



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 24, DE 2015

Aprova o texto do Acordo de Sede entre a República Federativa do Brasil e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) para o Funcionamento do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), assinado em Assunção, em 20 de abril de 2012.

Autor: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul

Relator: Deputado EDUARDO BARBOSA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 24, de 2014, tem o objetivo de aprovar, conforme a competência legislativa prevista no inciso I do art. 49 da Constituição Federal, o texto do Acordo de Sede entre a República Federativa do Brasil e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) para o Funcionamento do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), assinado em Assunção, em 20 de abril de 2012.

A proposição tem por origem a Mensagem nº 354, de 2014, submetida ao Congresso em 3 de novembro de 2014 e acompanhada pela Exposição de Motivos Interministerial nº 00262/2014, dos Ministérios das Relações Exteriores e da Saúde. Apreciada na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, a qual compete, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Resolução nº 1, de 2011-CN, “apreciar e emitir parecer a todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

2

inclusive as emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul”, a matéria foi aprovada em 16 de dezembro de 2014, no sentido do voto do Relator Substituto, Deputado Vieira da Cunha, que acatou os termos do Parecer do Deputado João Ananias, Relator original.

Adotado o procedimento legislativo previsto no artigo 5º da Resolução nº 1, de 2011-CN, uma vez que a matéria não foi instruída pelo próprio Parlamento do Mercosul, o projeto foi distribuído concomitantemente às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (Mérito e art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

O projeto de decreto legislativo de aprovação de instrumento internacional em tela segue os moldes regulares da espécie, trazendo uma cláusula autorizativa da internalização do Acordo, com ressalva de atos ulteriores que possam resultar em sua revisão e de eventuais ajustes complementares que importem encargos ou compromisso gravosos ao patrimônio nacional.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 24, de 2015, em análise, aprova o texto do Acordo de Sede entre a República Federativa do Brasil e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) para o Funcionamento do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), assinado em Assunção, em 20 de abril de 2012.

A União de Nações Sul-Americanas, organismo intergovernamental de cooperação política e integração regional que congrega todos os países da América do Sul e cujo Tratado Constitutivo, subscrito em 23 de maio de 2008, passou a vigorar internacionalmente em 11 de março de 2011 e, para o Brasil, em 11 de janeiro de 2012, tem entre seus objetivos específicos o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde.



Como forma de construir um espaço de integração em matéria de saúde, incorporar os esforços e conquistas de outros mecanismos de integração regional e promover políticas comuns e atividades coordenadas entre os países da Unasul, essa organização sul-americana, por força do art. 13 de seu Tratado Constitutivo, decidiu criar o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS), em 16 de dezembro de 2008. O Conselho de Saúde é composto por um Conselho de Ministros da Saúde dos Estados-membros; por uma Presidência *Pro Tempore* anual; e por um Comitê Coordenador, responsável por preparar projetos de normas pertinentes, formado pelos representantes titulares e alternos de cada Estado-Membro e um representante do Mercosul, do Organismo Andino de Salud (ORAS-CONHU), da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), em qualidade de observadores transitórios. O Conselho é ainda assistido por uma Secretaria Técnica e integrado por Grupos Técnicos e Redes de Instituições Estruturantes¹.

O Conselho de Saúde Sul-Americano orienta sua ação conforme um Plano Quinquenal (2011-2015), que tem como prioridades cinco eixos: 1) rede sul-americana de resposta em saúde; 2) desenvolvimento de sistemas de saúde universais; 3) acesso universal aos medicamentos; 4) promoção da saúde e ação sobre seus determinantes sociais; e 5) desenvolvimento e gestão de recursos humanos em saúde.

Dentro dessa agenda de saúde da Unasul, o Conselho aprovou em abril de 2010, por meio da Resolução 05/2009, a criação do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), com sede no Rio de Janeiro, por proposta brasileira, iniciativa que buscava aproveitar a experiência de instituições nacionais, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Instituto Nacional do Câncer.

