

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 846, DE 2017

(MENSAGENS Nº 186 e Nº 187, DE 2017)

Aprova o texto do Acordo para a Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul e Estados Associados, bem como do Acordo entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados sobre Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade, ambos assinados em San Miguel de Tucumán, em 30 de junho de 2008.

Autora: REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL.

Relator: Deputado RUBENS BUENO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 846, de 2017, concede, por meio de dois artigos, aprovação legislativa a dois atos internacionais, assinados em San Miguel de Tucumán, em 30 de junho de 2008, portanto, há nove anos.

No primeiro artigo, são concedidas, no *caput*, simultaneamente, aprovações legislativas aos dois instrumentos a seguir nominados, encaminhados por duas diferentes mensagens presidenciais, e, no seu parágrafo único, observa-se que quaisquer alterações aos dois acordos, assim como eventuais ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do inciso I do art. 49

da Constituição Federal, deverão ser objeto de análise e aprovação legislativa prévia.

No art. 2º, está contida a cláusula de vigência.

São os seguintes os dois atos internacionais, aos quais o Projeto de Decreto Legislativo nº 846, de 2017, concede aprovação legislativa:

1. o Acordo para a Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul e Estados Associados, enviado ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 186, de 2017¹, à qual está apensado
2. o Acordo entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados sobre Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade, encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 187, de 2017².

As duas mensagens foram firmadas em 5 de junho de 2017, pelo Presidente da República, e apresentadas ao Congresso Nacional no dia subsequente, sendo distribuídas, inicialmente, à Representação Brasileira do Parlamento do Mercosul, que apresentou o parecer inicial e é a comissão autora do Projeto de Decreto Legislativo.

Vale ressaltar que, naquela comissão mista permanente, o relator designado apresentou o seu parecer inicial em 21 de setembro de 2017. Nessa mesma data, foi-lhe o mesmo devolvido para que se manifestasse, também, em relação à Mensagem nº 187, de 2017, que havia sido apensada à primeira proposição, sem, todavia, que os autos de tramitação tivessem sido juntados. Essa segunda manifestação ocorreu em 19 de outubro de 2017 e, em 7 de novembro seguinte, esse segundo parecer foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

¹ Acesso em: 11 dez.17 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162207&ord=1> >

² Acesso em: 11 dez.17 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140382&ord=1> >

Foi, então, aprovada a proposta de decreto legislativo apresentada, que, quatro dias mais tarde, foi apresentada em Plenário, em 10 de novembro de 2017, passando a tramitar como o Projeto de Decreto Legislativo nº 846 de 2017.

As duas proposições, cuja apensação foi determinada, começaram, a partir da apresentação em Plenário, a tramitar em regime de urgência, simultaneamente, nesta e nas Comissões de Seguridade Social e Família (na qual houve designação de relatoria em 30 de novembro último) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (na qual a proposição foi recebida no último dia 28 de novembro).

Passo, portanto, a analisar o instrumento internacional objeto da proposição principal (sob o ponto de vista de tramitação legislativa) qual seja o Acordo para a Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul e Estados Associados e à sua respectiva ata de retificação, que integra os autos de tramitação legislativa e o avulso eletrônico dessa proposição principal (Mensagem nº 186, de 2017).

O Acordo para a Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul e Estados Associados é sintético, composto por nove artigos, cuja síntese passo a expor:

- **Artigo 1º** - é intitulado **Objeto** e composto por três parágrafos, em que os Estados signatários se comprometem a trocar as informações que existam em suas bases de dados sobre as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, devendo esse intercâmbio ser feito pelos melhores meios disponíveis – de acordo com as respectivas infraestruturas dos signatários;
- **Artigo 2º** - no dispositivo, denominado **Definições**, os contratantes deliberam que serão considerados crianças e adolescentes aqueles nacionais dos Estados signatários que,

ao sair de seu país de residência, não tenham atingido a idade que cada legislação interna fixe para a plena capacidade civil, que varia entre 21 anos, na Argentina, e 18 anos, nos demais integrantes do bloco. No que concerne ao quesito *vulnerabilidade*, os Estados integrantes acordam nele se enquadrarem os menores que, conforme as legislações internas dos diferentes países participantes, preencherem alguma das anotações pertinentes à base de dados, conforme mencionada no Artigo 3º do instrumento;

