

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

**Mensagem nº 537, DE 2008
(Do Poder Executivo)**

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008.

VOTO EM SEPARADO

A proposição em epígrafe pretende constituir a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) como organização dotada de personalidade jurídica internacional e com o objetivo de construir um espaço de integração e união entre os Estados Partes no âmbito cultural, social, econômico e político.

Antes de qualquer consideração, gostaria de parabenizar o relator da matéria, o ilustre Deputado Marcondes Gadelha, pelo irretocável parecer, que prima pela clareza e induz o leitor a refletir sobre o significado da criação da UNASUL para as nações sul-americanas.

Compartilhamos da opinião de Sua Exa. ao reconhecer a UNASUL como “a mais concreta iniciativa de integração da região, eis que pela primeira vez na história, todos os Estados soberanos assumem, por escrito e solenemente, o compromisso de instituir um foro voltado para a integração em seus múltiplos aspectos.”

Consideramos pertinentes as críticas e sugestões do Relator, em particular as referentes ao Conselho Energético Sul-americano e ao Parlamento Sul-americano. Entretanto, cremos que o encaminhamento de meras sugestões ao Ministério das Relações Exteriores não é suficiente para elidir as

graves irregularidades encontradas no instrumento, sendo dever inescapável desta Casa corrigi-las de pronto, nos exatos limites de sua função constitucional de apreciar os tratados e demais acordos internacionais firmados pelo Executivo.

Conforme foi dito aqui nesta Comissão pelo Ministro das Relações Exteriores, o Tratado da UNASUL é um acordo do tipo “guarda-chuva”. Nesse caso, com a devida vênia do Ministro, o “guarda-chuva” mostra-se tão vasto que mais parece um grande “toldo”, em razão do incontável número de acordos complementares que deverão ser objeto de negociação pelas Partes. É preciso esclarecer que sem a assinatura desses acordos complementares, os objetivos da UNASUL, previstos nos artigos 2 e 3 do Tratado, jamais serão atingidos.

Os objetivos da UNASUL, por sinal, não são nada modestos. Além de buscar o “fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros”, o âmbito da UNASUL compreende praticamente **todos** os assuntos da esfera da atuação estatal, tais como: desenvolvimento social e humano; erradicação do analfabetismo; acesso universal à educação; reconhecimento de diplomas; integração energética; recursos hídricos, seguridade social; serviços de saúde; e intercâmbio de informações na matéria de defesa.

Essa imensa gama de temas, diriam os mais otimistas, é positiva porque revela a intenção dos Estados Partes de constituir uma organização complexa e que não estará adstrita a questões comerciais.

No entanto, tomando-se por base o fraco desempenho de outras iniciativas de cooperação na região, como a ALALC, a ALADI, o Pacto Andino e até mesmo o Mercosul, é imperioso adotarmos uma posição de relativo ceticismo em relação à amplitude da UNASUL. Nesse sentido, a multiplicidade dos objetivos da Organização, muito provavelmente, comprometerá o seu futuro.

Assim, se após alguns anos de vigência do Tratado, os Estados Membros tiverem alcançado avanços significativos em uma ou duas áreas de cooperação, não obtendo progresso nas outras, não faltarão críticos a defender a reforma ou extinção da UNASUL.

Além disso, se porventura os Estados Partes não conseguirem definir, dentre os múltiplos objetivos da UNASUL, quais deles terão prioridade sobre outros, como as decisões no âmbito da Organização serão

tomadas por consenso, bastará que apenas um, entre os doze Estados Partes, não concorde com determinada prioridade eleita pelos demais, para que qualquer projeto de cooperação fique prejudicado.

A história revela que as experiências de sucesso de integração regional iniciam-se com uma ou poucas áreas de cooperação. Cito como exemplo o caso da poderosa União Européia. Como é sabido de todos, a União Européia teve como embrião a extinta Comunidade Européia de Carvão e do Aço (CECA). Instituída por um tratado assinado em Luxemburgo em 1951, a CECA tinha por objetivo “substituir antigas rivalidades entre os países europeus por uma união de interesses econômicos”¹, com a finalidade de evitar novos conflitos na região.

A vitalidade econômica e a solidez institucional da atual União Européia dão provas de que a estratégia de integração, escolhida pelos europeus, foi extremamente eficaz. Iniciou-se com a criação de uma organização internacional voltada à resolução de questões energéticas e de infra-estrutura, fins relativamente singelos em comparação com os objetivos explicitados no Tratado da UNASUL.

