

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº1.586, DE 2009

Susta o Acordo, por Troca de Notas, sobre Regularização Migratória, entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, assinado em 15 de agosto de 2005.

Autor: Deputado **RAUL JUNGMAN**

Relator: Deputado **CLAUDIO CAJADO**

I - RELATÓRIO

A iniciativa em análise é sucinta, compondo-se de dois brevíssimos artigos.

No primeiro, o autor propõe que seja sustado o Acordo, por Troca de Notas, sobre Regularização Migratória, entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, assinado em 15 de agosto de 2005.

No segundo, prevê que o Decreto Legislativo pertinente à cessação do Acordo entrará em vigor na data de sua publicação.

Acompanha a proposta normativa longa e detalhada justificativa, em que o autor denuncia o fato de não estarem sendo cumpridas, pela Bolívia, as cláusulas do Acordo firmado, em relação a brasileiros presentes na Bolívia que necessitem da aplicação do Acordo para regularizar situações migratórias pessoais, razão pela qual propõe seja o mesmo retirado do nosso sistema normativo, em face da desobediência ao princípio da reciprocidade.

Por oportuno, anexo a este parecer cópia de inteiro teor do Acordo sobre Regularização Migratória entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, celebrado em 15 de agosto de 2005, uma vez que o seu texto completo não consta dos autos de tramitação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria em análise propõe-nos à reflexão vários temas interessantíssimos, tanto de Direito Constitucional, como de Direito Internacional Público, no âmbito do Direito dos Tratados, em relação à participação do Parlamento na implementação desses instrumentos normativos, celebrados pelo Executivo.

Do ponto de vista constitucional, nos termos do inciso VIII, do art. 84, da Constituição Federal, compete *privativamente* ao Presidente da República **celebrar** *tratados, convenções e atos internacionais* **sujeitos a referendo** do Congresso Nacional.

De outro lado, é competência *exclusiva* do Congresso Nacional, nos termos do inciso I, do art. 49, da Carta Magna, **resolver definitivamente**¹ sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

A matéria em pauta fornece-nos a oportunidade de debatermos esses dois aspectos constitucionais: a competência **privativa** do Presidente da República de celebrar atos internacionais e a competência **exclusiva** que tem o Congresso Nacional de resolver *definitivamente* a respeito, ou seja, dar a última palavra e fixar as balizas pertinentes.

A praxe que se tem adotado, ao longo dos anos, é a de que ao Executivo cabe negociar e assinar o instrumento internacional, enviando-o ao Congresso Nacional *a posteriori* para apreciação.

Assim, resumindo o processo: o ato normativo internacional chega ao Congresso Nacional sob a forma de Mensagem do

¹ Destaques acrescentados ao texto constitucional.

Presidente da República, cabendo ao Parlamento fazer a análise legislativa. Quando há aceitação do instrumento internacional – o que normalmente ocorre – a conclusão dessa análise é espelhada no Decreto Legislativo pertinente, assinado pelo Presidente do Congresso Nacional, ato através do qual se encerra a etapa de apreciação legislativa do instrumento internacional. Na hipótese contrária, rejeição do instrumento internacional, não há Decreto Legislativo, cabendo ao Parlamento apenas comunicar sua decisão ao Executivo.

Tem-se entendido que o Decreto Legislativo relativo a ato internacional é ato legislativo *derivado*, parte de processo administrativo–legislativo complexo, que envolve dois dos poderes de Estado. A apreciação legislativa é, ademais, processo legislativo *vinculado* à Mensagem do Presidente da República que encaminha o texto normativo internacional à apreciação do Parlamento. Não se trata, em face do que dispõe a Constituição Federal, de processo legislativo de competência *originária* do Congresso Nacional.

Após a anuência das duas Casas do Congresso Nacional ao texto, fixadas as condicionantes do Legislativo para a inserção do instrumento internacional no sistema jurídico interno de direito positivo, a aprovação legislativa está pronta para ser comunicada ao Poder Executivo, para que dê os demais passos necessários à inserção do pacto internacional em nossa ordem normativa interna.