- **Artigo 3º** – nesse artigo, chamado **Definições**, os signatários deliberam que trocarão³³ informações que estejam registradas em suas bases de dados em relação a solicitações sobre o paradeiro, buscas ou solicitações que impliquem quaisquer restrições à saída de menores, emanadas pelas autoridades para tanto competentes;
- **Artigo 4º** – denominado **Sigilo**, nesse dispositivo os Estados assumem o compromisso de garantir o sigilo dos dados pessoais transmitidos, mas nos termos das respectivas legislações internas sobre sigilo, ressaltando, ainda, que deverão limitar seu uso ao estabelecido por acordo entre as Partes, resguardado, nesse uso, o interesse superior dos menores;
- **Artigo 5º** – chamado **Interpretação e Aplicação** e composto por três parágrafos, é a sede onde os Estados signatários deliberam a respeito dos mecanismos para a solução de eventuais controvérsias, escolhendo, para tanto, o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul;
- **Artigos 6º (Vigência); 7º (Depósito); 8º (Adesão) e 9º (Denúncia)** – os quatro últimos artigos contêm as disposições

³³ O dispositivo tem natureza jurídica cogente: “deverão intercambiar”.

finais para artigos congêneres, estabelecendo as regras para tanto aplicáveis.

O Acordo entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados sobre Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade (encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 187, de 2017 , apensada à anterior e assinada na mesma data daquela proposição) é considerada a proposição subsidiária, por ser aquela que, entre as duas, foi enumerada por último na Presidência da República.

É a seguinte a síntese do conteúdo normativo do ato internacional encaminhado pela Mensagem nº 187, de 2017– doze artigos, agrupados em três capítulos, precedidos por oito *consideranda* – ao qual o Projeto de Decreto Legislativo nº 846, de 2017, concede aprovação legislativa:

- **Capítulo I**, intitulado **Âmbito de Aplicação**, composto por dois artigos:
 - o primeiro, referente ao Objeto do instrumento em análise (*“proteção dos direitos de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade que possam ser vítimas de atos ilícitos”* – a ser efetivada mediante a implementação de um mecanismo de cooperação regional que permita utilizar, pelas autoridades competentes, as informações registradas na Base de Dados *“Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do MERCOSUL”*;
 - o segundo, intitulado Definições, tem como foco as definições utilizadas no texto normativo: *crianças e adolescentes; situação de vulnerabilidade; base de dados ‘Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul’; autoridades competentes e autoridades habilitadas*, conforme a normativa adotada pelos signatários, no seu ordenamento jurídico interno.

- **Capítulo II**, denominado **Procedimento**, que é o mais alentado do texto composto por sete diferentes artigos:
 - **Artigo 3º**, denominado Constatação de pedidos ou restrições, no qual é estabelecido que o funcionário migratório interveniente deverá constatar a possível existência de pedido de localização ou paradeiro, na base de dados pertinente, antes de autorizar a entrada ou saída de território nacional de crianças ou adolescentes;
 - **Artigo 4º**, intitulado Pedidos judiciais, no qual, em quatro diferentes parágrafos, é estabelecido o rito procedimental a ser obedecido pelas aduanas e funcionários responsáveis pela imigração nos Estados signatários;
 - **Artigo 5º**, chamado Comunicações, é aquele no qual a agilidade e forma de troca de informações entre os Estados signatários é abordada;
 - **Artigo 6º**, denominado Guarda, é o dispositivo em que se prevê a obrigação de serem as crianças e os adolescentes, quando mantidos sob guarda, de estarem em locais adequados, sob supervisão de pessoal idôneo, que garanta a sua integridade física e psíquica;
 - **Artigo 7º**, intitulada Pedidos administrativos, reporta-se à forma como deverão ser processados os pedidos pertinentes à localização ou paradeiro de criança ou adolescente, obedecido o disposto no Artigo 8º;
 - **Artigo 8º**, chamado Informação requerida, em que se preveem os dados que deverão ser demandados e fornecidos aos funcionários migratórios, nos casos previstos nos Artigos 4º e 7º do instrumento;

- **Artigo 9º**, denominado Confidencialidade, é aquele em que, de forma expressa, é estabelecida a cláusula de sigilo, relativa aos procedimentos a serem adotados, em face “*do interesse superior da criança ou adolescente*”.
- **Capítulo III**, intitulado Disposições finais, é composto por três artigos, que contêm as disposições complementares e finais em acordos congêneres, quais sejam: **Artigo 10**, Entrada em vigor (30 dias após o depósito do último instrumento de ratificação); **Artigo 11**, Solução de controvérsias (adoção do sistema de solução de controvérsias vigente no Mercosul); **Artigo 12** Depósito (escolhida a República do Paraguai como Estado depositário).

De outro lado, as atas de retificação aos dois instrumentos, datadas de setembro de 2008, introduziram apenas correção formal relativa ao local em que os instrumentos foram firmados.