Não defendemos que a UNASUL deva seguir os passos da União Européia, até porque os tempos são outros e a realidade sul-americana é outra. Consideramos, isso sim, que a UNASUL deveria ser construída sobre áreas de cooperação bem definidas, e não sobre uma barafunda de objetivos difusos e de improvável consecução no atual cenário, ou seja, com forte apelo político, mas com baixo grau de operacionalização.

Ainda que não siga os passos da União Européia, a UNASUL deveria, pelo menos, levar em consideração as experiências de integração ambiciosas havidas no continente americano. Vale mencionar, por oportuno, o caso do Mercosul. De objetivos bem mais específicos que a UNASUL e contando um número bem menor de Partes, a integração econômica dos 4 Estados que hoje compõem o Mercosul ainda está longe de realizar-se, isso após quase 18 anos da assinatura do Tratado de Assunção.

¹ Opinião do ex-ministro da Economia da Alemanha, Werner Muller (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,596748,00.html>). Acesso em 30/05/09)

Em relação ao Mercosul, a única referência a ele, no Tratado sob análise, é encontrada no preâmbulo do Instrumento, onde se lê o seguinte: “a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo Mercosul e pela Comunidade Andina”. Na parte dispositiva do Tratado, não há um só artigo que faça menção, ainda que indiretamente, a essa ou àquela experiência (ou tratado) no âmbito do Mercosul ou da Comunidade Andina (CAN). Em resumo, para a UNASUL, ao que tudo indica, os avanços e conquistas obtidos pelo Mercosul e pela CAN não passam de retórica.

A falta de referências ao Mercosul e à CAN é um forte indício de que os Estados Partes não conseguiram estabelecer, com grau mínimo de precisão, a fronteira entre as atribuições da UNASUL e as demais organizações voltadas para a integração regional. Em razão da ausência de regras que definam as atribuições que caberão a uma das organizações, é possível antever, num futuro próximo, uma disputa por poder e espaço político entre os órgãos da UNASUL, do MERCOSUL e da CAN, o que poderá ser fatal para o sucesso de todos eles.

Com base apenas no Tratado Constitutivo ora sob análise, é possível asseverar que muitas funções hoje desempenhadas pelo Mercosul nas áreas política e social serão também efetuadas, em duplicidade, pela UNASUL, em prejuízo à economia de processos, recursos e tempo. De outro modo, não estão previstos mecanismos eficazes e capazes de compatibilizar o novo processo de integração regional com aqueles, ainda que de menor escopo, já em vigor na América do Sul.

A análise da parte dispositiva do Tratado, composta por 27 (vinte e sete) artigos, revela normas de baixa densidade jurídica e uma evidente preocupação das Partes com a criação de órgãos e a definição de suas respectivas funções, ressalvados os casos do Conselho Energético Sul-americano e do Parlamento, que serão objeto de análise posterior.

Essa preocupação até certo ponto exagerada com a criação de órgãos e a baixa institucionalidade das normas contidas no Tratado não passou despercebida dos acadêmicos. Em artigo recente sobre a UNASUL, Deyse Ventura e Camila Baraldi escreveram o seguinte: “Muitas normas, pouco direito;

muitos órgãos, pouca institucionalidade. Já empregada no âmbito do Mercosul, a UNASUL repete a tática de profusão de instâncias inócuas (Reuniões Ministeriais, Conselhos “de nível ministerial”, Grupos de Trabalho e outros objetos juridicamente não identificados), estritamente controladas por escassos órgãos intergovernamentais de cúpula.”²

Nesse sentido, invariavelmente, o funcionamento administrativo da UNASUL acarretará significativo gasto de recursos públicos, dado o seu natural porte e complexidade. É com especial atenção, portanto, que devemos avaliar o texto contido no art. 16 do Tratado, qual seja, de que o financiamento do orçamento da Secretaria Geral da UNASUL será realizado com base em cotas diferenciadas, levando em conta a capacidade econômica dos Estados Membros, a responsabilidade comum e o princípio da equidade. De outro modo, restará ao Brasil, com base em seu porte econômico, a maior parte da contribuição financeira da UNASUL. De fato, não poderia ser diferente e mais justo. Contudo, e por esse motivo, caberá ao Brasil, incluindo este Parlamento, a função de garantir a economicidade e a eficiência nos gastos financeiros dos órgãos constitutivos da UNASUL.

Em relação ao processo decisório adotado pela UNASUL, o art. 12 estabelece que toda a normativa será adotada por consenso. O que inicialmente parece ser mais democrático e menos impositivo a Estados Membros contrários a decisões específicas, por certo irá constituir em certo engessamento e inoperância para se atingir decisões e, por consequência, ações por parte da UNASUL, o que um modelo de voto ponderado entre os Estados Membros poderia sanar.