Nesse caso, após manifestar-se a favor, sem nova iniciativa do Executivo no sentido da denúncia do instrumento internacional, prevalece o entendimento doutrinário de que não pode o Congresso Nacional voltar atrás e mudar decisão sua de aprovação anterior, tomando o caminho inverso *a posteriori*, sob pena de inquirir de insegurança processos de negociação internacional de que o Brasil tenha feito ou faça parte.

Na hipótese de poder o Congresso voltar atrás em relação às decisões de aprovação de ato internacional que tenha tomado anteriormente, entender-se-ia como *precária* a ratificação de ato internacional concluída pelo Brasil, uma vez que um de seus componentes essenciais, a aprovação legislativa, poderia ser modificado a qualquer momento, à revelia dos outros Estados Partes e além das hipóteses previstas para a denúncia dos instrumentos firmados, normalmente contidas nos próprios instrumentos. Estar-

se-ia introduzindo no processo negociador internacional um novo instituto, que, talvez, pudesse ser batizado de *denúncia vazia legislativa*, se tomássemos emprestado o instituto de Direito Imobiliário, através do qual o proprietário iniciava a retomada do seu imóvel, antes do final do contrato de locação firmado.

Entende-se, todavia, no âmbito do Direito Internacional Público, que o passo inicial à denúncia de ato internacional, inserido, de forma definitiva, na ordem jurídica interna de um país deve obedecer às regras do pacto firmado e, no caso brasileiro, o passo inicial deve ser dado pelo Poder Executivo, em face do que determinam as regras constitucionais do art. 84, VIII, da Carta Magna..

Em tese, padeceria, portanto, de vício de iniciativa Projeto de Decreto Legislativo destinado a sustar ato internacional anteriormente acolhido pelo Congresso Nacional. Concedido o aval legislativo, através de Decreto Legislativo, o processo de denúncia do instrumento teria de, necessariamente, iniciar no Poder Executivo.

Cabe ressaltar, aliás, que o Ministro Joaquim Barbosa, em voto recente, brilhante e alentado, proferido na ADIN nº 1.625, em 3 de junho passado, *sub judice* no Supremo Tribunal Federal, no curso do julgamento, manifestou-se pela necessidade de oitiva obrigatória do Congresso Nacional para que a denúncia de um ato internacional seja efetivada. Brindando-nos, nessa ação direta de inconstitucionalidade, com detalhada aula de Direito Internacional Público, posicionou-se no sentido de que, tanto a inserção de uma norma jurídica internacional na ordem normativa interna, quanto a sua retirada, dependem de necessário, obrigatório e indispensável aval legislativo.

Tivesse, pois, o Acordo por Troca de Notas sobre Regularização Migratória, celebrado entre Brasil e Bolívia, em 2005, com duração prevista de um ano, ou os instrumentos posteriores que o corroboraram, por períodos delimitados e sucessivos que o mantém em vigor, sido enviados ao Congresso Nacional pelo Executivo e sido acolhidos pelo Legislativo, teríamos de aguardar nova manifestação do Executivo, denunciando-o, para que tivéssemos a possibilidade de retirá-lo da ordem normativa interna.

Não foi, todavia, isso o que ocorreu no caso do instrumento que se busca sustar.

O Acordo por Troca de Notas sobre Regularização Migratória, celebrado entre Brasil e Bolívia, consta como vigente na página da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, com prazo inicial de duração de doze meses, nos termos do seu Artigo 11, e início de vigência previsto para trinta dias após a sua assinatura, ocorrida em 15 de agosto de 2005, nos termos do Artigo 12.

O texto foi sucessivamente prorrogado tendo a última prorrogação acontecido em 16 de setembro de 2008, conforme “publicação de Emenda ao Ajuste no Diário Oficial da União nº 69, de 13/04/2009, página 53.”² Segundo a mesma fonte, o referido Acordo “hãõ foi enviado ao Congresso Nacional, dado que não configura compromisso gravoso ao patrimônio nacional. Com efeito, foi objeto de publicação direta no Diário Oficial da União nº 176, de 13 de setembro de 2006, página 54.”

