

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado 189, de 2003, que *define os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais ou bilaterais*.

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão, para análise, o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 189, de 2003, que *define os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais ou bilaterais*.

O projeto, objeto do Substitutivo, recebeu parecer da Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, tendo, no Senado Federal, passado pelo crivo desta Comissão de Constituição e Justiça, da Comissão de Assuntos Econômicos e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, que o aprovou terminativamente, em 15 de outubro de 2004, nos termos do substitutivo que apresentou e da Emenda nº 1-CCJ, parcialmente, que alterou o *caput* do art. 4º e lhe acrescentou dois parágrafos.

Indo à Câmara dos Deputados, o projeto foi distribuído às comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Relações Exteriores e de Defesa Nacional e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo que esta última adotou o Substitutivo ora em exame, em decisão terminativa de 23 de abril de 2014.



SF/14881.71418-99

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 189, de 2003, estabelece princípio segundo o qual a participação do Brasil em quaisquer negociações comerciais será orientada pela necessidade de utilizar o comércio internacional como instrumento básico do desenvolvimento socioeconômico do País.

Com tal objetivo, o referendo parlamentar a que alude o art. 84, VIII, da Constituição Federal, deverá, quando se tratar de acordos comerciais, considerar se foram satisfeitas certas condições e observados determinados objetivos elencados nos arts. 3º e 4º do projeto.

Em sua justificação, o ilustre Senador Eduardo Suplicy assinala que a outorga de um mandato negociador para que o Poder Executivo possa celebrar acordos internacionais de natureza comercial atenderia a três finalidades:

1. Permitir ao Congresso Nacional exercer o referendo relativo a acordos internacionais comerciais com pleno conhecimento de causa, já que os objetivos e resultados almejados por meio da celebração desses atos internacionais, seriam previamente estabelecidos por lei;
2. Estipular diretrizes para orientar os nossos negociadores sobre o interesse nacional, com vistas a lhes dar segurança nos foros de negociação comercial e a facilitar a aprovação dos acordos;
3. Proteger os nossos negociadores de pressões e constrangimentos indevidos, uma vez que o escopo e o alcance das negociações comerciais seriam delimitados a *priori*.

O Substitutivo ora em exame, de autoria do ilustre Deputado Esperidião Amin, não alterou substancialmente o conteúdo do projeto, mas aperfeiçoou a técnica legislativa “de maneira a melhor obedecer às diretrizes estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001”.

Por conseguinte, um novo artigo 1º abre o projeto, apresentando a sua grande meta, isto é, definir os objetivos, métodos e modalidades da



participação do governo brasileiro em negociações comerciais, sejam elas multilaterais, regionais ou bilaterais.

O art. 2º mantém a orientação geral do projeto anterior, dirigida aos negociadores, segundo a qual o comércio internacional deverá ser utilizado como instrumento básico do desenvolvimento econômico e social do país.

O art. 3º repete as condições, cuja observância caberá ao Congresso Nacional verificar, quando da apreciação do acordo.

No art. 4º, que elenca os resultados a serem alcançados pela atuação brasileira nas negociações comerciais internacionais, algumas modificações são feitas, sem, no entanto, afetar-lhe substancialmente o conteúdo.

Dos quinze objetivos enumerados, o Substitutivo retira aquele contido no inciso V do projeto original, que pretende preservar para os países em desenvolvimento a faculdade de, em caso de dificuldades de balanço de pagamentos, adotar medidas previstas no Artigo XVIII do GATT¹ 1994. Este objetivo é incorporado ao inciso IV do Substitutivo, onde se faz também menção à proteção da indústria nascente sob a égide dos Acordos da OMC² e da legislação internacional do comércio em geral.

Em função da supressão do antigo inciso V, o Substitutivo em tela renumera os demais incisos e aperfeiçoa a redação dos incisos II, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV e XV, a saber:

- 1) No inciso II, a redação é simplificada, excluindo-se a parte final, que exemplifica o que chama de “barreiras não tarifárias de utilização abusiva”, tais como legislações anti-dumping, direitos compensatórios e de salvaguardas.
- 2) No inciso VII, substituiu-se a expressão “tratamento isonômico” por “equilíbrio de compromissos”, esta última mais afeta às negociações internacionais.
- 3) No inciso VIII, retirou-se o adjetivo “acelerada” (“redução acelerada”).

