

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 8, DE 2015 (Da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul)

Aprova o texto do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia, assinado em 26 de dezembro de 2010.

VOTO EM SEPARADO

A proposição em epígrafe pretende aprovar o texto do Protocolo que incorpora à UNASUL uma “cláusula democrática”, revestida de instrumentos dissuasórios com o intuito de proteger, defender e restaurar eventual ruptura da ordem democrática em um de seus Estados membros. De outra parte, o presente instrumento vem reforçar e aprofundar o compromisso dos países do nosso subcontinente com a efetiva observância da ordem democrática e do respeito aos direitos humanos, ao lado de outros já existentes, como o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile.

Sobre Protocolo de Ushuaia do Mercosul, esperamos sinceramente que o presente Protocolo da UNASUL não sofra da mesma ineficiência, desrespeito e aplicação ao sabor das conveniências políticas – deturpadas sempre, pois a avaliação deve ser outra, a da democracia e do respeito aos direitos humanos.

De modo geral, como não poderia deixar de ser, concordamos com os argumentos trazidos pelo nobre relator Marco Maia no sentido de ver aprovado o texto do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL, sobre Compromisso com a Democracia. Na esteira do entendimento do Relator, julgamos

a democracia e o respeito aos princípios do Estado de Direito como um bem global. São, indubitavelmente, valores que transcendem as fronteiras nacionais e que demandam o engajamento da comunidade internacional.

No entanto, cumpre alertar o Plenário desta Comissão sobre o disposto no artigo 4 do Protocolo. Eis seu ponto sensível! De acordo com o seu *caput*, o Conselho de Chefes de Estado e de Governo ou, na falta deste, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores poderá estabelecer, em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, entre outras, as medidas de fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos (artigo 4, alínea “b”).

A ação estatal tendente a adotar tais medidas é ato com gravidade próxima ao de uma declaração de guerra, guardadas as proporções. Com efeito, não se trata de um conflito ou litígio internacional no sentido adotado pelo *jus in bello* (direito na guerra), como a defesa contra uma agressão armada, e previsto no inciso XIX da Constituição Federal. Mas não podemos deixar de considerar que o **fechamento total ou parcial das fronteiras** com um país vizinho não exija algum emprego de força armada, ainda que para efeitos meramente dissuasórios, e para conter eventual indivíduo ou grupo que pretenda forçar e não cumprir a ordem de não ultrapassar a fronteira. E atos de força dessa magnitude são exercidos apenas sob a responsabilidade de soberanos, ou seja, dos mandatários máximos de cada Estado.¹

Em outro ponto, o texto da alínea “b” do artigo 4 do Protocolo prevê a **suspensão ou limitação do comércio**. Pois bem, essa medida deve ser entendida na mesma esfera do instituto da boicotagem, tratado pelo direito internacional público, uma vez que pode significar a interrupção de relações comerciais com um Estado. Nisso, a Carta das Nações Unidas, em seu artigo 41, prevê a aplicação da boicotagem como medida destinada a tornar efetivas suas decisões em caso de

¹ GENTILI, Alberico. **O Direito de Guerra**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. Páginas 65 e 66.

ameaça contra a paz internacional, o que indica o caráter excepcional da decisão. O mesmo dispositivo do Protocolo preconiza a **suspensão ou limitação do transporte marítimo**, tratado pelo direito, grosso modo, como bloqueio, por meio de força armada, das comunicações com os portos ou as costas de um país ao qual se pretende obrigar a proceder de determinado modo. A intenção da redação do Protocolo, ao que tudo indica, é impedir o transporte marítimo entre o nosso país, por exemplo, e o Estado afetado da UNASUL. Na prática, no entanto, constituirá em verdadeiro bloqueio naval, visto que todos os vizinhos se negarão a estabelecer transporte marítimo. Para muitos países, isso representa um ato de guerra. Os Estados Unidos da América, por exemplo, sempre se mostraram desfavoráveis ao emprego do bloqueio naval e várias vezes afirmaram, categoricamente, que só reconheciam o bloqueio em caso de guerra. Não podemos também deixar de considerar que todas as medidas contidas na alínea “b” do artigo 4 levarão, invariavelmente, à **ruptura de relações diplomáticas** entre o nosso país e o Estado afetado. E, sendo assim, conforme defende Hildebrando Accioly, “tal ruptura não acarreta necessariamente a guerra; mas muitas vezes a ela conduz”!²

A título ilustrativo, na história do Brasil, não há precedente nesse sentido, ou seja, nunca fechamos fronteiras a outro país de nosso continente. Diante da gravidade e da importância que se reveste, um ato dessa magnitude deve ser entendido, a partir da leitura do que estabelece o art. 84, inciso VII, da nossa Carta Magna, competência exclusiva do Presidente da República, sem possibilidade de delegação a qualquer de seus ministros. Uma função essencial de chefia de Estado.

