente nesse contexto que a presente proposição assume tanta relevância. Isso porque o novo Protocolo aperfeiçoa os mecanismos de controle e sanção nos casos de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, prevendo mecanismos de consulta entre os países signatários, além de sanções mais enérgicas e da possibilidade de fechamento de fronteiras terrestres, suspensão do tráfego aéreo e marítimo e do fornecimento de serviços e a adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais.

O Protocolo vai na direção correta, portanto, ao reforçar os mecanismos de controle e monitoramento sobre os países que integram nossa comunidade internacional, com a finalidade e o objetivo primaz de preservar a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e a estabilidade das instituições políticas, que por sua vez, sob a égide de um regime estável e verdadeiramente democrático, garantem o progresso econômico-social dos nossos povos e da nossa região.

Isto posto, nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.290, de 2013, na forma do substitutivo adotado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.**

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO CURY
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.290/2013, na forma do Substitutivo da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Eduardo Cury. O Deputado João Campos apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Afonso Motta, Alceu Moreira, Alencar Santana Braga, Aureo Ribeiro, Beto Rosado, Bilac Pinto, Clarissa Garotinho, Daniel Freitas, Darci de Matos, Delegado Marcelo Freitas, Diego Garcia, Edilázio Júnior, Eduardo Cury, Enrico Misasi, Expedito Netto, Fábio Trad, Geninho Zuliani, Gilson Marques, Herculano Passos, Hiran Gonçalves, João Campos, João H. Campos, Joenia Wapichana, José Guimarães, Josimar Maranhãozinho, Júlio Delgado, Júnior Mano, Léo Moraes, Luiz Flávio Gomes, Luizão Goulart, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Margarete Coelho, Nelson Pellegrino, Nicoletti, Pastor Eurico, Patrus Ananias, Paulo Azi, Paulo Eduardo Martins, Paulo Teixeira, Pompeo de Mattos, Renildo Calheiros, Rubens Bueno, Samuel Moreira, Sergio Vidigal, Talíria Petrone, Aliel Machado, Angela Amin, Cássio Andrade, Chris ToniETTO, Dagoberto Nogueira, Giovani Cherini, Lucas Vergilio, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Mauro Lopes, Neri Geller, Osires Damaso, Paulo Magalhães, Pedro Cunha Lima, Pedro Lupion, Pedro Westphalen e Zé Silva.

Sala da Comissão, em 21 de agosto de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Presidente

VOTO EM SEPARADO

O Protocolo em exame pretende substituir o Protocolo de Ushuaia, que hoje contém a cláusula democrática do MERCOSUL e prevê as sanções e os métodos de decisão de sanções em caso de ruptura.

Em diversos pontos, esse novo Protocolo é um retrocesso em termos de proteção à democracia no Cone Sul.

ART. 1 DO NOVO PROTOCOLO

Eis o que prevê o art. 1 do Protocolo Ushuaia II:

“O presente protocolo será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos”.

Em primeiro lugar, o artigo 1 do novo Protocolo elimina a expressão contida no Protocolo Ushuaia I que dizia “interrupção abrupta ou irregular... do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito”. Hoje, a situação de ruptura seria apenas aquela em que se interrompa o “legítimo exercício do poder”, sem a reserva de que esse poder seja exercido por um “governo democraticamente eleito”. Isso é um retrocesso em relação a Ushuaia I.

Em segundo lugar, o mesmo art. 1 do Protocolo Ushuaia II não traz nenhuma hipótese de intervenção em caso de ruptura “do processo político institucional democrático”. Ao contrário, o novo Protocolo trata apenas da ordem instituída, e não do “processo político”, expressão mais ampla que inclui o “processo eleitoral”, a ação oposicionista, protestos, manifestações, contestações populares à ordem instituída. Tudo isso faz parte do processo político, que o Protocolo I protege. Com o novo protocolo, essas situações dinâmicas inerentes à alternância de poder deixariam de ser protegidas pelo Mercosul.

O art. 1 do Protocolo Ushuaia II é, portanto, um retrocesso em relação ao Protocolo I, atualmente em vigor, e reflete tendências autoritárias perigosamente em ação no nosso continente.

ART. 6 DO NOVO PROTOCOLO

O art. 6 do Protocolo Ushuaia II agride frontalmente a Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente os art. 1º, I, e parágrafo único:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Além disso, o art. 6 também viola diversos princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil, principalmente os seguintes:

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

I - independência nacional;

(...)

