

# **COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**

## **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 659, DE 2008 (MENSAGEM Nº )**

Susta a entrada em vigor para a República Federativa do Brasil do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – Unasul – até a sua eventual aprovação pelo Congresso Nacional, de acordo com o inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

**AUTOR:** Deputado Raul Jungmann.

**RELATOR:** Deputado Pedro Valadares.

### **I – RELATÓRIO:**

O Projeto de Decreto Legislativo em epígrafe tem por objetivo sustar a entrada em vigor e, conseqüentemente, a produção de efeitos jurídicos, para o Brasil, do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, a Unasul, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008, até o momento em que ocorra a sua aprovação pelo Poder Legislativo, desde que esta seja a decisão soberana do Congresso Nacional.

### **II – VOTO DO RELATOR:**

A origem da Unasul remonta ao terceiro encontro de cúpula sul-americano, realizado em Cuzco, em 8 de dezembro de 2004, no qual os presidentes ou representantes de 12 países sul-americanos assinaram a Declaração de Cuzco, anunciando a fundação da “*Comunidade Sul-Americana de Nações*”. Posteriormente, esta designação do organismo de integração em formação teve seu nome modificado para “*Unasul*” por ocasião da Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada em 2007, na Venezuela, por sugestão do Presidente venezuelano, Sr. Hugo Chaves.

Segundo sua concepção, a Unasul tem por objetivo auxiliar a convergência dos outros blocos já existentes no continente, o Mercosul e a Comunidade Andina, com estrutura independente e orçamento próprio. Nesse sentido, a Unasul tem como objetivo: fortalecer o diálogo político entre os Estados-membros para reforçar a integração sul-americana e a participação no cenário internacional; integrar a área energética dos países-membros de modo integral, sustentável e solidário; desenvolver uma infra-estrutura para a interconexão da região; integrar a área financeira por meio da adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados-membros; consolidar uma identidade sul-americana; criar mecanismos de cooperação econômica e comercial para consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente e equilibrado; integrar a área produtiva, em especial as pequenas e médias empresas e cooperativas. Para a estrutura burocrática do novo órgão, estão previstos Conselho de Chefes de Estado e de Governo; Conselho de Ministros das Relações Exteriores; Conselho de Delegados e Secretaria Geral. Também é prevista a criação de uma comissão entre os países-membros com vistas a elaborar um projeto de protocolo adicional que estabelecerá a composição, as atribuições e o funcionamento do Parlamento Sul-Americano.

Contudo, independentemente dos méritos que possam cercar a proposta da Unasul, o problema em torno dela reside na precipitação de seu funcionamento, que tem se verificado ao largo das normas constitucionais dos países signatários quanto à celebração de tratados internacionais, bem como da prática e das normas internacionais sobre a celebração de tratados.

Desde a primeira reunião em que se cogitou da formação da Unasul (à época, Comunidade Sul-Americana de Nações – o Brasil chegou a sugerir a sigla “CASA” para o organismo, mas a proposta foi rejeitada por outros países) foram realizados vários encontros e debates em torno de sua constituição, além de ações concretas haverem sido empreendidas sob seu nome.

Em outros termos, embora não existisse e não exista, de direito, a Unasul tornou-se e é atualmente uma realidade de fato. O tratado constitutivo da Unasul não foi aprovado

pelos Parlamentos dos países signatários, mas há fatos concretos que nos levam a concluir que a organização encontra-se em pleno funcionamento de fato, ainda que porém em caráter precário. No âmbito do que pode ser tido como um processo de gestação de organização internacional, já foram realizadas três reuniões de Chefes de Estado dos países da Unasul. A primeira reunião deu-se em Brasília, em 29 e 30 de setembro de 2005. A segunda reunião foi em Cochabamba (Bolívia) em 8 e 9 de dezembro de 2006. A terceira reunião aconteceu em Brasília, no dia 23 de maio de 2008. Em funcionamento sob condição juridicamente precária, a Unasul tem até o momento atuado como uma espécie de foro onde são debatidas questões de cooperação internacional e de integração da América do Sul, sendo especialmente abordados temas como infra-estrutura, energia, liberalização comercial - voltada à formação de um mercado comum - livre trânsito de pessoas, implementação de uma Política de Defesa Regional (está em andamento uma proposta brasileira para a criação de um conselho de defesa comum sul-americano), cooperação na área de política monetária – que compreende até o objetivo de formação de uma união monetária e o estabelecimento de moeda sul-americana única.

