

# COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

## PROJETO DECRETO LEGISLATIVO Nº 71, DE 2007.

*Susta a tramitação congressional dos acordos bilaterais firmados entre o Brasil e a Bolívia.*

**AUTOR:** Deputado Leonardo Vilela.

**RELATOR:** Deputado Dr. Rosinha.

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 71, de 2007 tem o escopo de sustar a tramitação, no Congresso Nacional, dos atos internacionais, bilaterais, firmados entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia.

Além de alcançar os atos internacionais cuja apreciação por parte do Congresso Nacional já se haja iniciado - nos termos do artigo 84, inciso VIII e do artigo 49, inciso I, da Constituição Federal - a proposição contempla também os acordos que ainda não tenham sido examinados pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, determinando que, nesta hipótese, os atos serão devolvidos ao Poder Executivo.

### II – VOTO DO RELATOR

A razão fundamental que determinou a iniciativa legislativa em tela reside nas conseqüências do fato principal: a nacionalização, pelo governo boliviano, das reservas, refinarias e das instalações de distribuição de gás, e, também nos desdobramentos de tal ato unilateral, especialmente, a revisão dos preços de exportação do gás boliviano, com a renegociação dos



21BE34D951

contratos em vigor, tanto em termos de preços como de volumes e de garantias de fornecimento. Particularmente, no contexto da crise que se abriu tendo como principais protagonistas os governos da Bolívia e do Brasil e também a Petrobrás (empresa cujo capital investido na Bolívia representa o maior investimento estrangeiro naquele país), ocorreu ainda outro importante desdobramento que consiste no suprimento de gás à *Usina Termelétrica Governador Mário Covas*, responsável, quando em operação em sua capacidade plena, pela produção de 70% da energia produzida em Mato Grosso.

A *Usina Termelétrica Governador Mário Covas*, também conhecida como *Cuiabá I*, está localizada em Cuiabá, Mato Grosso e é operada pela empresa *Pantanal Energia*, responsável pela sua construção e operação. Também conhecida como *E.P.E. - Empresa Produtora de Energia*, a *Pantanal Energia* faz parte do *Projeto Integrado Cuiabá*, um arrojado projeto privado de desenvolvimento regional que instalou e opera, além da usina termelétrica, um gasoduto com 648 Km desde a Bolívia até Cuiabá, o *Gasoduto Bolívia - Mato Grosso*, controlado pelas empresas *Gás Oriente Boliviano* (em solo boliviano) e *Gás Ocidente do Mato Grosso* (do lado brasileiro). A referida usina caracteriza-se por sua alta eficiência, já que opera em ciclo combinado, usando duas turbinas, uma a gás e outra a vapor, associadas em uma única planta, ambas gerando energia elétrica a partir da queima do mesmo combustível. Para isto, o calor existente nos gases de exaustão das turbinas a gás é recuperado, produzindo o vapor necessário para o acionamento da turbina a vapor.

Com relação às razões que motivaram a apresentação da proposição em tela, no que tange especificamente ao abastecimento de gás à Usina Termelétrica Mário Covas (Cuiabá I), em Cuiabá, cabe ressaltar que estas, em parte, já não subsistem, uma vez que o fornecimento de gás boliviano vem sendo objeto de sucessivas negociações e acordos, visando a conciliar a demanda operacional da Usina. Nesse sentido, em 22 de junho do corrente ano a *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) fechou um contrato de fornecimento de gás natural com a termelétrica, retomando o fornecimento do insumo que havia sido interrompido em 12 de maio, quando o governo da Bolívia cancelou definitivamente o contrato anterior de fornecimento de gás à usina, assinado com uma empresa privada, e passou a fornecer o gás via YPFB, hoje detentora do monopólio nas vendas de petróleo, gás e combustíveis no país. Segundo o acordo, a Usina Termelétrica deverá pagar US\$ 4,20 por milhão de BTU e terá à disposição 1,1 milhão de metros cúbicos de gás por dia até 2009 -



