

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 471, DE 2011

Aprova o texto da Decisão CMC nº 63, de 2010, “Alto Representante-Geral do Mercosul”, aprovada na XL Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, realizada em Foz do Iguaçu, Paraná, em 16 de dezembro de 2010.

Autor: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

Relator: Deputado VITOR PAULO.

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 471, de 2011, é de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul e tem por objetivo aprovar o texto da Decisão CMC nº 63, de 2010, “Alto Representante-Geral do Mercosul”, aprovada na XL Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, realizada em Foz do Iguaçu, Paraná, em 16 de dezembro de 2010.

A proposição em tela tem origem na Mensagem nº 370, de 2011 - por meio da qual o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submeteu à apreciação do Congresso Nacional a mencionada Decisão CMC nº 63, de 2010. A Mensagem em epígrafe foi distribuída inicialmente à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, RBPM, por força do disposto no artigo 3º, inciso I e no artigo 5º, incisos I e II, da Resolução nº 1, de 2007-CN. Apreciada na RBPM, a matéria obteve a aprovação unânime daquele colegiado.

A Decisão CMC nº 63, de 2010, modifica a estrutura institucional do MERCOSUL por meio da criação de um novo órgão do Conselho do Mercado Comum, representado pelo cargo de “Alto Representante-Geral do Mercosul”.

A Decisão nº63/2010 é composta por 21 artigos e contém, ainda, um “Anexo”. Seu texto dispõe acerca da criação do cargo de “Alto Representante-Geral do Mercosul” (art. 1º), bem como sobre os diversos aspectos que envolverão o funcionamento do novo órgão do CMC, dentre os quais cumpre destacar:

- a forma de escolha do “Alto Representante-Geral do Mercosul”, determinando que este será designado pelo Conselho do Mercado Comum devendo ser uma personalidade política destacada, nacional de um dos Estados Partes, com reconhecida experiência em temas de integração, observado, ainda, o respeito ao princípio da rotação de nacionalidades (artigos 2º, 3º e 5º);

- o mandato do “Alto Representante-Geral do Mercosul”, que será de 3 (três) anos, podendo ser prorrogado por igual período, uma única vez, por Decisão do Conselho Mercado Comum (artigo 3º);

- a definição da função primordial do Alto Representante-Geral: o aprofundamento do processo de integração do MERCOSUL, bem como de seu dever de desempenhar suas funções tendo em conta o interesse geral do bloco (artigo 4º);

- a realização de reuniões periódicas (pelo menos duas vezes em cada semestre) entre o Alto Representante-Geral e os Coordenadores Nacionais do GMC, com o objetivo de assegurar uma estreita coordenação de atividades (artigo 7º);

Além destes aspectos, o texto da Decisão CMC nº 63, de 2010 estabelece (artigo 8º) um ampla gama de atribuições para o Alto Representante-Geral do MERCOSUL, com vistas ao cumprimento de sua missão de promover o desenvolvimento do processo de integração.

Possivelmente, a competência de maior destaque do Alto Representante-Geral do MERCOSUL reside em sua atividade propositiva (estabelecida pelo artigo 8º) sobre uma série de temas, tais como: a apresentação de propostas vinculadas ao processo de integração relacionadas com as seguintes áreas: saúde, educação, justiça, cultura, emprego e seguridade social, habitação, desenvolvimento urbano, agricultura familiar, gênero, combate à pobreza e à desigualdade, bem como outros de caráter social; aspectos vinculados à cidadania do MERCOSUL; promoção da identidade cultural do MERCOSUL nos Estados Partes, em terceiros países e em grupos de países; facilitação de atividades empresariais que potencializem, no âmbito privado, os benefícios da integração; promoção comercial conjunta dos Estados Partes do MERCOSUL, tendo em conta a complementaridade de suas economias; promoção do MERCOSUL como uma área de recepção de investimentos extra-zona; missões de observação eleitoral e cooperação para o desenvolvimento;