A realização de reuniões de Chefes de Estado, reuniões entre parlamentares em uma espécie de embrião de organismo parlamentar internacional e até a existência e funcionamento de um Secretariado-Geral (sendo que, inclusive, um Secretário-Geral, o ex-presidente equatoriano Rodrigo Borja, chegou a assumir o cargo e posteriormente a renunciar ao mesmo), são elementos que indicam que a instituição da Unasul vem sendo posta em prática de fato, em flagrante violação ao princípio da legalidade, já que o seu tratado constitutivo não cumpriu os ditames constitucionais - tanto no Brasil como nos demais países signatários – que determinam a obtenção de prévia anuência do Poder Legislativo para que um compromisso internacional possa ser ratificado e, assim, entrar em vigor e produzir efeitos.

Na verdade, temos assistido à produção de efeitos jurídicos do tratado em questão, e à implantação e funcionamento precário da Unasul como organização internacional, ao arrepio da Constituição, haja vista que o Congresso Nacional sequer foi ouvido e muito menos aprovou tal tratado constitutivo, formalidade da qual depende a sua ratificação e vigência.

Não obstante não haveremos identificado no texto do referido tratado o dispositivo que determine o funcionamento da Unasul previamente à sua chancela pelos Parlamentos - conforme indica o autor do projeto na sua justificação e, também, conforme foi divulgado pela imprensa - a produção dos efeitos do tratado em questão é inegável e como tal deve ser interrompida, conforme as razões que a seguir apresentaremos, sendo o decreto legislativo o instrumento apropriado a tal fim.

A Constituição Federal brasileira (como, de resto, a grande maioria dos sistemas constitucionais do mundo ocidental) reconhece e impõe o princípio da cooperação entre os Poderes Legislativo e Executivo no que se refere à assunção de compromissos internacionais, ou seja, tratados, acordos, convenções e outros atos internacionais. Tal princípio, que remonta à Revolução Francesa, encontra fundamento tanto na necessidade de garantir a vigência da democracia nas tomadas de decisões relativas aos compromissos internacionais como, também, no interesse de conferir maior segurança para o Estado nacional. Esses objetivos são buscados por meio da inclusão nos ordenamentos jurídicos, normalmente em esfera constitucional, de normas que dispõem a respeito da exigência de intervenção do Parlamento na conclusão e aperfeiçoamento dos atos internacionais celebrados pelo Estado. Segundo esse sistema, o Chefe de Estado ou Chefe de Governo (a depender do sistema de governo, presidencial o parlamentarista) não detém o poder para contrair sozinho, de forma autônoma e independente, obrigações internacionais, em nome do Estado, mas precisa, para tanto, da cooperação de outro Poder, o Legislativo.

Desta forma, a sujeição dos atos internacionais negociados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional é um princípio consagrado do Direito Constitucional brasileiro, que incrementa o equilíbrio institucional e o regime democrático do país, eis que permite a repartição da responsabilidade entre os Poderes – Executivo e Legislativo – quanto à assunção de obrigações internacionais por parte do Estado brasileiro. Nesse sentido, os artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, da Constituição, de modo harmônico e complementar, dispõem a respeito da matéria, nesses termos:

*“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (...)”*

*E, mais adiante:*

*“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*(...)”*

*VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (...)”*

Em vista destes dispositivos constitucionais, conclui-se que a entrada em vigor de um ato internacional como o da espécie que se cuida no caso - o “Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas”, a Unasul - sem que tal ato seja previamente submetido ao Congresso Nacional e seja por ele aprovado, constitui flagrante desrespeito à normativa constitucional em vigor, ferindo, nomeadamente, os mencionados mandamentos constantes dos artigos 49, I e 84, VIII, da Constituição Federal.

Resulta portanto cristalina e evidente a inconstitucionalidade da vigência do Tratado Constitutivo da Unasul, haja vista que não foram cumpridos os procedimentos constitucionalmente estabelecidos para que ele possa ter validade, entrar em vigor e produzir efeitos nos planos dos ordenamentos jurídicos interno e internacional.