com possibilidade de dobrar o volume a partir do ano seguinte. A usina termelétrica de Cuiabá, que é fundamental para o fornecimento de energia elétrica do estado do Mato Grosso, vai receber da Bolívia, portanto, metade do gás natural de que necessita, até 2009. Esse volume (1,1 milhão de metros cúbicos) só é suficiente para a usina (propriedade da Shell e do grupo inglês Ashmore ) operar a 50% de sua capacidade total, de 480 megawatts (MW). Assim, embora haja sido reduzido o volume para 1,1 milhão de metros cúbicos por dia, contra os 2,2 milhões do contrato anterior (cancelado pela Bolívia), ficou acertado que, a partir de 2010, a usina de Cuiabá voltará a receber 2,2 milhões de metros cúbicos diários de gás, sendo que a *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos*, YPFB, se comprometeu a fornecer maiores volumes, acima do mínimo acertado, se houver disponibilidade de gás.

O acordo levou em consideração os cálculos da Câmara Boliviana de Hidrocarbonetos, segundo a qual a Bolívia produz atualmente 41 milhões de metros cúbicos por dia, dos quais 6 milhões são entregues ao mercado interno. A Petrobrás tem prioridade sobre 30 milhões de metros cúbicos por dia e a Argentina, sobre pelo menos 4,5 milhões. Assim, restariam apenas 500 mil metros cúbicos por dia para os outros dois clientes da Bolívia: a Usina Termelétrica de Cuiabá e a francesa BG.

Tal acordo já sofreu porém percalços na sua aplicação, como por exemplo, o resultante da suspensão do suprimento, por trinta dias, no mês de setembro, fruto de uma decisão tomada em acordo selado entre os governos boliviano e brasileiro, com vistas a aumentar momentaneamente as exportações do insumo para a Petrobrás, já que esta precisava suprir a necessidade de gás de seis de suas usinas térmicas e, dessa forma, corresponder à demanda de energia elétrica do Operador Nacional do Sistema (ONS) nesta época de queda nos reservatórios de água das hidrelétricas do País. Essa iniciativa buscou afastar a possibilidade da Petrobrás ser multada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) por não fornecer o gás requisitado pelas suas usinas térmicas.

Assim, o corte total temporário (por trinta dias) da remessa de gás para a Termocuiabá até o final de setembro foi decidido em uma reunião do ministro boliviano de Hidrocarbonetos, Carlos Villegas, e do presidente da *Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolívia* (YPFB), Manuel Morales Olivera, com o diretor do Departamento de Energia do Itamaraty, embaixador Antônio Simões, e o secretário de Energia Elétrica do Ministério de Minas e Energia, Ronaldo



Schuck. Ou seja, trata-se de uma decisão conjunta, dos dois países, sendo descabida, portanto, qualquer responsabilização da Bolívia e, muito menos, a adoção de medidas retaliatórias por parte do Brasil.

Na verdade, há um grave problema subjacente à crise que envolve o fornecimento e os preços do gás boliviano: a impossibilidade real de La Paz expandir a produção, já que a Bolívia não investe na expansão de gás, suas jazidas estão em curva decrescente de produção e o consumo interno está aumentando no país, segundo informações de representantes do Itamaraty e do Ministério de Minas e Energia.

A Bolívia enfrenta problemas de produção de gás principalmente porque um dos seus campos mais importantes, o de Margarita (no sul do país), está parcialmente paralisado, sem data para se normalizar. No final de setembro, a Bolívia informou à *Pantanal Energia* que não poderá fornecer gás regularmente pelo menos até o final do ano. Além disso, especialistas bolivianos afirmam porém, que a normalização só será possível daqui a no mínimo seis meses (abril/2008). Até lá, a usina termelétrica terá de operar com um combustível substituto, o óleo diesel, mais oneroso e poluente, que será adquirido da Petrobrás e transportado de caminhão desde a refinaria de Paulínia, São Paulo.

Há, ainda, um aspecto importante da questão, que é a viabilidade econômica da exportação do gás. Sua comercialização está limitada aos países vizinhos da Bolívia, em razão das particularidades de transporte do insumo. Além da proximidade, há necessidade de que haja demanda e recursos para a compra nos mercados consumidores, o que restringe ainda mais as possibilidades de comercialização.

