

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° 476, DE 2008

Susta a tramitação congressual dos acordos bilaterais celebrados entre a República Federativa do Brasil e os países que compõem a União Européia.

AUTOR: Deputado RONALDO CAIADO.
RELATOR: Deputado ÁTILA LINS.

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 476, de 2008, tem por objetivo sustar a tramitação no Congresso Nacional dos acordos bilaterais celebrados entre a República Federativa do Brasil e os países que compõem a União Européia.

A proposição em apreço contém apenas duas disposições. A primeira no sentido de suspender a tramitação, no Congresso Nacional, dos atos internacionais que hajam sido a ele submetidos pelo Poder Executivo em conformidade com os artigos 84, inciso VIII e 49, inciso I, da Constituição Federal. O outro dispositivo da proposição contempla as mensagens presidenciais que submetem ao exame do Congresso Nacional acordos bilaterais entre o Brasil e os países pertencentes à União Européia, e que ainda não hajam sido examinados pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, determinando a sua devolução ao Poder Executivo.

II - VOTO DO RELATOR

A razão que fundamenta a medida legislativa de caráter suspensivo, positivada pelo Projeto de Decreto Legislativo em apreço, se encontra expressa na justificativa do PDL, nos termos da qual o autor do projeto manifesta seu objetivo de pressionar o Governo brasileiro no sentido da adoção de uma posição firme nas negociações com a Comissão Européia com relação ao contencioso deflagrado a partir da proibição, imposta pela União Européia, à importação de carne bovina proveniente do Brasil.

No final de fevereiro deste ano, a União Européia estabeleceu um embargo às importações de carne *in natura* produzida no Brasil, afetando nossas exportações para aquele mercado, que alcançam o montante de US\$ 1,4 bilhão por ano. O motivo do embargo foi a falta de certificação sanitária. Algumas semanas depois, 95 fazendas foram autorizadas a vender, mas apenas após a realização de uma ampla inspeção feita pela UE. Apesar da liberalização parcial ocorrida após a imposição do embargo permanecem vigentes entraves ao comércio, visto que os europeus não estão permitindo automaticamente a entrada da carne das fazendas autorizadas a exportar. Desde o anúncio do embargo, o Brasil tem mantido entendimentos com a União Européia para a resolução do problema da forma mais rápida possível.

Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, MAPA, a suspensão temporária das exportações de carne brasileira *in natura* para a União Européia decorreu da necessidade, apontada recentemente pela própria UE, de consolidar uma lista de propriedades rurais aprovadas para o fornecimento de animais destinados ao abate e remessa àquele mercado. Ao mesmo tempo, a UE em descartou quaisquer ocorrências sanitárias nos rebanhos, alteração da condição sanitária brasileira ou risco para a saúde pública.

O Brasil exporta carne bovina *in natura* para países da UE há mais de 70 anos sem registros de qualquer problema de saúde pública ou animal associado a tal produto. Somente para este mercado, o Brasil comercializou, no ano passado, 195,2 mil toneladas. Atualmente, o País é o

maior exportador de carne bovina do mundo, exportando para mais de 150 países, e vem ampliando sua participação nos mais diversos mercados. A carne bovina in natura exportada é obtida de animais saudáveis, inspecionados antes e após o abate e submetida a rigorosos procedimentos higiênico-sanitários em frigoríficos habilitados.

Não obstante as garantias sanitárias anteriormente mencionadas, a carne exportada para a UE é maturada e desossada, procedimentos internacionalmente reconhecidos para inativação do vírus da febre aftosa. Nas áreas do País atualmente habilitadas à exportação para a UE, não há ocorrência da febre aftosa há pelo menos seis anos. Essas áreas estão sujeitas ao controle do ingresso e do período de quarentena de animais oriundos de áreas não habilitadas.

