

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 120, de 2013 (nº 471, de 2012, na origem), da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 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, Estado do Paraná, em 16 de dezembro de 2010.*

RELATOR: Senador **ROBERTO REQUIÃO**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão é chamada a opinar sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 120, de 2013 (nº 471, de 2012, na origem), da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, 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, Estado do Paraná, em 16 de dezembro de 2010.

Na Câmara dos Deputados, a Mensagem nº 370 da Presidenta da República, datada de 12 de setembro de 2011, encaminhada pelo Aviso nº 565 da Casa Civil e acompanhada da Exposição de Motivos EM nº 84 MRE/MPOG, de 17 de fevereiro de 2011, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, transformada em projeto de decreto legislativo, foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e, em seguida, às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, todas da Câmara dos Deputados.

A proposição foi encaminhada ao Senado Federal em 28 de março de 2013, onde foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e, na comissão, a este Relator em 05 de junho de 2013, após cumprimento do prazo regimental, durante o qual não recebeu emendas.

O projeto de decreto legislativo em análise 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, Estado do Paraná, em 16 de dezembro de 2010.

Abaixo, colaciono trechos dos relatórios emitidos pelas comissões da Câmara dos Deputados que, com esmero, expressam o conteúdo e a análise da matéria.

O ato internacional destina-se, como registrado na Exposição de Motivos ministerial, a criar o “cargo do Representante-Geral do MERCOSUL, a ser ocupado por figura política destacada, que dará maior projeção ao bloco”.

O Alto Representante-Geral terá, entre outras, as atribuições de apresentar propostas para o fortalecimento do MERCOSUL em áreas essenciais ao processo de integração, coordenar a implementação do Plano de Ação para a conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, propor iniciativas de divulgação do MERCOSUL, assim como representar o MERCOSUL em suas relações com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

A norma aprovada no Conselho do Mercado Comum prevê também os critérios para as contribuições financeiras dos Estados Partes para a necessária infraestrutura do novo órgão.

O MERCOSUL já coleciona centenas de normas e possui uma arquitetura institucional sólida e coerente com o estágio de evolução da integração.

Após a constituição das instituições básicas, que permitem a governabilidade da estrutura integrativa de um bloco de grande potencial de crescimento, os Estados Partes resolveram aperfeiçoar o sistema governativo

do MERCOSUL criando o cargo unificado de Alto Representante-Geral, com competências diversas, essencialmente de coordenação, visando a dinamizar o MERCOSUL.

A já longa experiência de duas décadas do MERCOSUL levou ao convencimento dos negociadores dos quatro Estados Partes de que a criação do cargo unificado de Representante-Geral do MERCOSUL, no plano institucional, seria a melhor maneira para otimizar os procedimentos e preencher as lacunas administrativas que permaneciam para além das conferências de cúpula e das reuniões setoriais dos grupos e subgrupos.

Com base nesse entendimento, um ano antes da decisão em análise, o CMC editou a Decisão nº 33, de 2009, que “determinou a aceleração dos esforços de adequação da estrutura institucional do MERCOSUL a fim de, até 31 de dezembro de 2010, alcançar acordo sobre diretrizes para uma estrutura que permita melhor projeção do MERCOSUL”. O posto de Alto Representante-Geral é um dos principais resultados desses esforços.

É de se ressaltar, nos *consideranda* da Decisão, a afirmação de que 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”.

Fica clara a opção dos Estados Partes pela institucionalização crescente do MERCOSUL e pela criação de cargos representativos, tal como na União Europeia.

No MERCOSUL, o Alto Representante-Geral será designado pelo Conselho do Mercado Comum, entre personalidades políticas destacadas, nacional de um dos Estados Partes, para mandato de três anos, que poderá ser prorrogado por igual período uma única vez. Ainda como critério de preenchimento do cargo, a designação observará o princípio de rodízio de nacionalidades.

O Alto Representante-Geral funcionará como um coordenador-executivo do MERCOSUL, ficando em estreita colaboração com os principais órgãos do bloco. Deverá reportar-se periodicamente ao Conselho do Mercado

Comum e, quando couber, ao Grupo Mercado Comum (GMC). Além disso, deverá reunir-se pelo menos duas vezes por semestre com os Coordenadores Nacionais do Grupo Mercado Comum.