Verifica-se, todavia, que o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia sobre Facilitação para o Ingresso e Trânsito de seus Nacionais em seus Territórios, de 8 de julho de 2004, por exemplo, foi enviado ao Parlamento e aqui analisado, sendo aprovado pelo Decreto Legislativo nº 884, 2006.

Da mesma forma, o Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile, celebrado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002, foi enviado ao Congresso Nacional pelo Executivo, através da Mensagem 87, de 2002. Na Câmara dos Deputados, converteu-se no Projeto de Decreto Legislativo 987, de 2003, de autoria da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e, após tramitar pelas duas Casas do Parlamento, converteu-se no Decreto Legislativo 923, de 2005.

Quando, então, no entendimento do Executivo, um Acordo sobre Regularização Migratória deve ser submetido ao Congresso Nacional e quando não precisa? Sabe-se que o aspecto referente ao seu

² Conforme informação do Secretário Luiz Guilherme F. de Castro Jr, da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, em correspondência eletrônica de 18 de junho de 2009, às 18h28, à Seção de Recuperação de Dados e Documentos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

formato é irrelevante: o que importa é o conteúdo do pacto, que pode ter sido um acerto bilateral, multilateral, um Tratado, uma Convenção, um Acordo por Troca de Notas, ou ter outro formato julgado adequado pelos Estados Partes.

Qual, então, a exata acepção da expressão *conteúdo gravoso ao patrimônio nacional*, prevista no inciso I, do art. 49 da Constituição Federal? Quem fixa o entendimento dessa expressão, no âmbito do Executivo, para decidir se o instrumento deverá ser enviado ao Congresso Nacional ou não? A ordem jurídica, a orientação política, ou o juízo de quem estiver de plantão?

Entendo, portanto, no caso dos autos, que, em face do Legislativo *não ter sido solicitado* pelo Executivo a opinar sobre o Acordo, por Troca de Notas, sobre Regularização Migratória, firmado entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, assinado em 15 de agosto de 2005, pode, perfeitamente, pela razão *de forma*, que é o fato de *não ter sido ouvido, fazer-se escutar* através da iniciativa em epígrafe, nos termos do inciso X³ e XI⁴, do art. 49, da Constituição Federal, inclusive como uma forma de *lembrar* ao Executivo a competência inderrogável do Parlamento na matéria e seu poder-dever de cumprir os ditames previstos no inciso I⁵ do mesmo artigo da Constituição.

Esse motivo, que é preliminar e de forma, antecede, as demais razões de ordem social ou política que possam existir.

VOTO, assim, pela acolhida do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.586, de 2009, de autoria do Deputado Raul Jungmann, na forma do substitutivo que apresento, em face de motivo preliminar que antecede a fundamentação muito bem exposta pelo autor em sua justificativa, qual seja a inexistência de um dos requisitos essenciais à inserção do Acordo, por Troca de Notas, sobre Regularização Migratória, celebrado entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, em 15 de agosto de 2005, na ordem normativa brasileira interna, em face do não encaminhamento do instrumento internacional ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, conforme determina o inciso I, do art. 49, da Constituição Federal.

³ “X – fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Direta.”

⁴ “XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa, em face da atribuição normativa dos outros Poderes.”

⁵ “I- resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Devem, ademais, ficar também sem efeito as emendas subsequentes ao referido Acordo, por idêntica razão.

Apresento substitutivo ao texto do projeto original, por entender que há necessidade de serem mencionadas as emendas subsequentes ao texto do Acordo que se deseja sustar e de se prever a forma de disciplinar as conseqüências de sua retirada da ordem jurídica brasileira, onde, aliás, não deveria ter entrado sem a oitiva do Congresso Nacional.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO
Nº1.586, DE 2008**

Susta o Acordo por Troca de Notas, sobre Regularização Migratória, entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, assinado em 15 de agosto de 2005.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustado Acordo, por Troca de Notas, sobre Regularização Migratória, entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, assinado em 15 de agosto de 2005, assim como as suas emendas subsequentes.

Parágrafo único: É autorizado o Poder Executivo a disciplinar as consequências da retirada do Acordo da ordem normativa interna.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator