



## RELATÓRIO

Da Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, sobre o texto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, aprovado pela Decisão nº 23/05, do Conselho do Mercado Comum, e assinado pelos Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL, celebrado em Montevideu, em 9 de dezembro de 2005.

RELATOR:

### I – RELATÓRIO

Vem ao Congresso Nacional a Mensagem nº 408, de 2006, do Poder Executivo, que submete à apreciação desta Casa o texto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, aprovado pela Decisão nº 23/05, do Conselho do Mercado Comum, e assinado pelos Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL, em Montevideu, em 9 de dezembro de 2005.

Em conformidade com o disposto no art. 2º, inciso I, da Resolução nº 1, de 1996, do Congresso Nacional, compete a esta Representação Brasileira na Comissão Parlamentar do MERCOSUL, apresentar relatório sobre o instrumento internacional em pauta.

Segundo a Exposição de Motivos encaminhada pelo Ministério das Relações Exteriores, a criação do Parlamento do MERCOSUL consta do Programa de Trabalho MERCOSUL 2004-2006, adotado pelo Conselho do Mercado Comum em dezembro de 2003, em Montevideu. Mais tarde, em



## CONGRESSO NACIONAL

dezembro de 2004, o Conselho do Mercado Comum voltou a abordar o tema, havendo, por força da Decisão nº 49/04, firmada na cidade de Belo Horizonte, investido a Comissão Parlamentar Conjunta da condição de “comissão preparatória”, a ela outorgando a função de “realizar todas as ações necessárias para a instalação do Parlamento do MERCOSUL”, a qual, segundo a referida Decisão, deverá ocorrer antes de 31 de dezembro de 2006.

Composto por 24 (vinte e quatro) artigos e 7 (sete) disposições transitórias, o Protocolo estabelece, inicialmente, que o Parlamento do MERCOSUL substituirá a Comissão Parlamentar Conjunta como órgão integrante da estrutura institucional do MERCOSUL.

O Artigo 2 elenca os propósitos do Parlamento, entre os quais cabe mencionar: a representação dos povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política; promoção e defesa da democracia, da liberdade, da paz e do desenvolvimento sustentável, com justiça social; o estímulo à participação dos atores da sociedade civil no processo de integração e à formação de uma consciência integracionista na região; a consolidação da integração latino-americana mediante o aprofundamento e consolidação do MERCOSUL; a promoção da solidariedade e cooperação regional e internacional.

O Artigo 4 dispõe sobre as competências atribuídas ao Parlamento. Compete-lhe, por exemplo, propor, ao Conselho do Mercado Comum, a adoção de normas para o bloco (inciso 13), podendo também enviar anteprojeto de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais, aos parlamentos dos Estados Partes (inciso 14).

Ademais, o artigo 4 do Protocolo dispõe que o Parlamento poderá solicitar relatórios aos órgãos do Mercosul sobre questões vinculadas ao processo de integração (inciso 4), cabendo-lhe, também, receber representante da Presidência *Pro Tempore*, ao início e final de cada gestão, para que apresente o seu programa de trabalho e, posteriormente, o relatório das atividades realizadas (incisos 6 e 7).

No que tange ao relacionamento entre o Parlamento e a sociedade civil, os incisos (8) e (9) do Artigo 4 estipulam, respectivamente, a realização de reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico-Social, bem como a organização de reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao



desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos da região.

Terá, ainda, função consultiva (inciso 12), cabendo-lhe manifestar-se sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes, que lhe serão encaminhados pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação no âmbito regional. Significativa relevância merece essa função do Parlamento, vez que as normas que forem adotadas pelo Conselho do Mercado Comum consoante parecer emitido pelo Parlamento obedecerão tramitação mais rápida nos Congressos Nacionais, cujo prazo máximo de duração não excederá cento e oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. Os Parlamentos nacionais deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização do procedimento acima referido, em conformidade com as suas respectivas normas regimentais. O mesmo inciso ressalva que, se dentro do prazo desse procedimento preferencial, o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo, que a encaminhará à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL.

No que tange à composição do Parlamento, o Artigo 5 dispõe que este será integrado de acordo com critério de representação cidadã. A Exposição de Motivos esclarece que a constituição do Parlamento obedecerá a duas fases: a primeira terá início em 31 de dezembro de 2006 estendendo-se até 31 de dezembro de 2010, e a segunda começará em 1º de janeiro de 2011, encerrando-se em 31 de dezembro de 2014, conforme estipula a Primeira Disposição Transitória. Durante o primeiro período o Parlamento será integrado por dezoito (18) Parlamentares por Estado Parte, a serem designados de acordo com os critérios determinados pelos respectivos Congressos Nacionais.

O critério de representação cidadã, previsto no Artigo 5, inciso 1, será aplicável a partir da segunda etapa de transição, e será estabelecido por Decisão do Conselho do Mercado Comum, por proposta do Parlamento. A partir dessa etapa, o Parlamento deverá estar integrado por representantes eleitos pelo voto universal, direto e secreto (Artigo 6), cuja eleição deverá processar-se, ao longo do primeiro período de transição, de acordo com a legislação eleitoral de cada Estado Parte.