¹ *General Agreement on Tariffs and Trade*, ou Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, firmado em 1994.

² Organização Mundial do Comércio.



- 4) No inciso IX cuidou-se apenas de melhorar o estilo redacional, com o uso da expressão “inserção de regras”.
- 5) No inciso X acrescentou-se, acertadamente, a ressalva “quando cabível” à disposição que pretende se introduzam determinadas políticas comuns em esquemas de integração de que o Brasil faça parte.
- 6) No inciso XI a técnica legislativa é aperfeiçoada, utilizando-se diretriz no sentido positivo da preservação dos aspectos fundamentais de políticas adotadas pelo Brasil nas áreas trabalhista e do meio-ambiente, ao invés de mandar excluir compromissos que afetem tais políticas.
- 7) Pelo inciso XIII, o projeto passa a determinar sejam reforçadas as disciplinas já existentes de combate às exportações de contrafações e de promoção de sistemas de cooperação, ao invés de se buscar criar novas regras, como rezava o texto original.
- 8) Finalmente, o inciso XIV, sobre solução de controvérsias, retira o controverso tema da ab-rogação do foro nacional e da sub-rogação de empresas privadas nos direitos de Estados, recomendando apenas a adoção de mecanismos de solução de controvérsias que contribuam para a preservação dos compromissos assumidos no âmbito de cada negociação comercial.

É importante atentar para o art. 4º do projeto original, transformado em art. 5º pelo Substitutivo da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre a forma e em que momento o Congresso Nacional instrumentalizará o seu acompanhamento e avaliação do andamento das negociações dos acordos comerciais.

Esse dispositivo determina mecanismos, todos eles previstos pelo texto constitucional, a serem utilizados pelo Congresso Nacional para a avaliação da negociação, como convocação de membros do Executivo e de audiências com especialistas e representantes de setores da economia.

O art. 4º, quando de seu exame por essa mesma Comissão em 2003, tendo como Relator o ilustre Senador Pedro Simon, recebeu emenda de Relator por sugestão do saudoso Senador Antônio Carlos Magalhães, criando, acertadamente, o parágrafo 1º para abrigar a última frase do *caput*, porém



determinando que a avaliação pelo Congresso Nacional seria feita, não ao longo do processo de negociação do acordo, conforme figurava no projeto, mas antes de sua assinatura, independente de sua natureza ou abrangência. Paralelamente, introduziu um parágrafo 2º, estipulando que o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional mensagem determinando o conteúdo dos acordos, seu cronograma e custos previstos, linhas de ação e objetivos envolvidos.

Posteriormente, submetida à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a matéria foi aprovada terminativamente nos termos de substitutivo oferecido pelo Relator, o eminente Senador Marcelo Crivella, que optou por retornar à fórmula anterior quanto ao momento em que é feita a avaliação pelo Congresso: durante o desenrolar das negociações.

Cabe assinalar que, à luz do Substitutivo em exame, novamente modificou-se o *timing* destinado à avaliação, pelo Congresso, do resultado das negociações. O parágrafo 1º do art. 5º passou, assim, a determinar que a avaliação congressional será feita **ao final** do processo de negociação dos acordos.

E do parágrafo 2º do mesmo artigo foi suprimida a menção a uma “mensagem” que seria encaminhada ao Congresso Nacional pelo Executivo, e remeteu-se ao Ministério das Relações Exteriores, especificamente, a obrigação de dar conta ao Congresso do conteúdo dos acordos, sem determinar o mecanismo formal a ser utilizado para este fim.

II – ANÁLISE

Embora atribua a Carta Magna, ao Poder Executivo, a competência para manter relações com Estados estrangeiros e celebrar tratados, cabe ao Congresso Nacional, com exclusividade, resolver em definitivo sobre os atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Com efeito, o art. 84, inciso VIII, dispõe que ao Presidente da República compete celebrar tratados, convenções e atos internacionais, porém os sujeita ao referendo do Congresso Nacional.