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

A violação ao art. 1º da Constituição ocorre em razão da cessão de poderes inerentes à soberania popular a um colegiado composto por meia dúzia de Chefes do Poder Executivo dos Países Parte, ou, pior, de ministros de relações exteriores completamente carecedores de legitimidade para tomar decisões que impõem o fechamento das fronteiras terrestre, aérea, marítima aos países membros do Mercosul.

Vejamos o que diz o artigo 6 do novo Protocolo:

Em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática em uma Parte do presente Protocolo, os Presidentes das demais Partes, ou, na falta destes, seus Ministros das Relações Exteriores, em sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum poderão estabelecer, dentre outras, as medidas que se detalham a seguir:

a – Suspender o direito de participar nos diferentes órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL.

b – **Fechar de forma total ou parcial as fronteiras terrestres. Suspender ou limitar o comércio, o tráfego aéreo e marítimo, as comunicações e o fornecimento de energia, serviços e abastecimento.**

c – Suspender a Parte afetada do gozo dos direitos e benefícios emergentes do Tratado de Assunção e seus Protocolos e dos Acordos de integração celebrados entre as Partes, conforme couber.

d – Promover a suspensão da Parte afetada no âmbito de outras organizações regionais e internacionais. Promover junto a terceiros países ou grupos de países a suspensão da Parte afetada de direitos e/ou benefícios derivados dos acordos de cooperação dos quais seja parte.

e – Respalidar os esforços regionais e internacionais, em particular no âmbito das Nações Unidas, encaminhados a resolver e a encontrar uma solução pacífica e democrática para a situação ocorrida na Parte afetada.

f – Adotar sanções políticas e diplomáticas adicionais.

As medidas guardarão a devida proporcionalidade com a gravidade da situação existente; não deverão por em risco o bem-estar da população e o gozo efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais na Parte afetada; respeitarão a soberania e integridade territorial da Parte afetada, a situação dos países sem litoral marítimo e os tratados vigentes. (destacamos)

As disposições destacadas (“b” e “f”) são uma afronta ao poder que a Constituição do Brasil confere a seu povo para tomar decisões inerentes ao nosso país. O Protocolo Ushuaia I, em vigor, é muito superior a este que estamos examinando.

Com efeito, Ushuaia I prevê que o MERCOSUL pode impor sanções que obrigam apenas o MERCOSUL enquanto tal, e não Países Parte atuando como entidades autônomas no cenário internacional. Assim, o art. 5 do Protocolo em vigor prevê que as medidas a serem tomadas em caso de ruptura podem ir da “suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.

Já o artigo atual permitirá que um colegiado composto por um punhado de Presidentes ou Ministros de Relações Exteriores tomem medidas extremas e as imponham aos Países Membros enquanto entidades autônomas.

A determinação de que o Brasil feche suas fronteiras não pode partir do Conselho do Mercosul, mas apenas do povo brasileiro, diretamente ou por meio de seus representantes (art. 1º, parágrafo único, da CF).

A República Federativa do Brasil é uma entidade internacional soberana e não pode estar submetida a um órgão de outra entidade independente (o MERCOSUL) uma decisão tão grave como o fechamento de seu território. Essa decisão pertence ao povo brasileiro.

O Mercosul, por sua vez, pode impor sanções aplicáveis no âmbito do próprio órgão, como a suspensão de um País Membro. Nada além disso.

Também é importante registrar que o novo Protocolo cria uma cláusula aberta para a imposição de sanções, que diz que o Conselho poderá impor “sanções políticas e diplomáticas adicionais”, sem especificá-las.

Isso significa que o colegiado composto por um punhado de Ministros das relações exteriores poderá obrigar o

Brasil, por exemplo, a tomar medidas que nem sabemos quais poderiam ser.

Em razão disso, o novo Protocolo é uma afronta à soberania da República Federativa do Brasil e à soberania popular, cláusulas pétreas da Constituição Federal.

Notemos, à margem, que não temos conhecimento de tamanha cessão da soberania a um órgão internacional no âmbito de países democráticos.

Não consta, por exemplo, que a União Européia, cujos tratados são objeto de intenso debate e, frequentemente, até de referendos populares, possa obrigar seus Estados Membros a fechar suas fronteiras e espaços aéreos.

Ante o exposto, o presente Protocolo deve ser rejeitado, ou, alternativamente, aprovado com as ressalvas do art. 1 e 6, devendo, nesse particular, permanecer em vigor o Protocolo Ushuaia I.

Sala da Comissão, de de 2014.

JOÃO CAMPOS
Deputado