

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

MENSAGEM Nº 497, DE 2018

Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado em Brasília, em 23 de novembro de 2017.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado CELSO RUSSOMANO

I – RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Nº 497, de 2018, acompanhada de Exposição de Motivos do Ministro das Relações Exteriores, o texto do “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas”, assinado em Brasília, em 23 de novembro de 2017, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem Nº 497, de 2018, por se tratar de matéria de interesse do Mercosul, foi encaminhada inicialmente à apreciação desta Representação, conforme requer o inciso I do art. 3º da Resolução / CN Nº 01, de 2011, com vistas ao exame quanto ao mérito e à apresentação do respectivo projeto de decreto legislativo nos termos do inciso I do art. 5º da citada Resolução.

Está prevista ainda a apreciação da matéria por parte da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54/RICD), para posterior apreciação

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

do Plenário desta Casa.

Na referida Exposição de Motivos, o Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira Filho observa que o presente Acordo “.....fornece a base jurídica de direito internacional para que ambos os governos deem seguimento, por intermédio de suas respectivas autoridades competentes, ao processo de integração nas localidades fronteiriças vinculadas.....”.

Acrescenta Sua Excelência que o instrumento assegura aos cidadãos fronteiriços portadores da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço: i) a possibilidade de exercício de trabalho, ofício ou profissão na localidade fronteiriça do outro país; ii) o acesso ao ensino público na localidade fronteiriça do outro país, em condições de gratuidade e reciprocidade; iii) o atendimento médico nos serviços públicos de saúde na localidade fronteiriça do outro país, em condições de gratuidade e reciprocidade e iv) o acesso a regime de comércio fronteiriço especial de mercadorias ou produtos de subsistência.

O instrumento em apreço compreende: um breve **Preâmbulo**, no qual estão destacados os fundamentos da avença bilateral; uma **Seção Dispositiva**, composta de quinze artigos, e dois anexos, sendo que o **Anexo I** especifica as Localidades Fronteiriças Vinculadas e o **Anexo II** regra ao longo de onze dispositivos o Tráfego Vicinal de Mercadorias para Subsistência de Populações Fronteiriças.

No **Preâmbulo**, as Partes, Brasil e Paraguai, reconhecem que a fronteira que une ambos os países constitui elemento de integração de suas populações e reafirmam o desejo de alcançar soluções e procedimentos comuns com vistas ao fortalecimento do processo de integração entre as Partes, contemplando-os em instrumentos jurídicos em áreas de interesse comum, como a circulação de pessoas, bens e serviços.

Da **Seção Dispositiva**, destacamos inicialmente o **Artigo I**, que estabelece que o presente Acordo se aplica aos nacionais das Partes, quando se encontrem efetivamente domiciliados nas áreas de fronteira enumeradas no Anexo I, de acordo com as disposições legais de cada Estado, e sejam titulares da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço.

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

O relevante **Artigo II** cuida da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço do qual ressaltamos:

a) o parágrafo 1, que arrola os documentos necessários para a sua expedição;

b) o parágrafo 3, que estipula a validade da citada Carteira em 5 (cinco) anos, podendo ser prorrogada por igual período, ao final do qual poderá ser concedida por tempo indeterminado;

c) o parágrafo 4, que veda os benefícios desse Acordo a quem haja sofrido condenação criminal ou que esteja respondendo a processo penal ou inquérito policial em alguma das Partes ou em terceiro país; e

d) o parágrafo 6 que especifica as autoridades nacionais competentes para a emissão da Carteira: no Brasil, o Departamento de Polícia Federal, e, no Paraguai, a Direção-Geral de Migrações.

O **Artigo III** prescreve que os titulares da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço gozarão dos seguintes direitos nas localidades fronteiriças vinculadas da Parte emissora:

a) exercício de trabalho, ofício ou profissão de acordo com as leis destinadas aos nacionais da Parte onde é desenvolvida a atividade, incluindo os requisitos de formação e exercício profissional;

b) acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade;

c) atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade;

d) acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência, nos termos de normas que especifica; e

e) quaisquer outros direitos que as Partes acordem conceder.

O **Artigo IV** estipula quais as condições que podem ocasionar o cancelamento, pela autoridade emissora, da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, incluindo a perda da condição de nacional de uma das Partes ou mudança de domicílio da localidade fronteiriça vinculada; a condenação penal

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

de seu portador e a constatação de fraude ou utilização de documentos falsos para a instrução do pedido de emissão da carteira.