No que se refere ao mecanismo de solução de controvérsias previsto no Tratado, fazemos nossas as palavras do relator. De fato, o mecanismo preceituado no art. 21 revela-se tímido e insuficiente para um processo de integração que pretende englobar áreas variadas, como educação, energia, finanças, transferência de tecnologia entre outras.

Em artigo escrito por ocasião do décimo aniversário do Mercosul, o então Chanceler Celso Lafer destacou o papel dos sistemas de

² Deyse Ventura e Camila Baraldi. A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana. Revista PONTES sobre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável, Julho 2008, vol. 4, nº 3.

solução de controvérsia, alertando que “a existência de normas comuns não necessariamente garante uma compreensão compartilhada dessas pelos Estados, com base em discrepâncias na avaliação do alcance e da aplicação das normas, os instrumentos formais de resolução de diferenças apresentam-se como desestímulo à interpretação unilateral e à eventual imposição, não criteriosa, de represálias e retaliações comerciais.”³

Com base nessa valiosa lição, é possível concluir que a falta de previsão de um órgão específico para a solução de controvérsias, bem como a ausência de dispositivo que preveja a negociação de um tratado sobre o tema⁴ são fortes indicadores da falta de confiança entre as Partes, o que poderá comprometer o futuro da UNASUL.

Essas são, em apertada síntese, as críticas gerais ao Tratado. Nesse ponto, passamos à análise de questões específicas, relacionadas ao Conselho Energético Sul-americano e ao Parlamento Sul-americano, as quais podem ser corrigidas, desde já, pela via do decreto legislativo.

Como bem observou o ilustre relator, na parte do parecer que trata do Conselho Energético Sul-americano, o art. 5 do Tratado da UNASUL consagra uma impropriedade técnica, ao qualificar o referido Colegiado como **parte** da UNASUL. Contudo, ainda que num esforço de hermenêutica se considere o Conselho Energético **não como parte**, mas **como órgão** da UNASUL, é fato que o Tratado não contém uma única linha que defina a composição ou as atribuições desse Conselho, contrariando até mesmo a sistemática adotada em relação aos demais órgãos.

Alguns poderão argumentar que as atribuições do Conselho Energético estão definidas na Declaração de Margarita, de 17 de abril de 2007,

³ Dez Anos de Mercosul. In. Correio Braziliense – 23/03/01 – Suplemento Direito e Justiça. <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/publicacoesinformativos/10anosmercosul/DezAnos-CelsoLafer>. Acesso em 01/06/09.

⁴ Além de constar do Anexo III ao Tratado de Assunção, o sistema de solução de controvérsias no Mercosul foi objeto de 2 acordos específicos: o Protocolo de Brasília, de 1991; e o Protocolo de Olivos, de 2002, que revogou o primeiro. Mesmo sendo objeto de tratado específico, o sistema de solução de controvérsias sofre duras e recorrentes críticas, sendo, na prática, pouco utilizado pelos Estados Membros do Mercosul.

assinada por diversos Chefes de Estado e de Governo. Lembramos a esses que, embora possuam forte conotação política, de acordo com o ordenamento constitucional vigente, as declarações presidenciais conjuntas não são fonte de Direito, não criam normas jurídicas, nem têm o condão de obrigar formalmente o Estado brasileiro e seus súditos, no âmbito internacional.

Com exceção das normas gerais (costumeiras) de Direito Internacional Público, somente um tratado (no sentido lato da expressão), celebrado voluntariamente pelo Executivo, aprovado pelo Congresso Nacional e posteriormente ratificado, pode obrigar o Estado brasileiro na esfera internacional⁵.

Cumprе destacar que a Declaração de Margarita, referida no art. 5 do Tratado da UNASUL, não define, de modo claro e preciso, quais serão as atribuições do Conselho Energético nem de que modo serão tomadas suas decisões, se por voto ou consenso.

Nesse ponto, pedimos a atenção de todos para o fato de que, quando entrar em vigor, o Tratado da UNASUL terá o mesmo *status* de uma lei e que revogará, tacitamente, qualquer norma jurídica que com ele colidir. É preciso, portanto, ter consciência de que a parte final do art. 5 do Tratado da UNASUL representa um verdadeiro cheque em branco para o Executivo.