Com relação à medida de caráter suspensivo objetivada pelo Projeto de Decreto Legislativo em apreço procedemos, a seguir, a algumas considerações:

Uma decisão no âmbito do Congresso Nacional brasileiro no sentido de sustar a tramitação de atos internacionais assinados com um ou mais Estados estrangeiros ou organismos internacionais e a ele (ao Congresso) submetidos produz, naturalmente, importantes repercussões no contexto do relacionamento internacional com os respectivos entes internacionais, Estados ou organismos internacionais. Esta é justamente, a finalidade da proposição em tela. Contudo, mediante a aprovação de tal norma e a produção de seus respectivos



efeitos, estará o Congresso Nacional imiscuindo-se em uma seara cuja competência precípua é do Poder Executivo, já que em termos de relações internacionais, segundo os termos da normativa constitucional em vigor, nomeadamente nos termos do artigo 84, *caput* e inciso VII e VIII, compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, bem como para celebrar tratados, convenções, e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

Cabe portanto, ao Chefe do Poder Executivo, o comando da política externa brasileira, bem como a representação externa do Estado brasileiro, perante as potências estrangeiras e as organizações internacionais. Ao Parlamento cabe tradicionalmente, o acompanhamento interno, a fiscalização e o controle da gestão da política externa do País, cumprindo-lhe, entre outras tarefas dessa espécie, apreciar e cancelar, ou não, os atos internacionais firmados pelo Poder Executivo, estabelecendo, nessa esfera, sua eventual concordância quanto ao conteúdo e a extensão das obrigações constantes dos compromissos internacionais que lhe são submetidos nos termos da Constituição.

Este aliás, é um modelo consagrado e utilizado, com algumas diferenças, por praticamente todos os sistemas jurídicos ocidentais, sobretudo por trazer a vantagem de conceder segurança jurídica quanto à assunção e cumprimento dos tratados, acordos e demais atos internacionais. Detendo o Estado apenas uma voz externa, um único representante seu na cena internacional, no caso, o Poder Executivo, afastam-se os problemas que fatalmente surgiriam caso o Parlamento atuasse também na esfera internacional, pois este, com certeza e naturalmente, viria a expressar posições e a conduzir ações divergentes das adotadas e implementadas pelo Poder Executivo, colocando o Estado em situação de verdadeira esquizofrenia perante terceiros países.

Por outro lado, a política externa de um país - e o Brasil obviamente não foge à regra - constitui-se em uma esfera de atribuição e atuação bastante específica do governo do Estado-Nação. Trata-se de atividade complexa, que envolve o relacionamento dinâmico com os demais Estados no contexto do cenário internacional, o qual é caracterizado pelas rápidas transformações, pela volatilidade, por mudanças de rumos, em função de atos e fatos que ocorrem no interior dos Estados ou no âmbito de suas relações. Tais características impõem ao país a formulação de políticas de Estado, de curto,



médio e longo prazo para a condução de suas relações exteriores junto aos demais atores internacionais. Cabe assim ao Poder Executivo a formulação e a implementação da política externa, reservando-se ao Poder Legislativo, função complementar, residual, de fiscalização e controle dessa política, especialmente por meio do exame e aprovação ou rejeição dos compromissos internacionais.

Nesse âmbito, é legítimo que a sociedade e o Parlamento busquem influenciar a condução da política externa. Tal atividade não pode, porém, configurar-se em interferência excessiva, em ingerência, por parte do Poder Legislativo, na gestão dos negócios internacionais, por ser esta uma área de competência precípua do Poder Executivo. É uma questão de escolha de meios, de instrumentos e, principalmente, de graduação. No caso da preposição sob análise, tanto a escolha do instrumento legislativo, como a definição de seu objetivo: suspender a tramitação de todos os atos internacionais, que se encontram no Congresso, celebrados entre o Brasil e a Bolívia, constituem-se em providência extremamente drástica, que tem o potencial de gerar graves reflexos negativos sobre o contexto global das relações bilaterais entre os dois países. As relações entre o Brasil e a Bolívia são historicamente marcadas pela amizade, a paz e a cooperação. Trata-se de um povo irmão, de uma nação vizinha, um território contíguo ao do Brasil, com uma longa fronteira. Além disso, é grande o contingente de imigrantes bolivianos que pacificamente vivem, trabalham e estudam no Brasil. Considerado o amplo contexto das relações Brasil-Bolívia, não pode a crise do gás, em seus vários aspectos, comprometer tais relações.