Os últimos focos de febre aftosa no Brasil limitaram-se a três municípios na fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai e a sete propriedades no Paraná. Após erradicação dos focos, mediante estrita observância dos procedimentos recomendados pela Organização Mundial de Saúde Animal (OIE), o MAPA empreendeu estudos sorológicos que comprovaram a ausência de circulação viral. Esse trabalho possibilitou o reconhecimento pelo Governo brasileiro do retorno à condição de “livre de febre aftosa”, em novembro de 2006, para os municípios atingidos no Paraná e, em novembro de 2007, para a área interditada no Mato Grosso do Sul.

O Serviço Veterinário Oficial Brasileiro vem atendendo às exigências européias, especialmente, em relação ao controle da vacinação e de fronteira, e à prevenção da febre aftosa, cujos avanços foram oficialmente reconhecidos pela UE. Em atenção às recomendações da UE, o Serviço Veterinário Oficial do Brasil desenvolve, em adição às medidas de controle rotineiras e para atender exigências de certificação da carne bovina, estudos soroepidemiológicos específicos para avaliação da eficiência da vacinação contra a febre aftosa e de comprovação da ausência de circulação viral.

Uma Missão da União Européia procedeu recentemente a uma auditoria segundo a qual os controles de saúde pública realizados pelo Serviço Veterinário Oficial Brasileiro em indústrias habilitadas foram considerados satisfatórios. Ademais, os significativos avanços no controle da sanidade animal, desenvolvido nos últimos anos, puderam ser constatados pelas diversas missões internacionais que estiveram no Brasil em 2007.

O Serviço Brasileiro de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos, SISBOV, vem se aperfeiçoando e representa uma forma a mais de controle sobre o trânsito de animais (bovinos). Além disso, o Governo introduziu a Guia de Trânsito Animal (GTA) eletrônica que proporcionará mais segurança ao gerenciamento de risco sanitário e à rastreabilidade dos animais transportados entre estabelecimentos rurais. Com a unificação dos dois sistemas, o MAPA busca atender essas exigências, dentro das condições estabelecidas pela União Européia. A inclusão de novas propriedades será possível agora que chega à reta final o treinamento de auditores estaduais e federais para a fiscalização do cumprimento dos critérios do SISBOV.

Recentemente, ocorreu também a visita de auditores da União Européia, que estiveram no Brasil para expor aos auditores nacionais, e também a alguns proprietários rurais, quais são as exigências em relação à rastreabilidade da carne e por que são feitas tais exigências. Segundo o diretor de Saúde e Bem-Estar Animal da UE, esta foi a primeira vez que auditores da União Européia treinam técnicos de outro país, o que, segundo ele, mostrou a importância que as exportações da carne brasileira têm para o mercado europeu.

Uma possível flexibilização quanto à rastreabilidade chegou a ser cogitada pela Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados e pelo próprio Ministro Reinhold Stephanes. Contudo o diretor de Saúde e Bem-Estar Animal da UE, Sr. Van Goethem, explicou que, na UE, a rastreabilidade é feita do nascedouro ao abate e, no Brasil, ela é exigida apenas nos últimos 90 dias antes do abate e que portanto, segundo ele, tal dinâmica não é possível de mais flexibilização. De acordo com o Ministério, técnicos brasileiros estão negociando, em Bruxelas, a vinda de nova missão do bloco para verificar as fazendas que forem escolhidas pela União Européia, bem como o estabelecimento de um calendário com a previsão de inclusão de novas propriedades na lista, visando a retomar a situação anterior ao bloqueio. Ainda, segundo o Ministério, a carne bovina brasileira é saudável e não representa risco sanitário, sendo que as restrições da União Européia são relacionadas à rastreabilidade, ou seja, o monitoramento do trânsito dos bois, do nascimento ao abate, uma vez que em novembro do ano passado, algumas fazendas e frigoríficos apresentaram inconformidades, que foram relatadas por veterinários da União Européia, em missão oficial.