O Instituto, que foi inaugurado em 25 de julho de 2011, constitui um centro de altos estudos e debate sobre políticas de gestão da saúde pública, o qual busca o fortalecimento das capacidades dos sistemas públicos de saúde e da formação de recursos humanos dos Estados-membros,

¹ Compõem as Instituições Estruturantes a: Rede dos Institutos Nacionais de Saúde – RINS, Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde – RETS, Rede dos Institutos Nacionais do Câncer – RINC, Rede de Escolas de Saúde Pública – RESP, Rede de Assessorias de Relações Internacionais e de Cooperação Internacional em Saúde – REDSSUR-ORIS e Rede de Gestão de Riscos e Mitigação de Desastres.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

4

apresentando subsídios informacionais para a integração entre as prioridades do CSS e as suas redes estruturantes. O ISAGS foi a terceira instituição permanente da Unasul a ser criada, após a Secretaria-Geral da Unasul e o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, vinculado ao Conselho de Defesa Sul-Americano.

Entre as funções do ISAGS, declinadas no artigo 3º do seu Estatuto (Resolução 02/2011 do CSS), estão:

- a gestão e produção de conhecimento – pela organização do conhecimento em saúde pública e governança em saúde com base na utilização de resultados validados, na realização de pesquisas, na produção de novas evidências e na inovação em políticas e governança em saúde, de modo a auxiliar a tomada de decisão no setor;
- o desenvolvimento de lideranças em gestão – pela identificação de necessidades, desenvolvimento de programas e apoio a processos de capacitação de recursos humanos estratégicos e de lideranças em saúde para os Estados-membros em articulação com instituições congêneres nacionais e internacionais, bem como pela oferta de um espaço de capacitação e intercâmbio de conhecimentos e experiências através da realização de oficinas presenciais ou virtuais; e
- o assessoramento técnico – pela prestação de assessoramento técnico aos sistemas e instituições nacionais de saúde com a utilização de novas abordagens metodológicas que promovam a transferência de conhecimento, possibilitando a formulação de políticas inovadoras de gestão para as instituições e sistemas de saúde dos países-membros; pelo desenvolvimento de modelos para a avaliação de produtos e das condições da cooperação internacional; e pelo assessoramento na formulação de políticas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

5

externas comuns aos integrantes da Unasul nessa área.

O ISAGS é formado pelo Conselho Diretivo, órgão permanente de direção e formulação de políticas institucionais, composto por delegados designados pelos Ministros da Saúde dos Estados-membros; pelo Conselho Consultivo e pela Direção Executiva. Contou com um orçamento de US\$ 2.352.080,00 em 2014, sendo 42,6% dele destinados a projetos, 37,9% a pessoal e 19,5% a despesas operacionais, com recursos advindos do orçamento da Unasul.

Para disciplinar as condições de funcionamento do ISAGS no território brasileiro, firmou-se em 20 de abril de 2012, em Assunção, o Acordo de Sede entre o Brasil e a Unasul, ora em apreço, nos moldes de outros instrumentos jurídicos de similar índole, como aqueles subscritos, respectivamente, com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e com a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), ambos com sede em Brasília, DF².

De uma maneira geral, os privilégios e imunidades perante tribunais nacionais conferidos às organizações internacionais e aos funcionários internacionais decorrem do próprio objetivo do associativismo internacional, ou seja, a efetividade no cumprimento dos propósitos de determinada organização internacional, a exigir independência e liberdade na atuação funcional de seus órgãos e pessoal. As prerrogativas imunitárias desses sujeitos de direito internacional decorrem, assim, de uma necessidade

² Outras organizações intergovernamentais com sede no Brasil são: a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), no Rio de Janeiro, RJ; a Comissão Jurídica Interamericana da Organização dos Estados Americanos (CJI-OEA), no Rio de Janeiro, RJ; o Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais (IAI), em São José do Campos, SP; o Parlamento Latino Americano (Parlatino), em São Paulo, SP (de 1999 a 2006); a Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (RITLA), no Rio de Janeiro, RJ; o Centro Pan-Americano de Febre Aftosa (Panaftosa), ligado à OPAS, em Duque de Caxias, RJ; a Associação dos Países Produtores de Estanho, no Rio de Janeiro, RJ; além de representações de organizações internacionais com personalidade jurídica, como a Organização de Estados Americanos (OEA); a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS); a União Internacional de Telecomunicações (UIT); a Corporação Andina de Fomento (CAF); a Representação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha; os escritórios de órgãos, agências especializadas, fundos e programas do Sistema ONU, instalados sobretudo em Brasília e regidos, entre outros instrumentos, pelas Convenções sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (1946) e das Agências Especializadas (1947) e pelo Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica (1964), entre outros organismos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

6

funcional, ainda mais razoável por não possuírem território próprio e dependerem do acolhimento de um determinado Estado para o exercício de suas atividades principais, fundamento esse consagrado no art. 105 da Carta das Nações Unidas³, sedimentado na prática internacional ao longo do século XX e expresso em grande parte dos instrumentos constitutivos ou em acordos específicos celebrados entre organismos internacionais e seus Estados-membros. Nisso diferem da evolução e fundamento das garantias imunitárias dos Estados estrangeiros e seus órgãos, de origem consuetudinária, derivadas da igualdade entre entidades soberanas e do respeito aos atos do Poder Público delas emanados, estando submetidas a procedimentos próprios de aplicação e relativização.