Em razão da ausência de regras que estabeleçam limites para a atuação do Conselho Energético, é lícito concluir que as decisões desse órgão poderão alterar regras estatuídas na vigente Lei nº 9.478, de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, sem que o Congresso Nacional se pronuncie sobre tais alterações. Ressaltamos, por oportuno, não haver qualquer previsão, no Tratado da UNASUL, de que as futuras decisões do Conselho Energético deverão ser previamente submetidas à apreciação do Poder Legislativo, antes de entrarem em vigor. Em tese, por exemplo e apenas para ilustrar os sérios riscos que os interesses brasileiros poderão correr se mantivermos o referido dispositivo contido no art. 5, o governo paraguaio poderia levar ao âmbito do Conselho Energético Sul-americano suas já conhecidas pretensões revisionistas em relação ao Tratado de Itaipu. É claro que isso se trata

⁵ As decisões do Conselho de Segurança da ONU, que devem ser acatadas e executadas pelos Estados Membros, provêm de tratado previamente ratificado pelo Brasil, *in casu*, a Carta das Nações Unidas (art. 25).

apenas de uma hipótese, mas, ainda que remota e distante, dimensiona as incertezas e insegurança na condução de importantes aspectos da política energética sul-americana.

Assim, por motivos de segurança jurídica, entendemos ser imprescindível excluir do texto do Tratado da Unasul o dispositivo referente ao Conselho Energético Sul-americano, até que sejam definidas suas atribuições e composição por tratado específico.

No que se refere ao Parlamento Sul-americano, a ausência de sua inclusão entre os órgãos da UNASUL constitui grave erro, haja vista que nada indica que esse Parlamento irá constituir-se em **órgão da UNASUL**. Nesse ponto, o Tratado ignora o exemplo do Parlamento do Mercosul que é órgão do Mercosul.

Em seu parecer, o Relator considera “necessária a inclusão do Parlamento Sul-americano entre os órgãos da UNASUL.” Entretanto, nenhuma referência sobre o tema é encontrada no projeto de decreto legislativo apresentado por Sua Exa. A nosso juízo, é absolutamente necessário que o projeto de decreto legislativo contemple dispositivo que vise a obrigar o Poder Executivo a renegociar o art. 4 do Tratado, incluindo o Parlamento Sul-americano entre os órgãos da UNASUL.

Sobre a disposição contida no art. 17, estamos inteiramente de acordo com o Relator da matéria, que considera acertada a criação do Parlamento pela via de um Protocolo Adicional, mas que julga “inconveniente a fixação da sede do futuro órgão parlamentar no texto do Tratado”. Mais do que inconveniente, a fixação da sede na cidade de Cochabamba constitui uma afronta aos Parlamentos nacionais, porque a missão de escolher a sede do futuro Parlamento Sul-americano, como é óbvio, deveria ser atribuída à Comissão Especial formada por parlamentares, com mandato, e não pelos Executivos.

Peço redobrada atenção dos Membros desta Comissão para o Artigo Transitório do Tratado.

Esse dispositivo está em evidente rota de colisão com o princípio da separação dos poderes, preceituado no artigo 2º da Constituição Federal, pois consagra relação de subordinação da Comissão Especial, formada

por Deputados e Senadores dos Estados Partes, pelo Conselho de Delegadas e Delegados, órgão integrado por servidores públicos dos poderes executivos.

Em seu voto, o ilustre Relator da matéria registrou, com acerto, que “não é jurídica nem politicamente sustentável que uma Comissão integrada por Deputados e Senadores seja coordenada por um órgão composto por servidores públicos, hierarquicamente subordinados aos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Membros.” A meu juízo, ao determinar que os trabalhos da Comissão Especial serão “coordenados” pelo Conselho de Delegadas e Delegados, o Tratado incide em grave inconstitucionalidade, eis que por força do princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CF) e do princípio da inviolabilidade (art. 53), os Deputados e Senadores, no exercício de suas atribuições constitucionais, não se submetem (ou são coordenados) a qualquer órgão do Poder Executivo.

Na esteira do entendimento do Relator, julgamos conveniente que a criação do futuro Parlamento Sul-americano seja efetivada por meio de um Protocolo Adicional. Considero da importância capital que esse Protocolo seja negociado por uma Comissão Especial formada, exclusivamente, por parlamentares com mandato. Considero, ainda, essencial, que essa Comissão atue sem amarras, sem vínculos de subordinação ou coordenação, em respeito às normas constitucionais que asseguram o livre exercício do mandato parlamentar.

Além disso, também julgamos inconveniente a fixação do local de reunião da Comissão Especial, na cidade de Cochabamba, por entender que o Colegiado deveria reunir-se, alternadamente, em diversas cidades dos Estados Partes, como forma de ampliar o debate e difundir o papel do Parlamento Sul-americano.

Outro ponto negativo do Artigo Transitório diz respeito à fixação de data para o encerramento dos trabalhos da Comissão Especial, vinculando-os à agenda dos Chefes de Estado e de Governo. Também nesse caso, assiste razão ao Relator, que considera que “melhor seria deixar sob a responsabilidade da Comissão Especial a fixação de prazos para a conclusão de seus trabalhos.”