De acordo com Florisbal de Souza Del’Olmo, o chefe de Estado, seja rei, príncipe, imperador ou presidente da república, encarna figura de primeira grandeza em qualquer Estado, simbolizando a própria personalidade do país. Nos regimes presidencialistas, como o nosso, o chefe de Estado representa, ainda, e principalmente, o centro de decisões na estrutura jurídica interna. Na condição de autoridade maior do país, ao Presidente da República cabem, na esfera

² ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2010. Páginas 847 a 849. ACCIOLY, Hildebrando.

internacional, entre muitas outras, as atribuições de dirigir a política exterior, declarar a guerra e assinar a paz. Em patamar distinto, por maior relevância que o Estado confira ao convívio com os outros países, somente é possível a execução da política externa por intermédio do ministro das relações exteriores. Esse importante auxiliar, a quem são atribuídas diversas e relevantes funções na estrutura interna do país, coordena as relações internacionais do Estado em diversas frentes, **mas não todas**. Cabe-lhe participar de congressos, assembleias e conferências internacionais, designar os agentes diplomáticos e cônsules, estabelecer contatos com esses corpos estrangeiros sediados em seu Estado e manter informados e orientados os representantes do país no exterior. Compete-lhe, ainda, promover as relações econômicas e culturais, bem como os interesses do país e de seus nacionais nos outros Estados.³

Nas palavras de Hildebrando Accioly, o ministro das relações exteriores exerce a função de auxiliar do chefe de estado na formulação e na execução da política exterior do país, cabendo-lhe algumas funções de natureza interna, como referendar os atos ou decretos assinados pelo Presidente da República e comparecer ao Congresso Nacional; e externa, como manter contatos com instituições e governos estrangeiros. Ao chefe de Estado, nosso Presidente da República, cabe a responsabilidade final, que pode chamar para si tal direção.⁴

Em outros termos, não pode uma decisão tomada pelo nosso ministro das relações exteriores resultar, de pronto, no fechamento das fronteiras com um país vizinho. **A decisão cabe, somente, ao Presidente da República e a ninguém mais, sob pena de termos o disposto no inciso VII do artigo 84 da Constituição desobedecido.** Ademais, por analogia, e diante do imposto pelo inciso I, § 1º, do art. 91 da Constituição Federal, deve o Presidente da República, antes de tornar

Tratado de Direito Internacional Público. Vol. 3. São Paulo: Quartier Latin, 2009. Páginas 107 a 110.

³ DEL'OMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público.** Rio de Janeiro: Forense, 2011, páginas 148 a 151.

⁴ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público.** São Paulo: Saraiva, 2010. Páginas 387 a 390. ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público.** Vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2009. Páginas 527 a 530.

concreta a decisão tomada no âmbito dos parceiros da UNASUL sobre a aplicação da alínea “b” do artigo 4 do Protocolo, **consultar o Conselho de Defesa Nacional**. Como dito, não se trata, certamente, de um ato de guerra. Mas, sem dúvida, são medidas que levarão ao debate hipersensível da seara da defesa e da soberania nacionais e que merecem a avaliação criteriosa dos membros do Conselho de Defesa Nacional, especialmente dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Assim, por exigência de adequarmos a aplicação do Protocolo pela República Federativa do Brasil ao que prescreve nossa Constituição, faz-se imprescindível incluirmos dispositivos que resguarдем o disposto nos artigos 84 e 91, por intermédio de “cláusulas interpretativas”, nos seguintes termos:

- 1) O estabelecimento das medidas previstas na alínea “b” do artigo 4 do referido Protocolo, quando decorrente de decisão do Conselho de Ministros das Relações Exteriores, para a entrada em vigor pela República Federativa do Brasil, deverá ser aprovado pelo Presidente da República, conforme o disposto no inciso VII, artigo 84 da Constituição Federal.
- 2) O Presidente da República deverá ouvir, previamente, o Conselho de Defesa Nacional para a adoção pela República Federativa do Brasil das medidas estabelecidas na alínea “b” do artigo 4 do Protocolo, em conformidade com o artigo 91 da Constituição Federal.

Pelo exposto, votamos pela APROVAÇÃO do Projeto de Decreto Legislativo n.º 8, de 2015, com a emenda apresentada pelo Relator, ACRESCIDO das “cláusulas interpretativas” acima mencionadas.

Deputado RAUL JUNGSMANN
PPS/PE