Ao lado das atribuições de caráter propositivo o Alto Representante-Geral do MERCOSUL desempenhará outras funções contempladas pelas alíneas “b” a “m” do artigo 8º da Decisão que o instituiu, quais sejam: “b) Assessorar o CMC, quando solicitado, no tratamento de temas relacionados ao processo de integração, em todas as suas áreas; c) Coordenar os trabalhos relativos ao Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL; d) Impulsionar iniciativas para a divulgação do MERCOSUL nos âmbitos regionais e internacionais; e) Representar o MERCOSUL, por mandato expresso do Conselho do Mercado Comum e em coordenação com os órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL correspondentes, respeitando o previsto no Artigo 8, inciso 4 do Protocolo de Ouro Preto, nas seguintes ocasiões: I. relações com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais; II. organismos internacionais junto aos quais o MERCOSUL tenha status de observador, e III. reuniões e foros internacionais nos quais o MERCOSUL considere conveniente participar por meio de uma representação comum; f) Participar, como convidado, em eventos e seminários que tratem de temas de interesse do MERCOSUL nas matérias indicadas na alínea “a” do artigo 8. Neste caso deverá informar o CMC sobre sua participação; g) Contribuir para a coordenação das ações dos órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL

vinculados com uma mesma área específica, dentro das áreas indicadas na alínea “a”; h) Manter diálogo com outros órgãos do MERCOSUL, como o Parlamento, o Foro de Consulta e Concertação Política, o Foro Consultivo Económico-Social e o *Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos* do MERCOSUL em temas relacionados com suas atribuições; i) Coordenar as missões de observação eleitoral solicitadas ao MERCOSUL e a realização de atividades e estudos vinculados à consolidação da democracia na região; j) Coordenar com o GMC a organização de missões conjuntas de promoção comercial e/ou de investimentos, que levem em conta a complementaridade das economias dos Estados Partes; k) Realizar as atividades que venham a ser requeridas pelo CMC; l) Participar, como convidado, das reuniões do CMC e, quando for o caso, das reuniões do GMC; m) Elaborar e apresentar seu orçamento anual ao GMC, que será examinado pelo Grupo de Assuntos Orçamentários (GAO), para aprovação na última Reunião Ordinária do GMC do ano anterior ao da execução orçamentária.”

Uma vez definidas as competências do Alto Representante-Geral do Mercosul o texto da Decisão em tela regulamenta, nos artigos 9º a 21, outros aspectos do funcionamento do novo órgão.

Segundo o artigo 9º, o Alto Representante-Geral do MERCOSUL apresentará ao Conselho do Mercado Comum programa anual de atividades (para aprovação na última Reunião Ordinária do Conselho), bem como relatórios semestrais de suas atividades.

Os artigos 11 e 12 dispõem a respeito da criação e do funcionamento de um órgão, denominado Gabinete administrativo, com sede em Montevidéu, ao qual competirá (juntamente aos funcionários diplomáticos dos quatro países) assessorar o Alto Representante-Geral do MERCOSUL no desempenho de suas tarefas. Além disso, ele poderá contar com o apoio da Secretaria do MERCOSUL (Artigo 13).

Juntamente ao Gabinete, funcionará no âmbito da estrutura administrativa do Alto Representante-Geral do MERCOSUL, conforme disposto no Artigo 14, a *Unidade de Apoio à Participação Social* (UPS) (criada pela Decisão

No 64/10) a qual coordenará suas atividades junto ao Instituto Social do MERCOSUL.

O Artigo 15 confere ao Alto Representante-Geral do MERCOSUL poderes administrativos, relacionados à gestão do próprio órgão, tais como contratação de pessoal, aquisição de bens e serviços, abertura de contas bancárias, contratação de obras e outros atos necessários para o desenvolvimento de suas atividades.

Nos Artigos 16, 17 e 18 do texto da Decisão nº 63/10 são regulamentadas as questões referentes ao orçamento do Alto Representante-Geral do MERCOSUL. O mencionado órgão disporá de orçamento próprio, sendo a receita constituída a partir de contribuições dos Estados Partes, obedecendo o rateio aos seguintes percentuais: Argentina: 25% Brasil: 50% Uruguai: 15% Paraguai: 10%. Além disso, caberá ao Alto Representante-Geral, nos termos do Art. 18, apresentar projeto de orçamento incluindo a estrutura de pessoal, os gastos de instalação e de funcionamento, o qual deverá ser aprovado pelo GMC.