Nos termos prescritos no **Artigo V**, os beneficiários da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço também poderão requerer às autoridades competentes que seus veículos automotores de uso particular sejam identificados especialmente, indicando que se trata de um veículo de propriedade de titular da citada carteira, requerendo-se, para tanto, que o veículo conte com uma apólice de seguro que tenha cobertura nas localidades fronteiriças vinculadas.

Ainda nos termos desse dispositivo, aplicam-se, quanto à circulação, as normas e os regulamentos de trânsito do país onde estiver transitando o veículo, e, quanto às características do veículo, as normas do país de registro.

As Partes, conforme dispõe o **Artigo VI**, se comprometem, de comum acordo, e em conformidade com o princípio da reciprocidade, a simplificar a regulamentação existente sobre transporte de mercadorias e transporte público e privado de passageiros, de acordo com as disposições da legislação sanitária, fitossanitária, zoosanitária e ambiental vigente em cada Parte, quando a origem e o destino da operação estiver dentro dos limites das localidades fronteiriças vinculadas identificadas no Anexo I do presente Acordo.

O **Artigo VII** estabelece que as Instituições Públicas responsáveis pela prevenção e o combate a enfermidades, assim como pela vigilância epidemiológica e sanitária das Partes, deverão colaborar com seus homólogos nas localidades fronteiriças vinculadas para a realização de trabalhos conjuntos nessas áreas, além disso, as Partes promoverão a cooperação em matéria educativa entre as localidades fronteiriças vinculadas, incluindo intercâmbio de docentes, alunos e materiais educativos.

As Partes, conforme dispõe o **Artigo VIII**, promoverão de comum acordo a elaboração e execução de um "Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado" nas localidades fronteiriças vinculadas onde seja possível ou conveniente, tendo como principais objetivos:

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

a) a integração racional de ambas as cidades, de modo a serem viabilizados projetos compartilhados de infraestrutura, serviços e equipamento em localidades conurbadas;

b) a busca de harmonização da legislação urbanística de ambas as Partes, visando um ordenamento territorial conjunto e mais equitativo;

c) a conservação e recuperação de seus espaços naturais e áreas de uso público, com especial ênfase em preservar e/ou recuperar o meio ambiente; e

d) o fortalecimento de sua imagem e de sua identidade cultural comum.

O **Artigo IX** prescreve que esse Acordo não restringe direitos e obrigações estabelecidos por outros acordos vigentes entre as Partes e não obsta a aplicação, nas localidades fronteiriças por ele abrangidas, de outros acordos vigentes entre as Partes que favoreçam uma maior integração; ao passo que o **Artigo X** estabelece que a lista das localidades fronteiriças vinculadas, para a aplicação do presente Acordo, consta no citado Anexo I, podendo essa lista ser ampliada ou reduzida por meio de troca de Notas Diplomáticas.

As Partes, conforme estabelece o **Artigo XI**, deverão ser tolerantes quanto ao uso do idioma do beneficiário deste Acordo, quando este se dirigir às repartições públicas para peticionar os benefícios decorrentes deste Acordo e não exigirão legalização ou intervenção consular nem tradução dos documentos necessários à obtenção da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço ou do documento de identificação de veículos previsto no relatado Artigo V.

Conforme dispõe o **Artigo XII**, o presente Acordo entrará em vigor trinta (30) dias após a data da última notificação por meio da qual as Partes comuniquem o cumprimento das formalidades legais internas para sua entrada em vigor, sendo facultado às Partes, no entanto, denunciá-lo a qualquer momento, por via diplomática, conforme prescreve o **Artigo XIV**.

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Conforme ressaltamos, constam igualmente do Acordo em comento dois Anexos. O **Anexo I** especifica, nas áreas de fronteira, quais são as Localidades Fronteiriças Vinculadas, a saber:

- a) Aral Moreira - Pedro Juan Caballero / Capitán Bado;
- b) Bela Vista - Bella Vista Norte;
- c) Caracol - San Carlos del Apa;
- d) Coronel Sapucaia - Capitán Bado;
- e) Foz do Iguaçu - Ciudad del Este / Puerto Presidente Franco / Hernandarias;
- f) Guaíra / Mundo Novo - Saltos del Guairá;
- g) Japorã - Saltos del Guairá;
- h) Paranhos -Ypejú;
- i) Ponta Porã - Pedro Juan Caballero;
- j) Porto Murtinho - Carmelo Peralta / San Lázaro;
- k) Santa Helena - Puerto Indio; e
- l) Sete Quedas - Corpus Christi.