O delineamento do efeito e extensão dos privilégios e imunidades das organizações internacionais e seus funcionários é, entretanto, marcado pela heterogeneidade, seja porque os institutos jurídicos provêm de fonte convencional, seja porque é grande a variedade de missões e da vontade dos Estados associados. Variam desde benefícios imunitários elevados ao patamar de imunidades diplomáticas absolutas, como no caso das Nações Unidas e suas agências especializadas, até a referência genérica da garantia de proteções imunitárias e privilégios estritamente necessários ao bom desempenho funcional da organização, para os organismos de atuação mais restrita. Em qualquer caso, o parâmetro para o reconhecimento do núcleo mínimo dessas imunidades internacionais é a atuação dentro das funções a que preordenada a organização ou seus funcionários, cabendo, em regra, ao seu representante máximo⁴ o poder-dever de verificar os limites da atuação funcional, renunciando a esse excepcional privilégio nos casos em que se verifique desvio ou ilícito.⁵

³ “Artigo 105. 1. A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos.

2. Os representantes dos Membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções relacionadas com a Organização.

3. A Assembleia Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo ou poderá propor aos Membros das Nações Unidas convenções nesse sentido.”

⁴ Cf. Corte Internacional de Justiça. Parecer Consultivo sobre o Diferendo relativo à Imunidade de Jurisdição de um Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos. 29 abr. 1999. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org>>.

⁵ Moll, Leandro de Oliveira. *Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais*. 2 ed. Brasília: FUNAG, 2010; Soares, Guido Fernando Silva. *Das imunidades de jurisdição e de execução*. Rio de Janeiro: Forense, 1984; _____. *Órgãos dos*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

7

No caso do modelo de imunidades, privilégios, inviolabilidades e de isenções do ISAGS, seguindo a referência geral do art. 22 do Tratado Constitutivo da Unasul⁶, consagrou-se um catálogo intermediário de medidas protetivas, repetido, grosso modo, em acordos firmados com a OTCA e a OEI, por exemplo. Garante-se a imunidade de jurisdição ao Instituto, no que disser respeito à sua atuação funcional, com exceção de matérias que envolvam danos contra terceiros a ela imputáveis, que não digam respeito aos propósitos da entidade ou que pressuponham, pela natureza da matéria ou ato, a renúncia tácita dessa imunidade, como taxativamente definido no artigo 4º do presente Acordo de Sede⁷, de maneira consentânea com a evolução dos regimes de imunidades internacionais. Também é aplicável o princípio da dupla renúncia: a renúncia eventualmente feita com relação à imunidade de jurisdição não é extensível à imunidade de execução, para a qual nova renúncia expressa é necessária.

O artigo 6º atribui inviolabilidade à sede do Instituto, bem como aos seus arquivos, onde quer que se encontrem, e isenta de registro, confisco e expropriação ou outra forma de intervenção os bens utilizados para fins oficiais, exceto em caso de renúncia expressa pela Unasul.

Ainda quanto aos bens do Instituto no território brasileiro, ficam isentos, nos termos do artigo 7º, de impostos diretos, direitos alfandegários, além de Imposto sobre Mercadorias e Serviços e de Imposto sobre Produtos Industrializados na aquisição de mercadorias destinadas à

Estados nas relações internacionais: formas da diplomacia e as imunidades. Rio de Janeiro: Forense, 2001; Brower, Charles H. International immunities: some dissent views on the role of municipal courts. *Virginia Journal of International Law*, v. 41, n. 1, 2000; Reinisch, August. *International organizations before national courts.* Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

⁶ “Artigo 22 Imunidades e Privilégios

§1º A UNASUL gozará, no território de cada um dos Estados Membros, dos privilégios e imunidades necessários para a realização de seus propósitos.

§2º Os representantes dos Estados Membros e os funcionários internacionais da UNASUL igualmente gozarão dos privilégios e imunidades necessários para desempenhar com independência suas funções relacionadas a este Tratado.”

⁷ “A UNASUL gozará de imunidade de jurisdição em tudo o que for relativo ao funcionamento do Instituto, exceto:

- a) no caso de uma ação civil interposta por terceiros, por danos, lesões ou morte originados em acidente causado por veículo ou aeronave pertencente ou utilizado em nome do Instituto; b) no caso de infração de trânsito envolvendo veículo utilizado ou pertencente ao Instituto; c) no caso de uma contrademanda relacionada diretamente com ações iniciadas pelo Instituto; d) no caso de atividades comerciais do Instituto; e e) no caso de ações trabalhistas ou relativas à seguridade social interpostas por um empregado ou ex-empregado do Instituto.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

8

construção ou reforma de seus locais ou sobre o consumo local de energia elétrica e telecomunicações. Não se incluem no rol de isenções as taxas, tarifas ou preços que constituam remuneração por serviços de utilidade pública efetivamente prestados.

Em matéria de facilidade de comunicações, são concedidas condições não menos favoráveis do que aquelas outorgadas às missões diplomáticas permanentes, inclusive com as prerrogativas de correios ou malas diplomáticas, no marco do artigo 8º do Acordo.

O regime de prerrogativas dos funcionários do Instituto é dividido em dois campos, consoante os artigos 9º a 12. No primeiro, atribui-se ao Diretor Executivo um modelo genérico de privilégios e imunidades como outorgado a funcionários de categoria equivalente ao de Chefe de Missão das Representações de Organismos Internacionais com sede no Brasil, extensivo aos membros de sua família, dele legalmente dependentes, conforme o artigo 9º do Acordo. No segundo, define-se um regime para os demais funcionários, com imunidade de jurisdição quanto a atos praticados no desempenho de suas funções, neste aspecto semelhante ao modelo imunitário consular, e outras isenções e facilidades indispensáveis. A Unasul pode renunciar à imunidade de jurisdição dos funcionários do Instituto quando estimar pertinente, isto é, quando sua conduta extrapolar as funções de que encarregados, causando lesão a direito de terceiros e ameaçando o princípio da não denegação de justiça, como se pode depreender da doutrina e jurisprudência internacional e comparada.

É importante destacar que, em consonância com a prática jurídica brasileira em acordos desse tipo, não se aplicam as imunidades e privilégios mencionados aos funcionários do Instituto que sejam nacionais ou residentes permanentes da República Federativa do Brasil⁸. Com isso, evitam-se ofensas à soberania nacional e possíveis abusos do regime imunitário.

⁸ Em oposição ao regime de prerrogativas imunitárias da Organização das Nações Unidas e suas Agências Especializadas. Cf. Corte Internacional de Justiça. *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*. Parecer Consultivo, 15 dez. 1989. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org>>. Tratou-se de parecer solicitado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em razão de diferendo entre a ONU e o Governo da Romênia a respeito da aplicação da Convenção de Londres a um Relator Especial da Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias das Nações Unidas, Dumitru Mazilu, de nacionalidade romena.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

9

No conteúdo, nada além temos a acrescentar ao parecer do nobre Relator da matéria na Representação Brasileiro no Parlamento do Mercosul, Deputado Vieira da Cunha.

Por fim, gostaria de dizer que, com a experiência profissional no exercício da medicina, é dignificante poder relatar esta matéria. Isso porque sabemos das enormes dificuldades e carências regularmente enfrentadas pelo Brasil no atendimento à saúde da população, amiúde reproduzidas nos demais países da região. Dessa maneira, a iniciativa de cooperação técnica e coordenação político-institucional na área de gestão do conhecimento e governança em saúde na região sul-americana representada no ISAGS é um passo importante na direção de modelos mais eficientes e eficazes de gestão, controle epidemiológico e sanitário, pesquisa, produção de insumos e prestação de serviços em saúde.

Ademais, a cooperação técnica bem-sucedida é uma das formas mais efetivas de se avançar a integração regional, como bem atesta a conformação da atual União Europeia. Por conseguinte, o Acordo de Sede entre a República Federativa do Brasil e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) para o Funcionamento do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), assinado em Assunção, em 20 de abril de 2012, preenche uma lacuna na garantia do bom funcionamento desse Instituto em sua importante missão.

Diante do exposto, VOTO pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 24, de 2015.

Sala da Comissão, em 5 de maio de 2015.

Deputado EDUARDO BARBOSA
Relator