Este mesmo dispositivo estabelece uma espécie de período de transição quanto ao custeio do primeiro ano de gestão do Alto Representante-Geral. Assim, até a data de entrada em vigor da Decisão nº 63/10, e de início da execução do primeiro orçamento, a pessoa designada para o cargo de Alto Representante-Geral do MERCOSUL exercerá suas funções de maneira transitória, cabendo ao Estado Parte de que seja nacional a provisão dos recursos financeiros necessários para o desempenho de suas tarefas.

O artigo 19 contempla a possibilidade de virem a ser criados Altos Representantes-Gerais para áreas específicas de interesse do MERCOSUL, e deverá elevar uma proposta ao CMC antes da última Reunião Ordinária do Conselho em 2011.

O artigo 20 aborda o compromisso do Governo da República Oriental do Uruguai de outorgar ao Alto Representante-Geral as mesmas prerrogativas concedidas aos Chefes de Missão das Representações Permanentes junto a Organismos Internacionais, e remete ao “ANEXO” da Decisão nº 63/10.

O artigo 21 contempla a necessidade de que a Decisão nº 63/10 seja incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes e prevê que isto ocorra antes de 31 de dezembro de 2011.

Por último, conforme referido no citado Artigo 20, a Decisão nº 63/10 contém um “ANEXO”, o qual consiste no “Compromisso da República Oriental do Uruguai com relação ao tratamento a ser concedido ao Alto Representante-Geral do MERCOSUL”. Nos termos de tal compromisso, o Uruguai assume a obrigação de outorgar ao Alto Representante- Geral do MERCOSUL o mesmo tratamento que outorga aos Chefes de Missão das Representações Permanentes junto a Organismos Internacionais em seu país, em matéria de inviolabilidade pessoal, imunidades, privilégios, franquias, isenções tributárias e facilidades, que se estenderão aos membros de sua família dependentes economicamente.

II - VOTO DO RELATOR

A iniciativa de criação de um novo órgão para o MERCOSUL, nos moldes estabelecidos pela Decisão nº 63/10, encontra fundamento na vontade política dos Estados Partes de dar novo impulso ao MERCOSUL. Nesse sentido os países integrantes do MERCOSUL resolveram, por meio da decisão em tela, criar um órgão auxiliar destinado a atuar junto ao Conselho do Mercado Comum, o CMC, que pode ser considerado, por analogia, o órgão executivo do MERCOSUL.

Como precedente da Decisão nº 63/10, pode-se citar a Decisão nº 33/09 do Conselho do Mercado Comum, a qual já havia determinado, ainda em 2009, o compromisso relativo à aceleração dos esforços de adequação da estrutura institucional do MERCOSUL a fim de que, até 31 de dezembro de 2010, fosse alcançado acordo sobre diretrizes para constituição de uma estrutura que permitisse uma “melhor projeção” do MERCOSUL. De outra parte, o Protocolo de Ouro Preto ressaltou a natureza dinâmica de todo processo de integração e a

consequente necessidade de adaptar a estrutura institucional do MERCOSUL às mudanças ocorridas.

Nesse sentido a criação do órgão/cargo do “Alto Representante-Geral” representa uma resposta a tais necessidades e é resultante dos esforços de adequação da estrutura institucional do MERCOSUL à nova realidade do bloco e aos desafios que se apresentam no avanço da integração. Com a institucionalização do “Alto Representante-Geral” os Estados Partes reconhecem a importância de contar com um órgão que contribua para o desenvolvimento e funcionamento do processo de integração, a partir do fortalecimento das capacidades de produção de propostas de políticas regionais e de gestão comunitária em diversos temas fundamentais.

A natureza jurídica do “Alto Representante-Geral”, como novo órgão do MERCOSUL, apresenta semelhanças com a da “Comissão Européia”, no âmbito da União Européia. Na comparação entre o órgão do bloco europeu (a Comissão) e o agora instituído pelo MERCOSUL (Alto Representante-Geral) emergem, como aspectos de evidente parelismo, a posição e as funções institucionais. Tal como a Comissão Européia, o Alto Representante-Geral é definido institucionalmente como órgão encarregado da promoção e do aprofundamento do processo de integração, de forma prioritária. O novo órgão (tal com a Comissão) será inserido no topo da estrutura institucional do MERCOSUL, como órgão do Conselho do Mercado Comum (CMC), ao qual deverá assessorar na tarefa de conduzir o MERCOSUL e de adotar as decisões de cúpula voltadas ao avanço da integração. Além disso, o Alto Representante-Geral terá atribuições específicas voltadas à defesa de interesses e políticas vinculadas ao processo de integração (v. Art. 8º da Decisão nº 63/10).