Já o **Anexo II** regra em onze dispositivos o Tráfego Vicinal de Mercadorias para Subsistência de Populações Fronteiriças, do qual destacamos:

a) o Artigo 2, dispondo que se entende por mercadorias ou produtos de subsistência os artigos de alimentação, higiene e cosmética pessoal, limpeza e uso doméstico, medicamentos prescritos por receita médica, peças de vestuário, calçados; livros, revistas e jornais destinados ao uso e consumo pessoal e da unidade familiar, sempre e quando não revelem, por seu tipo, volume ou quantidade, destinação comercial ou industrial, excluídos os artigos eletroeletrônicos;

b) o Artigo 4, estabelecendo que o ingresso e a saída de mercadorias ou produtos ao amparo do regime estabelecido neste Anexo não estarão sujeitos a registro de declaração de importação e exportação, desde

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

que conformes com a legislação sanitária, fitossanitária, zoonosológica e ambiental vigente, devendo, para facilitar o controle e fiscalização aduaneira, estar acompanhados de documentos fiscais emitidos, em conformidade com a legislação nacional da respectiva Parte, por estabelecimentos comerciais da localidade fronteiriça limítrofe, contendo o número da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço;

b) o Artigo 5, segundo o qual sobre as mercadorias de subsistência sujeitas a este regime não incidirão gravames aduaneiros de importação e exportação;

c) o Artigo 8, o qual dispõe que os produtos de subsistência que receberem o tratamento simplificado previsto nesse Anexo deverão ser conduzidos ou acompanhados pelo próprio adquirente; e

d) o Artigo 10, nos termos do qual esse regime, que simplifica os trâmites aduaneiros, não impedirá a atuação dos órgãos de controle não aduaneiros, a qual deverá ocorrer conforme o espírito de cooperação do Artigo VII desse Acordo.

Por fim, o **Fecho** registra que o presente Acordo foi feito em Brasília, em 23 de novembro de 2017, em dois exemplares originais nos idiomas português e castelhano, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

Assinaram o instrumento: o Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira pelo Governo da República Federativa do Brasil, e, pelo Governo da República do Paraguai, o Ministro das Relações Exteriores Eladio Loizaga.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A região de fronteira entre duas ou mais soberanias estatais constitui-se em um ambiente que comumente requer redobrada atenção das autoridades públicas afetadas devido a questões de segurança nacional,

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

incluindo-se nesse quadro os constantes esforços no combate aos crimes de viés transnacional usuais como o contrabando, o tráfico de armas e o tráfico de drogas.

Nesse contexto, ora marcado pelo isolamento, distante dos centros populacionais, ora pelo dinamismo de conturbações de cidades-gêmeas em um encontro de culturas distintas, marcado às vezes pela tensão decorrente dos fortes esquemas de segurança, surge a figura do residente fronteiriço, muitas vezes também um trabalhador fronteiriço, trabalhador migrante que conserva a sua residência habitual em um país vizinho a que regressa com alguma frequência.

O residente fronteiriço tem demandado atenção especial dos poderes públicos afetos e, de forma geral, da comunidade internacional. Trata-se de questões municipais que reclamam a intervenção dos poderes centrais por envolver soberanias estatais distintas.

Nesse sentido, instrumentos do direito das gentes relativos à proteção da pessoa humana têm dedicado especial atenção ao residente fronteiriço, em particular, ao trabalhador fronteiriço.

A Convenção sobre Trabalhadores Migrantes da Organização Internacional do Trabalho – OIT nº 97, de 1949, em vigor desde 1952, mas somente incorporada em nosso ordenamento jurídico em 1996, por força do Decreto nº 58.819, de 1996, trata especificamente do trabalhador fronteiriço. Da mesma forma, o regramento prescrito na Convenção da Organização das Nações Unidas - ONU sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990 - ainda não incorporada em nosso ordenamento jurídico -, contempla o trabalhador fronteiriço.

No plano interno, o Governo brasileiro, por meio das ações do Ministério da Integração Regional - Minter, particularmente da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, tem dedicado especial atenção a sua região de fronteira. Fala-se na existência de 588 municípios nessa região, com algumas poucas dezenas desses formando cidades-gêmeas com municípios de países vizinhos.

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

No âmbito legislativo, cumpre assinalar o advento da Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 2017), que, ao prover um novo arcabouço jurídico para o migrante, confere tratamento especial ao residente fronteiriço em alguns de seus dispositivos, inclusive ao estabelecer, no inciso XVI de seu art. 3º, que a política migratória brasileira terá como diretriz a integração e o desenvolvimento das regiões de fronteira e a articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço.