O bloqueio da União Européia atingiu a carne bovina *in natura*, cuja exportação brasileira para os países do bloco chegou a 194 mil toneladas em 2007. Não obstante, o bloqueio à carne *in natura*, o Brasil permanece exportando carne bovina industrializada para a Europa, fluxo comercial este que alcançou o montante de 100 mil toneladas, no ano passado.

Quanto à formação de uma espécie de reserva de mercado para os produtores certificados, o Ministério da Agricultura tem dado garantia a que novas propriedades rurais possam voltar a ser incluídas no Serviço Brasileiro de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos, SISBOV, sendo que algumas deverão ser contempladas ainda no mês de abril, conforme afirmou o Secretário de Defesa Agropecuária, Inácio Kroetz, durante uma entrevista que contou com a presença do diretor de Saúde e Bem-Estar Animal da União Européia (UE), Bernard Van Goethem, que se esteve recentemente em visita ao Brasil. Nesse sentido, é aguardado o retorno da inclusão de novos estabelecimentos rurais, suspensa desde 18 de março.

A medida encontra-se no âmbito das providências adotadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o organizar o setor, e decorre do ultimato dado pelo Ministro Reinhold Stephanes às empresas certificadoras, responsáveis por garantir a procedência do gado, ao estabelecer a exigência de que essas exerçam suas atividades de forma correta e determinando, em caso contrário, a sua exclusão do sistema.

Nesse contexto, vale destacar que os produtores e próprio governo reconheceram a existência de falhas no sistema de rastreabilidade do gado bovino no Brasil, as quais foram expostas em função do embargo à carne brasileira, decretado pela UE no final de janeiro.

Quanto à sustação dos atos internacionais assinados com a União Européia que se encontram em tramitação no âmbito do Congresso Nacional brasileiro, vale destacar que tal decisão certamente produziria importantes repercussões no contexto do relacionamento internacional do País com aquele bloco econômico. A aprovação do PDL em epígrafe constitui-se em verdadeira e declarada interferência, por parte do Congresso Nacional, na condução das relações entre o Estado brasileiro e a União Européia, esfera que, nos termos da Constituição Federal, compete precipuamente ao Poder Executivo, conforme dispõe a regra do artigo 84, *caput* e inciso VII e VIII, segundo os quais 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.

Nesses termos, segundo a melhor doutrina, cabe 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. O Poder Legislativo tem poder e é seu dever ocupar-se do debate das questões cientes das relações internacionais e até influenciar decisivamente na determinação de posturas internacionais e na definição dos rumos e estratégias da política externa do País. Porém, cabe ao Executivo, e somente a ele, nos termos da Lei Maior, a expressão das posições e da conduta externa do Estado. Portanto, ao Parlamento é reservado, tradicionalmente, o acompanhamento, a fiscalização e o controle da gestão da política externa do País, cumprindo-lhe, entre outras tarefas dessa espécie, além de debater os temas e os acontecimentos em curso no âmbito das relações internacionais, apreciar e chancelar - ou não - os atos internacionais que são (meramente) firmados pelo Poder Executivo, estabelecendo, nessa esfera, sua eventual concordância com eles e até definindo, eventualmente, limites quanto ao conteúdo e a extensão das obrigações constantes dos compromissos internacionais que lhe são submetidos, nos termos da Constituição.

Compete portanto, ao Poder Executivo, a formulação e a implementação da política externa, reservando-se ao Poder Legislativo, função complementar, residual, concernente ao debate, ao auxílio quanto ao esclarecimento das questões e dos rumos da política externa, além da fiscalização e controle das expressões dessa política, especialmente por meio do exame e aprovação ou rejeição dos compromissos internacionais.

Conforme se tem afirmado nesta Comissão, cada vez mais é reconhecido a este órgão técnico a prerrogativa de debater e influenciar a condução da política externa brasileira e nossas relações internacionais. Nesse âmbito, consolidou-se também a legitimidade da atuação da sociedade civil, por meio de seus representantes no Parlamento e nas suas comissões, no sentido de influenciar a formulação da política externa do País. Contudo, tal atuação encontra limites e deve ser conduzida de modo que o Poder Legislativo possa contribuir e agir de forma coordenada com o Poder Executivo, órgão principal do Estado brasileiro pelo relacionamento do Brasil

com os demais países e com as organizações internacionais, bem como pela celebração de tratados, acordos e outros atos internacionais. Nesse último aspecto, a necessidade de participação dos dois poderes, o Executivo e o Legislativo, no processo de conclusão de compromissos internacionais, determinada pela normativa constitucional, constitui-se expressão do princípio de coordenação entre os poderes, cuja validade nesta seara foi consagrada pelo legislador constituinte, não obstante tal princípio ser inerente aos regimes parlamentaristas.

Nos parece claro que ao Poder Legislativo é lícito resolver reivindicar que o Poder Executivo empregue maior diligência quanto ao enfrentamento do problema do embargo europeu às exportações da carne bovina brasileira. Nesse âmbito, o Legislativo pode e dever promover o debate, buscar o esclarecimento e apontar soluções. Contudo, não nos parece apropriado que um Poder, no caso, o Legislativo busque compelir, tentar forçar, conforme consta da justificativa do PDL, e até constranger, de uma forma ou de outra, outro Poder, ou seja, o Executivo, a agir em determinado sentido, ou a adotar determinada postura.

Nesses termos, o remédio sugerido nos termos da proposição sob análise não nos parece ser adequado, salvo melhor juízo, por diversas razões. Primeiramente, por ser temerário, já que o maior prejudicado pode ser justamente o Brasil, considerando que a medida não parte de uma avaliação rigorosa quanto aos riscos e prejuízos que seriam dela decorrentes, aliás, nos parece que nem seria possível calcular até que ponto a sustação da apreciação dos atos internacionais em tramitação no Congresso Nacional poderia afetar os interesses do Brasil no âmbito do relacionamento econômico e comercial com a União Européia.

Em segundo lugar, a adoção pelo Governo brasileiro vem desenvolvendo intensas negociações com a UE sobre a questão, as quais alcançaram parcial êxito até o momento, fato que por si só desaconselha a adoção de uma postura de enfrentamento, permitindo o acirramento do contencioso, em alternativa à expressão de uma política que busque o acordo e o consenso, com o equacionamento da questão com os Europeus. A radicalização e o enfrentamento trazem consigo o potencial de produzir repercuções profundamente negativas para as relações entre os Brasil e a União Européia sobre assuntos que nada tem a ver com o comércio de carne bovina, tais como os diversos campos de cooperação, nos quais têm-se verificado avanços e consolidação, como nas áreas de ciência e tecnologia, da defesa, da cooperação judiciária e policial, no combate à criminalidade

transnacional, entre outras, além de poder influenciar negativamente a realização de investimentos no Brasil de alguns dos países que compõem a UE, bem como o comércio internacional entre o Brasil e aquele bloco, de modo geral.

Em terceiro lugar, o projeto de decreto legislativo em apreço não expressa em seus termos qualquer vinculação entre a sustação por ele prevista e a causa subjacente, que determina tal suspensão: o contencioso sobre o comércio de carne. Em outros termos, a proposição sequer cita em seus dispositivos a causa que serve de fundamento para que sejam sustados os atos internacionais a que se refere e, além disso, sequer condiciona uma eventual retomada da tramitação (ou o retorno ao Congresso Nacional, dos atos que, segundo seu artigo 2º, venham a ser devolvidos ao Poder Executivo) caso as partes envolvidas no contencioso, o Brasil e a União Européia, logrem chegar a um acordo quanto ao comércio de carne bovina. Nesse caso, põem-se vários problemas de ordem jurídico-processual, cuja solução depende da resposta a algumas indagações tais como: a) por quanto tempo ficariam sustados os atos internacionais firmados entre o Governo do Brasil e os Governos dos países que compõem a União Européia? b) que atos ou fatos teriam o condão de produzir o efeito jurídico de retomada da tramitação de tais atos no Congresso Nacional? c) Seria necessária a aprovação de outro Decreto Legislativo determinado o retorno da tramitação normal? Cumpre destacar que para responder a estas questões há que se considerar que o PDL não vincula a sustação da tramitação que ele estabelece ao embargo das exportações de carne brasileira imposto pela União Européia.