É o relatório, passo ao voto.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 846, de 10 de novembro de 2017, composto por dois artigos, concede aprovação legislativa a dois atos internacionais apresentados ao Congresso Nacional em 6 de junho passado e firmados pelo nosso país nove anos antes do seu envio ao Parlamento. São eles:

- o Acordo para a Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul e Estados Associados, assinado em San Miguel de Tucumán, em 30 de junho de 2008, encaminhado pela Mensagem nº 186, de 5 de junho de 2017;
e

- o Acordo entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados sobre Cooperação Regional para Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade, assinado em San Miguel de Tucumán, em 30 de junho de 2008, encaminhado pela Mensagem nº 187, também de 5 de junho de 2017.

As Exposições de Motivos Interministeriais nº EMI 00278/2016 e nº MRE MJCEMI 112 00279/2016, dos Ministérios das Relações Exteriores e de Justiça e de Cidadania, pertinentes a esses dois instrumentos, foram firmadas em 15 de agosto de 2016, portanto, um ano antes da assinatura da mensagem presidencial encaminhando os dois acordos mencionados ao Parlamento.

Ressalta-se, na primeira missiva, que “...o mencionado Acordo dispõe que as partes intercambiarão as informações disponíveis que registrem em suas bases de dados sobre crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.” Ademais, o instrumento “...visa a aumentar a cooperação entre os Estados Partes no que se refere à proteção de crianças em situação de vulnerabilidade, a fim de combater de modo mais eficaz delitos como o tráfico e o sequestro de menores”⁴.

Na segunda exposição de motivos, enfatiza-se que “...cumpre assinalar, em razão da intensidade do fluxo de pessoas através das fronteiras nacionais, que o instrumento firmado tem como objetivo reforçar a proteção dos direitos das crianças e adolescentes, que se beneficiarão de coordenação efetiva entre autoridades judiciais e administrativas para o conhecimento de sua localização e paradeiro, buscando-se, assim, prevenir a ocorrência de atos ilícitos”⁵

Na Representação Brasileira ao Parlamento do Mercosul, o relator que me antecedeu na análise dessa matéria trouxe à colação alguns dados interessantes, que me permito citar:

⁴ Acesso em: 12 dez.17 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1625707&filename=MSC+186/2017>

⁵ Acesso em: 12 dez.17 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1625713&filename=MSC+187/2017>

No Brasil, dados de 2015, apontam que o Governo registra um caso de sequestro internacional a cada três dias. De meados de 2012 a 2015, 56% dos pedidos eram de devolução feitos por outros países ao Brasil. Entre janeiro de 2014 e agosto de 2015, o Brasil devolveu 55 crianças e recebeu 25 crianças, graças aos efeitos das negociações internacionais.

O Mercosul, por sua vez, tem evoluído o sistema de proteção aos direitos humanos, com a criação, em 2015, da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), a qual constitui um espaço para debate sobre temas de direitos humanos relevantes para os países da região.

A RAADH estrutura-se em seis comissões permanentes e três grupos de trabalho temático, onde são discutidos, entre outros temas, os Direitos da Criança e do Adolescente. Em novembro de 2015, realizou-se, no Paraguai, a reunião sobre direitos humanos entre países do Mercosul. Dentre os temas debatidos, destacou-se a “Iniciativa NiñoSur”, na qual foi aprovado o guia regional para a identificação e atenção às necessidades de proteção dos direitos de crianças e adolescentes e discutido um plano de infância e meios de comunicação e a metodologia e a construção de diretrizes de bons tratos a crianças e adolescentes.

Verifica-se, conforme ressaltado no debate travado na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que os dois acordos ora em debate precederam a criação de RAADH. Vêm ambos ao encontro da política nacional de proteção à criança e ao adolescente. Constata-se, também, que se coadunam com as regras de Direito Internacional Público, pertinentes à cooperação internacional, ao combate ao crime organizado transnacional e à respectiva necessidade de troca de informações entre os Estados.

Feitas essas considerações, **voto pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 846, de 2017**, de autoria da **Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul**, que concede aprovação legislativa a dois atos internacionais, quais sejam o texto do Acordo para a Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul e Estados Associados, bem como o texto do Acordo entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados sobre

Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade.

Relembro que esses dois atos internacionais foram assinados em San Miguel de Tucumán, há nove anos, em 30 de junho de 2008 e encaminhados ao Congresso Nacional por dois diferentes instrumentos da lavra do Presidente da República, as Mensagens nº 186 e nº 187, de 2017, assinadas em 5 de junho de 2017, tendo sido determinada a sua tramitação apensada, pela Presidência da Casa.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado RUBENS BUENO

Relator

2017-20580