Devemos deixar claro que toda iniciativa latino-americana no sentido de efetuar um aprofundamento e uma ampliação de projetos

integracionistas entre as nações merece aplausos por parte deste Parlamento. A história das relações internacionais do nosso continente revela que os malogros em iniciativas de cooperação na região, desde a época de Simon Bolívar, inclusive as em que o Brasil se envolveu, foram sobremaneira maiores que os sucessos. No entanto, e felizmente, a insistência para finalmente efetivar a tão sonhada “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (conforme insculpido em nossa Carta Magna, art. 4º, parágrafo único) não esmoreceu.

Ao mesmo tempo, o papel deste Parlamento em matéria de construção da política externa brasileira, inclusive sobre os processos de integração da região, parece ter permanecido aquém das suas reais capacidades. Em geral, coube ao nosso Legislativo apenas apontar as impropriedades dos contornos de tratados internacionais e, o que é um grande equívoco, abdicar de sua competência – que é um direito e um dever previsto na Constituição Federal – de propor mudanças no texto do acordo internacional quando considerar claramente contrário aos interesses nacionais.

O curioso é que o voto do ilustre Deputado Marcondes Gadelha nesta Comissão sintetiza, em um só documento, aquilo que observamos como uma espécie de tradição anacrônica e sem qualquer lógica do nosso Parlamento no que diz respeito à análise de tratados internacionais, qual seja, apontar os dispositivos que deveriam ser renegociados pelo Executivo e não propor algo mais concreto, como um Decreto Legislativo em que se consubstanciem as alterações, de modo a levar o ponto de vista aqui defendido ao nosso Executivo e, posteriormente, às instâncias internacionais.

Defendemos, com a oportunidade trazida pela apreciação desta Mensagem, um ponto de inflexão, a bem dos interesses brasileiros no plano internacional. Com isso, fortaleceremos a própria posição do nosso Executivo frente a seus pares latino-americanos, que, nos últimos anos, tem se sentido à vontade para oferecer benesses a nossos vizinhos, sem qualquer contrapartida para o Brasil.

De modo paradoxal, ao aprovarmos este Voto em Separado, com o texto proposto no Projeto de Decreto Legislativo anexo, estaremos aprovando, também, o teor contido no relatório do Deputado Marcondes Gadelha.

Em linhas gerais, os problemas e as argumentações apontados tanto pelo relator da matéria como por nós são idênticos. A única diferença repousa no fato de considerarmos imperiosa a apresentação de um Projeto de Decreto Legislativo em que contenha aquilo que defendemos no Voto, com o objetivo de aperfeiçoar o texto da UNASUL.

Com base nesses argumentos, somos favoráveis à renegociação de parte do texto do Tratado da Unasul, com a inclusão de novo numeral no artigo 4, a exclusão de parte do artigo 5, que se refere ao Conselho Energético Sul-americano, bem como a exclusão de partes do artigo 17 e do Artigo Transitório, que tratam do Parlamento Sul-americano, para que sejam sanadas as impropriedades anteriormente citadas.

Em face de todo o exposto, nosso voto é pela aprovação, com ressalvas, do texto do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008, nos termos do projeto de decreto legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em de junho de 2009.

Deputado RAUL JUNGMAN
PPS/PE

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2009

Aprova, com ressalvas, o texto do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aprovado, com ressalvas, o texto do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas, celebrado em Brasília, em 23 de maio de 2008.

§ 1º Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer emendas, protocolos adicionais, acordos executivos ou ajustes complementares que, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

§ 2º Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional os tratados e demais compromissos internacionais que criem instituições, organizações e programas comuns, previstos no art. 13 do Tratado.

Art. 2º Inclua-se o seguinte item 5 no artigo 4 do Tratado:

“.....

5. O Parlamento Sul-americano.”

Art. 3º Exclua-se o seguinte trecho do art. 5 do Tratado:

“O Conselho Energético Sul-americano, criado na Declaração de Margarita (17 de abril de 2007) é parte da Unasul”

Art. 4º Exclua-se o seguinte trecho do artigo 17 do Tratado:

“(...) com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, (...)”

Art. 5º Exclua-se os seguintes trechos do Artigo Transitório do Tratado:

“(…), que será coordenada pelo Conselho de Delegadas e Delegados e será (...) que será considerado na IV Cúpula de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. Essa Comissão se reunirá na cidade de Cochabamba (...)”

Art. 6º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de junho de 2009.

Deputado RAUL JUNGSMANN
PPS/PE