Naturalmente, ao envolver soberanias estatais distintas, a questão específica das cidades-gêmeas demanda a cooperação internacional, via de regra consubstanciada na celebração de avenças bilaterais tendentes a regradar a circulação de pessoas, bens e serviços nessas chamadas localidades fronteiriças vinculadas.

O Brasil possui uma rede relativamente ampla de acordos dessa espécie, que inclui o Acordo, de 2014, firmado com a França para o Estabelecimento de Regime Especial Transfronteiriço de Bens de Subsistência entre as Localidades de Oiapoque e St. Georges de L'Oyapock, bem como o Acordo com a Colômbia para o Estabelecimento da Zona de Regime Especial Fronteiriço para as Localidades de Tabatinga e Letícia, de 2008.

Há também acordos da espécie assinados com Peru e Bolívia, este, um Estado associado ao Mercosul, mas que ainda se encontram em fase de tramitação.

Obviamente, de especial relevo para a apreciação da matéria em comento se apresentam os acordos da espécie firmados entre os países constitutivos do Mercosul. Por envolver localidades fronteiriças específicas, com suas características peculiares, a cooperação na área tem sido tratada por meio de avenças bilaterais no âmbito desse processo de integração regional.

Registre-se que, à rede de acordos bilaterais da espécie firmados entre os países constitutivos do Mercosul, aliam-se relevantes instrumentos desse processo de integração regional, de algum modo, afetos à matéria, que ampliam e consolidam a proteção jurídica da população em apreço.

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Cite-se nesse sentido a “Declaração Sociolaboral do Mercosul”, de 2015, que revisou a Declaração de 1998; o “Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile”, de 2002; o “Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa”, de 1992 (Protocolo de Las Leñas) e o “Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul”, de 1997.

No âmbito da citada rede de acordos bilaterais, cumpre registrar que o Brasil possui um Acordo com a Argentina, firmado em 2005, objeto de um recente Ajuste Complementar, e outro firmado com o Uruguai, de 2002, igualmente objeto de um Ajuste Complementar, de 2008.

Já as peculiaridades da fronteira entre Brasil e Paraguai, envolvendo o trato de complexas questões, postergaram por bastante tempo a assinatura de uma avença da espécie entre os dois países até que, em 2017, as partes conseguiram chegar a um texto final e celebraram o “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas”, que ora estamos a apreciar nesta Comissão.

Depreendem-se facilmente da leitura do texto acordado as dificuldades enfrentadas pelas partes, não só devido à abrangência dos benefícios concedidos ao residente fronteiriço, contemplando o exercício de trabalho, ofício ou profissão, o acesso ao ensino público, o atendimento médico nos serviços públicos de saúde e o acesso ao regime de comércio transfronteiriço de mercadorias de subsistência, como também em razão do grande número de localidades fronteiriças vinculadas, designadas em seu Anexo I, conforme relatamos.

Cumpramos reiterar que o instrumento prevê ainda a facilidade aos residentes fronteiriços de circulação de veículos automotores de uso particular por meio de identificação especial, conquanto as partes se comprometem a simplificar a regulamentação sobre transporte de mercadorias e transporte público e privado de passageiros quando a origem e o destino da operação estiverem dentro dos limites das citadas localidades fronteiriças vinculadas.

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

O benefício do acesso ao regime de comércio transfronteiriço de mercadorias de subsistência é objeto de regramento especial, objeto do Anexo II, ressaltando que, conforme relatamos, os artigos eletroeletrônicos estão excluídos desse regime especial.

As demais cláusulas do instrumento são usuais em instrumentos da espécie, incluindo as que regem a emissão e o cancelamento da competente Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço e a que prevê a execução de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Com o presente Acordo, o Brasil fecha um ciclo em sua rede de acordos da espécie com os membros constitutivos do Mercosul, favorecendo o processo de integração regional, lembrando que se encontra em tramitação um Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Transfronteiriço, firmado em 2010, com a República Bolivariana da Venezuela.

Em suma, o presente instrumento coaduna-se com os princípios, as normas e as diretrizes do Mercosul, bem como se encontra alinhado com os princípios constitucionais de prevalência dos direitos humanos e de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, prescritos nos incisos II e IX, respectivamente, do art. 4º de nossa Carta Magna, razão pelo qual VOTO pela aprovação do texto do “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas”, assinado em Brasília, em 23 de novembro de 2017, nos termos do projeto de decreto legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado CELSO RUSSOMANO
Relator

2018-12270

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2018

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

(MENSAGEM Nº 497, DE 2018)

Aprova o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado em Brasília, em 23 de novembro de 2017.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado em Brasília, em 23 de novembro de 2017.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, 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.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado CELSO RUSSOMANO
Relator