Ademais, o art. 48 da Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional o poder de legislar sobre todas as matérias da competência da União. O comércio exterior, de que trata o presente Substitutivo, recai sob a competência da União, conforme dispõe o art. 22, inciso VIII do texto constitucional.

O objetivo da proposição é definir parâmetros e diretrizes para a negociação, pelo Brasil, de acordos de comércio internacional. Tais diretrizes deverão orientar o Parlamento quando da apreciação do ato internacional.

Não se configura no projeto, portanto, violação às regras constitucionais ou invasão da competência do Executivo.

Já é por demais conhecida, particularmente entre os estudiosos das relações internacionais, a expressão “déficit democrático nas relações internacionais”, que se refere precisamente ao distanciamento existente entre as instâncias negociadoras dos tratados internacionais e o Congresso Nacional, cujos membros, representantes dos mais diversos setores da sociedade civil, desfrutam de pouco ou nenhum acesso à informação concernente às negociações em curso.

O projeto em pauta, que tramita no Congresso Nacional desde 2003, vem contribuir para solucionar essa questão, ao conferir ao Parlamento o instrumental necessário, quando se tratar de tratados e acordos que versem sobre comércio internacional, para que possa exercer a contento a função a ele atribuída pela Constituição Federal.

Por outro lado, o diálogo entre os Poderes durante o processo negociador dos atos internacionais é de todo oportuno, e pode até mesmo acelerar o período de tramitação dos tratados no Congresso Nacional, caso provenham seus dispositivos de consensos alcançados entre o Executivo e o Legislativo ao longo do processo negociador.

Por todas essas razões, o Projeto de Lei nº 189 de 2003, na forma do Substitutivo em exame, é altamente meritório e merecedor do apreço desse colegiado.

Cabe-nos, entretanto, apresentar sugestão de modificação do art. 4º, imposta pelo passar do tempo que trouxe uma nova conjuntura internacional e os desafios que apresenta.



Com efeito, o projeto, elaborado originalmente em 2003, não mais reflete as tendências predominantes no cenário das negociações comerciais internacionais.

Por conseguinte, apresentamos emenda que visa a atualizar os objetivos elencados no art. 4º, adequando-os ao momento presente, o que requer a supressão do inciso I do referido dispositivo, que estipula que o Brasil deve dar preferência aos foros multilaterais para negociações de acordos comerciais em que figurem os chamados *temas sistêmicos* e de conteúdo normativo. A supressão deste inciso justifica-se, tendo em vista que ele exclui a possibilidade de poder o Brasil participar de negociações, no âmbito bilateral, que incluam temas como investimentos, propriedade intelectual, serviços e compras governamentais.

Ora, como sabemos, a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) alcançou muito pouco em razão da crise financeira mundial de 2008, estando estagnado também o Mercosul. Portanto, a exclusão da possibilidade de negociação dos chamados temas sistêmicos em foros bilaterais limita a capacidade negociadora do País no que diz respeito a tratativas para a celebração de acordos comerciais bilaterais, o que em nada contribui para a dinamização de nosso comércio na esfera internacional.

Recomendamos a manutenção dos parágrafos 1º e 2º do art. 5º na redação que lhes foi conferida pelo presente Substitutivo. Com efeito, o texto constitucional é bastante claro e não deixa qualquer dúvida quanto à intenção do legislador de determinar que os procedimentos legislativos com vistas ao exame e aprovação dos acordos celebrados pelo Brasil deverão ter lugar depois de finalizadas as negociações e firmado o ato internacional.

III – VOTO

À vista do exposto, pela boa técnica legislativa e por atender aos requisitos de juridicidade e de constitucionalidade, opinamos pela aprovação do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS nº 189, de 2003, com a seguinte emenda:



EMENDA SUPRESSIVA Nº – CCJ
(ao Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS nº 189, de 2003)

Suprima-se o inciso I do art. 4º do Projeto, renumerando-se os demais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