Vale lembrar que não cabem, no caso, argumentos que eventualmente poderiam ser apresentados no sentido de enquadrar o ato internacional em questão entre aqueles que são admitidos como exceções ao princípio geral que contempla a exigência da chancela do Parlamento. A melhor doutrina sobre a matéria que, inclusive, resume e consolida, com bom senso, as diversas opiniões sobre o assunto, é expressa pelo ilustre jusinternacionalista, o mestre José F. Rezek. Tal entendimento, atualmente predominante entre nós, é repetido e endossado pelo próprio autor do projeto, o qual descreve, didaticamente, em sua justificativa, o âmbito em que se comportam tais exceções, nesses termos: (*verbis*)

*“Sem embargo, a ratificação do Tratado Constitutivo da Unasul não deve passar despercebida pelo Congresso Nacional. De certo não se trata de um acordo internacional da modalidade executiva, ou “acordo em forma simplificada”, ou seja, sem a necessidade de ser abonado pelo Congresso Nacional para sua entrada em vigor.*

*No Brasil, existem apenas três categorias possíveis de acordos executivos ou acordos em forma simplificada – desnecessários, portanto, de tramitarem no Congresso: a) acordo executivo como subproduto de tratado vigente (acordos de especificação, de detalhamento, de suplementação); b) acordo executivo como expressão de diplomacia ordinária (modus vivendi); c) acordos executivos que consignam simplesmente a interpretação de cláusulas de um tratado já vigente. Tais convênios entram em vigor, via de regra, no momento da assinatura ou da troca de notas, dispensando o consentimento do Legislativo, com a posterior edição de decreto presidencial. De resto, trata-se de tratados abonáveis pelo Legislativo.”*

Obviamente, não pode ser enquadrado o Tratado Constitutivo da Unasul em nenhuma das hipóteses de acordos executivos ou de acordos em forma simplificada descritas *supra*, razão pela qual torna-se não apenas legítima mas, necessária, a ação corretiva, por meio de instrumento legislativo próprio, do Congresso Nacional, no sentido de promover a suspensão imediata dos efeitos decorrentes da conclusão do referido ato internacional, de modo a sanar a ilegalidade verificada, decorrente da falta de sujeição de tal Tratado ao crivo do Legislativo.

Quanto ao instrumento legislativo escolhido para sustar a entrada em vigor e os efeitos do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, a Unasul, agiu acertadamente o autor da proposição ao optar pelo Decreto Legislativo, já que este é o diploma legal próprio, cuja autoria, promulgação e vigência dependem exclusivamente de decisão do Congresso Nacional, no exercício de sua competência exclusiva, em ação legiferante que

independe de sanção presidencial. Sua utilização é a forma legal adequada e hábil para promover o objetivo em questão, em conformidade com os incisos V e XI do artigo 49 da Constituição, os quais dispõem o seguinte:

*“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*(...)*

*V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;*

*(...)*

*XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;”*

Estes dispositivos combinados podem ser aplicados, por analogia, ao caso em questão. Tais normas autorizam ao Congresso Nacional sustar a entrada em vigor do ato do Presidente da República consistente na assinatura do Tratado Constitutivo uma vez que tal ato - diferentemente do que sói acontecer com os demais atos do gênero, as assinaturas, que apenas têm o condão de conferir autenticidade ao texto, mas que jamais servem à produção de efeitos jurídicos do ato em si - constitui-se em patente invasão à esfera de competência exclusiva do Congresso. Em consequência, com base no inciso XI do artigo 49, cumpre ao Congresso zelar pela preservação de sua competência legislativa, garantindo suas prerrogativas relativamente à manifestação quanto aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e afastando de pronto qualquer possibilidade ou sorte de precedente que possa fazer com que o Poder Legislativo seja aliado do processo de assunção de obrigações, deveres ou direitos por parte do Estado brasileiro no plano internacional.

Finalmente, concordando com o autor da proposição, queremos registrar que no âmbito de consideração da proposição em tela não se cuida do debate, de se aprovar ou não, o mérito da proposta em si, a criação da Unasul, ou os termos de seu Tratado Constitutivo. O que está em questão é o procedimento, ou melhor, o descumprimento dos ditames constitucionais aplicáveis para a vigência do ato internacional em questão, o qual, somente poderia entrar em vigor após a anuência do Congresso Nacional, nos termos da Constituição.

Ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO**, nos termos de sua redação, do Projeto de Decreto Legislativo nº 659, de 2008, que susta a entrada em vigor para a República Federativa do Brasil do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – Unasul – até a sua eventual aprovação pelo Congresso Nacional, de acordo com o inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

Sala das Reuniões, em        de        de 2008.

**Deputado PEDRO VALADARES**  
**Relator**