## CONGRESSO NACIONAL

Ainda no que diz respeito às eleições para o Parlamento, o Artigo 6, inciso 4, dispõe que o Conselho do Mercado Comum estabelecerá o “Dia do MERCOSUL Cidadão”, destinado à eleição simultânea dos Parlamentares em todos os Estados Partes. A Disposição Transitória Quarta estipula prazo até o final de 2012, para o estabelecimento do “Dia do MERCOSUL Cidadão”.

Os Artigos 7 e 8 dispõem sobre a participação dos Estados Associados nas sessões públicas do Parlamento, com direito a voz e sem direito a voto; e sobre a incorporação de novos membros ao MERCOSUL, que, em conformidade com os termos do Artigo 4, inciso 12, deverá ser objeto de parecer do Parlamento. O Artigo 9 assegura a independência dos Parlamentares do MERCOSUL no exercício de seu mandato, que, à luz do Artigo 10, será de quatro (4) anos.

O Artigo 12 remete o estabelecimento do regime de prerrogativas e imunidades para o Acordo Sede que, conforme estabelece o Artigo 21, será celebrado entre o MERCOSUL e a República Oriental do Uruguai, vez que o Parlamento estará sediado na cidade de Montevidéu.

O Artigo 13 faculta ao Parlamento solicitar opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, permitindo-lhe, por conseguinte, recorrer àquele órgão para a interpretação das normas do MERCOSUL ou de seu próprio Regimento Interno.

No que se refere ao sistema de adoção de decisões, o Artigo 15 estabelece diferentes tipos de maiorias, remetendo ao Regimento Interno a tarefa de estipular as maiorias requeridas para a aprovação das distintas matérias.

O Artigo 16 dispõe sobre a organização do Parlamento, que contará com uma Mesa Diretora, assistida por um Secretário Parlamentar e um Secretário Administrativo. Determina, ademais, que o pessoal técnico e administrativo do Parlamento será designado por concurso público internacional, do qual poderão participar cidadãos dos Estados Partes.

O Artigo 17 estipula que Parlamento deverá reunir-se ao menos uma vez ao mês, sendo que cada parlamentar terá direito a um voto (Artigo 18).



## CONGRESSO NACIONAL

No tocante ao orçamento do Parlamento do MERCOSUL, dispõe o Artigo 20 que este será financiado por contribuições dos Estados Partes. A Sétima Disposição Transitória especifica que, durante a primeira etapa de transição, o Parlamento será financiado pelos Estados Partes mediante contribuições iguais. Posteriormente, tais contribuições obedecerão a critério estabelecido mediante Decisão do Conselho do Mercado Comum, por proposta do Parlamento, com base no Produto Interno Bruto e no orçamento nacional de cada Estado Parte.

O inciso 2 do Artigo 22 determina que a adesão ao Tratado de Assunção, ou a sua denúncia, significa a adesão ao Protocolo ou a sua denúncia. Do mesmo modo, a denúncia ao Protocolo implica, também, denúncia ao Tratado de Assunção.

## II – CONCLUSÃO

A análise do texto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL em conjunto com a Mensagem do Poder Executivo que o encaminha a essa Casa, revela que o órgão em apreço não disporá de função legislativa, não se sobrepondo, portanto, aos Congressos Nacionais dos Estados Partes. Sua atribuição é recomendar, por outro lado, ao Conselho do Mercado Comum, a adoção de normas para o bloco, podendo também enviar anteprojetos de lei aos parlamentos nacionais, que neles ingressarão por meio da respectiva Comissão do Mercosul, ou de acordo com os procedimentos internos de cada um. Nesse sentido, o Parlamento do Mercosul desempenhará importante papel no que diz respeito à harmonização das legislações dos países do bloco.

O Parlamento do MERCOSUL terá competências de controle, exercendo supervisão sobre o desenvolvimento da integração. O artigo 4 do Protocolo dispõe que o Parlamento poderá solicitar relatórios aos órgãos do Mercosul sobre questões vinculadas ao processo de integração. Cabe-lhe, também, receber representante da Presidência *Pro Tempore* ao início e final de sua gestão, para que apresente o seu programa de trabalho e, posteriormente, o relatório das atividades realizadas. Caberá aos membros do Parlamento do Mercosul acompanhar com acuidade o desenrolar da integração, e cobrar ações efetivas do Conselho do Mercado Comum, por exemplo, em relação aos problemas fronteiriços, ou à implementação de



## CONGRESSO NACIONAL

normas do MERCOSUL que, aprovadas, não são implementadas. Para exemplificar, vale lembrar o “Fundo para o Setor Educacional do MERCOSUL (FEM)”, destinado a projetos de cooperação educacional entre os Estados Partes do Mercosul, aprovado em reunião do Conselho do Mercado Comum em dezembro de 2004. Ao Parlamento caberá supervisionar a implementação de tais projetos, bem como dos projetos financiados pelo Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

O Parlamento do MERCOSUL terá, ainda, importante função consultiva, cabendo-lhe manifestar-se sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa nos Estados Partes, antes mesmo de sua assinatura pelo órgão decisório do MERCOSUL. Aquelas normas que forem adotadas pelo Conselho do Mercado Comum de acordo com o parecer emitido pelo Parlamento do Mercosul obedecerão a tramitação mais rápida nos Congressos Nacionais. Tal dispositivo, no caso do Brasil, requererá a alteração de normas regimentais, a ser implementada oportunamente, conforme já previra a Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta quando da negociação do presente Protocolo.