Cumpramos ressaltar que o simples fato da construção e operação de um gasoduto bi-nacional espelha a solidez das nossas relações bilaterais. A Bolívia detém as reservas de gás, precisa vender o gás e precisa dos recursos da venda para fortalecer sua debilitada economia. O Brasil necessita do gás boliviano, da energia por ele gerada, para complementar sua matriz energética. Além disso, o gás é uma fonte de energia relativamente barata e, principalmente, de uso conveniente, sob o ponto de vista da conservação do meio ambiente e da redução do aquecimento global, devido à sua alta eficiência em termos de queima e à baixa produção de resíduos e poluição.

De outra parte, o ato de sustar a tramitação dos atos internacionais entre o Brasil e a Bolívia encontra-se na contra-mão, primeiramente, da política externa brasileira para a América Latina, a qual é caracterizada pela busca do estreitamento dos laços econômicos, sociais e culturais e pela defesa da autodeterminação, das liberdades individuais e



coletivas e da democracia nos países da região. Em segundo lugar, a medida contraria as tendências e movimentos internacionais, em nível global e regional, de integração comercial e econômica. Finalmente - e provavelmente este é o aspecto mais importante - a adoção da mencionada medida é contrária à implementação do princípio constitucional inscrito no *Parágrafo Único* do Artigo 4º da Constituição Federal, segundo o qual “*A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações*”. Sustar o andamento da tramitação de atos internacionais celebrados pelo Brasil com determinado país constitui ato de represália, de protesto, uma pequena hostilidade, que pode afetar negativamente e prejudicar, de maneira imprevisível e em escala impossível de quantificar, o bom andamento das relações bilaterais. Como no caso concreto se trata de um país da América Latina, a Bolívia, tal suspensão não se coaduna em absoluto com o princípio constitucional consagrado pela norma constitucional programática, com caráter semelhante ao das diretivas do direito comunitário europeu, nos termos da redação dada ao Artigo 4º, *caput* e *Parágrafo Único*, da Constituição.

Tendo em vista os argumentos apresentados e, ainda, considerando, que o governo brasileiro já alcançou, no contexto da crise, importantes pontos de consenso e acordo com o governo boliviano, em termos de preço e garantias de fornecimento de gás, bem como no que se refere à atuação da *Petrobrás* na Bolívia e também - ainda que em condições não tão favoráveis - para a operação da *Usina Termelétrica Governador Mário Covas*, por parte da empresa responsável, a *Pantanal Energia*, nos parece que não é conveniente e muito menos oportuno proceder ao ato, ao nosso ver extremo e excessivo, de suspender a tramitação no Congresso Nacional dos atos internacionais firmados com a Bolívia. Nos parece que a questão do gás, que motivou a apresentação da proposição em apreço, pode e tem condições de ser obter tratamento e soluções mais favoráveis aos interesses do Brasil. O Poder Executivo, além de ser o órgão do Estado competente, por meio da diplomacia, da atuação do Itamaraty, está melhor aparelhado para o enfrentamento e equacionamento da questão sendo que, nesse sentido, tem empenhado esforços e obtido importantes resultados, que se encontram em sintonia com o contexto global das relações bilaterais entre o Brasil e a Bolívia, bem como no âmbito de concerto da política externa do País.

Ante as razões expostas, **VOTO PELA REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 71, de 2007.



Sala da Comissão, em 31 de outubro de 2007.

**Deputado Dr. Rosinha**  
**Relator**