Não obstante o “Alto Representante Geral” ser instituído com órgão do CMC, a Decisão nº 63/10, que o criou, outorga-lhe certa autonomia, com vistas a garantir que suas ações tenham sempre em vista, primordialmente, os interesses do MERCOSUL e o avanço do processo de integração (podendo ocorrer que tais interesses não coincidam com exatidão com os interesses de um ou outro dos Estados Partes do MERCOSUL, hipótese que ensejará a realização de negociações). Nesse âmbito, inscreve-se a principal atribuição do Alto

Representante Geral, qual seja, a apresentação de propostas vinculadas ao processo de integração sobre diversos temas.

Em outras palavras o Alto Representante-Geral, por força dos termos da Decisão nº 63/10 tende a tornar-se o principal defensor dos interesses essenciais ou exclusivos do MERCOSUL, sendo que suas ações se darão no sentido de avanço da integração promovida por ele, inclusive no contexto de funcionamento do Conselho do Mercado Comum, nos termos dos Artigos 4º e 8º, alínea “b”, da Decisão nº 63/10.

Outra semelhança importante consiste na designação do Alto Representante-Geral, tal como ocorre com a Comissão Européia, para exercer as funções de representação internacional do bloco econômico perante terceiros países e organismos internacionais. Nesse sentido, estabelece o Art. 8º, alínea “e” que caberá ao Alto Representante-Geral representar o MERCOSUL, por mandato expresso do Conselho do Mercado Comum e em coordenação com os órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL correspondentes, respeitando o previsto no Artigo 8, inciso 4 do Protocolo de Ouro Preto, nas relações com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais; nas relações com organismos internacionais junto aos quais o MERCOSUL tenha status de observador, bem como nas reuniões e foros internacionais nos quais o MERCOSUL considere conveniente participar por meio de uma representação comum.

As atribuições e competências do Alto Representante-Geral do MERCOSUL, descritas no relatório deste parecer, são bastante amplas, como se pode facilmente perceber da simples leitura do texto da Decisão em tela e condizem com a vocação do órgão instituído para vir a tornar-se uma espécie de coordenador executivo do MERCOSUL; sempre agindo porém, em colaboração com o Conselho do Mercado Comum e com os demais órgãos do MERCOSUL. Vale lembrar que, a fim de viabilizar a consecução das tarefas que lhe são atribuídas a Decisão nº 63/10 não apenas previu fosse o Alto Representante-Geral dotado dos meios e instrumentos necessários como concebeu uma estrutura institucional de apoio, composta por um Gabinete (Chefe de Gabinete e respectivos funcionários), pela Unidade de Apoio à Participação Social, além dos

funcionários diplomáticos designados pelos Estados Partes para prestar-lhe assessoramento.

Considerados assim os aspectos essenciais da instituição e regulamentação de funcionamento do novo órgão: o Alto Representante-Geral do MERCOSUL, nossa opinião - reconhecidos a adequação do arcabouço jurídico estabelecido para o seu funcionamento, bem com sua posição e função institucional e, ainda, o momento histórico vivenciado pelo processo de integração regional (sobretudo se considerado no contexto da crise internacional) - é de que a instituição do Alto Representante-Geral do MERCOSUL deverá cumprir uma missão decisiva no sentido de impulsionar o MERCOSUL. Parece-nos que agiu bem o Conselho do Mercado Comum na concepção de criação de um órgão com funções executivas, dotado de certa autonomia, munindo-o, inclusive, do instrumental jurídico necessário e criando assim as condições para que o novo órgão possa ter um papel decisivo no aprofundamento da integração regional, não apenas econômica, mas também em outras áreas do relacionamento entre os Estados Partes, os Estados Associados e, principalmente, entre seus povos.

Ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 471, de 2011, que aprova o texto da Decisão CMC nº 63, de 2010, “Alto Representante-Geral do Mercosul”, aprovada na XL Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, realizada em Foz do Iguaçu, Paraná, em 16 de dezembro de 2010.

Sala das Reuniões, em de de 2011.

Deputado VITOR PAULO
Relator