Por meio deste mecanismo, o Parlamento do MERCOSUL contribuirá para solucionar uma grave debilidade apresentada pelo Mercosul, que se traduz precisamente no baixo volume de normas da integração efetivamente incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais. Este fato gera grande insegurança jurídica entre os operadores econômicos, afastando investimentos que poderiam beneficiar a região como um todo.

No que diz respeito ao processo de adoção de decisões, o Parlamento representa substancial avanço em relação à Comissão Parlamentar Conjunta, na medida que delibera por meio do voto individual dos membros das delegações, enquanto que a Comissão decide por consenso, como se fosse uma “assembléia de Estados”, fator que não permite a expressão da pluralidade ideológica característica de um órgão de representação popular.

Ademais, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul prevê diferentes maiorias para as distintas matérias em votação. Este complexo sistema de maiorias requer, em alguns casos, não apenas os votos de um percentual dos membros do Parlamento, como também que neste percentual estejam incluídos votos de parlamentares de todos os Estados Partes. Para a maioria qualificada, por exemplo, está fortemente presente a



## CONGRESSO NACIONAL

dimensão nacional, porquanto é exigido o voto afirmativo da maioria absoluta dos integrantes da representação parlamentar de cada Estado Parte. Vemos, assim, que em algumas votações, sobre temas altamente sensíveis para um ou mais países, prevalecerá a lógica nacional sobre a lógica regional. Caberá ao Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL estabelecer as maiorias requeridas para a aprovação dos distintos temas.

A decisão tomada pelos negociadores, no sentido de adotar duas fases para a implementação do Parlamento, traduz a dificuldade com que se defrontaram em razão das enormes assimetrias existentes entre os países membros do MERCOSUL em termos de população, extensão geográfica e PIB. Para chegar a um acordo quanto ao número de parlamentares, por país, que deveriam conformar o Parlamento, de forma que este fosse minimamente representativo das populações dos Estados membros, acordou-se um período de transição, até 31 de dezembro de 2010, durante o qual a integração do Parlamento será paritária, com 18 representantes por país, designados pelos respectivos Congressos Nacionais. A partir daí, passará a vigorar o critério da “representação cidadã”, a ser determinado mediante Decisão do Conselho do Mercado Comum, por proposta do Parlamento, sendo que o Parlamento deverá estar integrado por representantes eleitos pelo voto universal, direto e secreto, de acordo com a legislação eleitoral de cada Estado Parte. Segundo ressalta a Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores, a referida legislação deverá sofrer alterações para a sua adequação ao disposto no Protocolo.

Quanto ao orçamento do Parlamento do MERCOSUL, a Exposição de Motivos esclarece que, uma vez adotada pelo Conselho a Decisão estabelecendo os critérios de contribuição pelos Estados Partes, esta será submetida à aprovação dos respectivos Congressos Nacionais.

O Parlamento do Mercosul será, sobretudo, um espaço para debates, seminários e audiências públicas sobre os temas da integração, onde estarão representados os interesses dos cidadãos dos Estados Partes. Servirá de “caixa de ressonância” para os anseios e preocupações dos diversos setores da sociedade civil, e ao mesmo tempo constituirá o canal de comunicação entre as populações e as instâncias negociadoras da integração. A participação da sociedade civil assegurará a transparência do processo de integração e contribuirá para que as normas do Mercosul passem por amplo debate antes de sua adoção pelo Conselho, o que ensejará o seu



## CONGRESSO NACIONAL

aperfeiçoamento e facilitará a sua posterior incorporação aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes.

Em momento de profunda crise no processo de integração regional, quando parece haver se esgotado a estrutura institucional criada pelos tratados fundadores, a implantação do Parlamento do MERCOSUL deverá preencher dois grandes vazios: o vazio de legitimidade existente no bloco, pela falta de participação da cidadania em suas decisões; e o vazio ocasionado pela falta de um *locus* destinado ao debate público dos temas da integração.

Finalmente, o Parlamento favorecerá à lógica regional, em contraponto à visão puramente nacional dos temas da integração, e sua contribuição deverá revestir-se de extraordinária importância, na medida em que oferecerá uma visão de conjunto dos problemas da região, possibilitando criar soluções, também, regionais.

Sala da Comissão,

Deputado DR. ROSINHA

Relator