Caberá ao ocupante do cargo ora criado, por mandato expresso do CMC, representar o MERCOSUL na relações com terceiros países, grupos de países, organismos internacionais, reuniões e foros internacionais; coordenar as missões de observação eleitoral e de promoção comercial e de investimentos, além de manter diálogo com os outros órgãos do MERCOSUL, entre os quais, o Parlamento.

O Alto Representante-Geral será assessorado por funcionários diplomáticos designados pelos Estados Partes e por um gabinete administrativo sediado em Montevideu, Uruguai. Naquele país, o Alto Representante contará com as mesmas prerrogativas concedidas aos Chefes de Missão das Representações Permanentes junto a Organismos Internacionais.

O Alto Representante-Geral e seus órgãos subordinados contarão com orçamento próprio, calculado em bases anuais. Esse orçamento será constituído por contribuições anuais, nas quais o Brasil participará com 50%, a Argentina, 25%, o Uruguai, 15%, e o Paraguai, 10%.

É certo, enfim, que a presente Decisão CMC representa mais uma significativa etapa na construção do arcabouço do MERCOSUL e propiciará condições para o avanço seguro e consequente da integração.

Cumpramos registrar que os Estados Partes consignaram no último artigo da Decisão, que ela “necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes (...) antes de 31/12/2011”.

Isso nos leva a dar um caráter de urgência à matéria, pelo que cuido do acelerar significativamente a produção do presente parecer.

Trata-se de proposição sujeita à apreciação do Plenário, tendo sido distribuído à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, para exame integral.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Conforme determina o art. 103 do Regimento Interno desta Casa, compete a esta Comissão emitir parecer sobre “I – proposições referentes aos atos e relações internacionais (Const., art. 49, I) e ao Ministério das Relações Exteriores”.

O art. 84, VIII, da Constituição Federal, outorga competência ao Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos ao referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I, da mesma Carta Política, nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar a presente Decisão, bem como compete ao Congresso Nacional sobre ela decidir, sendo o projeto de decreto legislativo a proposição adequada para tanto.

No tocante à constitucionalidade, tanto o projeto de decreto legislativo em exame quanto a Decisão por ele veiculada não afrontam dispositivos de natureza material da Carta Magna e obedecem aos requisitos constitucionais formais.

No que tange à juridicidade, o projeto de decreto legislativo em exame e a Decisão por ele aprovada estão em inteira conformidade com o ordenamento jurídico vigente, sendo, portanto, totalmente jurídicos.

No tocante à técnica legislativa, não há qualquer restrição quanto ao texto apresentado tanto no Projeto de Decreto Legislativo quanto no texto da Decisão.

Quanto aos efeitos financeiros, ressalte-se que, como já mencionado, nos termos do artigo 17 da norma aprovada pelo Conselho do Mercado Comum, o Orçamento do Alto Representante será constituído por contribuições anuais, distribuídas segundo as seguintes porcentagens entre os

Estados Partes: Argentina: 25%, Brasil: 50%, Uruguai: 15% e 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 (Grupo Mercado Comum).

Já desde 2012, a Lei Orçamentária (Lei nº 12.595, de 19/01/2012), prevê, na Unidade Orçamentária 71102 – Recursos sob Supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - a seguinte programação 28.212.0910.00HD.0001 “Contribuição ao Alto Representante-Geral do MERCOSUL (MRE) – Nacional” no valor de R\$ 5.812.075,00.

Quanto ao mérito, observa-se que 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 há a de número 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 Europeia”, no âmbito da União Europeia. Na comparação entre o órgão do bloco europeu (a Comissão) e o agora instituído pelo MERCOSUL (Alto Representante-Geral) emergem, como aspectos de evidente paralelismo, a posição e as funções institucionais. Tal como a Comissão Europeia, 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 do processo de integração (v. Art. 8º da Decisão nº 63/10).

Não obstante o “Alto Representante Geral” ser instituído como 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 Europeia, 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 8º, inciso 4 do Protocolo de Ouro Preto, nas relações com terceiros 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.

Nesse contexto, evidencia-se que a referida Decisão acha-se em harmonia com os princípios regentes do Mercado Comum do Sul e das relações internacionais brasileiras, notadamente o princípio da cooperação entre os povos, insculpido no inciso IX do artigo 4º da Constituição Federal.

III – VOTO

Isso posto, visto que observadas a adequação legislativa e regimental, a conveniência e a oportunidade, bem como a constitucionalidade e a juridicidade, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 120, de 2013, 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, Estado do Paraná, em 16 de dezembro de 2010.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Senador ROBERTO REQUIÃO

Relator