Finalmente, cabe lembrar que se a exportação de carne para a União Européia interessa ao Brasil e aos produtores nacionais de carne bovina, a União Européia e os importadores de diversos países europeus também tem interesse na importação desta carne desde o Brasil, já que o Brasil dispõe de grande oferta de carne, sendo ela de boa qualidade e a preços competitivos. As exigências de caráter fitossanitário determinadas pela UE e relacionadas, no caso, à rastreabilidade do rebanho, podem até ser barreiras não tarifárias (NTBs), disfarçadas, às importações de carne brasileira. Contudo, as exigências de rastreabilidade têm seus fundamentos e, nesse sentido, somente o tempo dirá se estamos diante de uma medida meramente protecionista.

De outra parte, o ato de sustar a tramitação dos atos internacionais entre o Brasil e a União Européia encontra-se em dessintonia com os interesses estratégicos e comerciais do Brasil e do MERCOSUL em relação àquele bloco econômico. A suspensão da tramitação de todos os atos internacionais bilaterais com todos os países que compõem a União Européia nos parece uma medida extremada e excessiva. Afeta temas e interesses distintos das relações internacionais brasileiras com diferentes países da UE. Nesse sentido, tal medida constitui-se em verdadeira extrapolação, tanto do ponto de vista das áreas e temas de repercussão como dos atores, dos Estados envolvidos e seu respectivo relacionamento internacional.

Tendo em vista os argumentos apresentados, estamos convencidos da improcedência dos argumentos que justificariam a aprovação do PDL em apreço, considerando principalmente os seguintes aspectos do assunto: 1º) que as negociações entre o Governo brasileiro e a União Européia avançaram significativamente, com a retomada parcial das exportações; 2º) as perspectivas de que em breve será ampliado o número de fazendas que receberão a certificação sanitária e serão, portanto, autorizadas a vender para a UE; 3º) o compromisso do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de melhorar o sistema de rastreamento do rebanho bovino e a eficiência dos agentes certificadores; 4º) as perspectivas promissoras no sentido de que as Partes obtenham uma solução definitiva para o contencioso resultante do embargo às importações de carne bovina *in natura* do Brasil pela UE; 5º) o caráter extravagante da medida legislativa proposta, tanto no que se refere aos destinatários de suas repercussões, com a possibilidade de que o próprio Brasil venha a ser prejudicado, como também por ela atingir e potencialmente trazer prejuízos às várias áreas de cooperação que se desenvolvem no amplo espectro do relacionamento internacional entre o Brasil e os diversos países que compõem a União Européia; e, finalmente, 6º) a incompatibilidade, em termos de tempestividade, do instrumento legislativo escolhido, o PDL, e a questão a que ele se refere, considerando que a velocidade com que os contenciosos comerciais se estabelecem e se resolvem é normalmente muito maior do que a do processo legislativo. Nesse sentido, há

grande probabilidade de que quando o processo legislativo chegar a termo, o contencioso - ao qual a lei ou decreto aprovado se refere - já haja sido solucionado ou a questão se haja modificado substancialmente, como é o caso do referido contencioso sobre as exportações de carne *in natura* do Brasil para a União Européia.

Ante as razões expostas, **VOTO PELA REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 476, de 2008.

Sala da Comissão, em 03 de junho de 2.008.

Deputado ÁTILA LINS
Relator