



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2019**

SF/19499.17406-26

Altera o parágrafo único do art. 1º do Decreto Legislativo nº. 197, de 1991, que *aprova o texto do tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, firmado em Assunção, em 26 de março de 1991.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O parágrafo único do art. 1º do Decreto Legislativo nº. 197, de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º .....

.....  
Parágrafo Único. São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão ou denúncia do presente tratado, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do art. 49, inciso I da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio cultural.” (NR)

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



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

## JUSTIFICAÇÃO

Um dos princípios constitucionais que regem nossa política externa tange à integração regional.

Com efeito, o Artigo 4º da Constituição Federal estabelece que:

“Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

**Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”** (grifo nosso)

Dessa forma, estabeleceu o constituinte, com grande destaque, que o Brasil deveria empenhar-se, em suas relações internacionais, na integração regional,

SF/19499.17406-26



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

visando o objetivo último da formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Coerentemente com esse claro princípio constitucional, o Brasil firmou, em 26 de março de 1991, o “Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai” (Tratado de Assunção), que criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Tal tratado foi submetido ao crivo do Congresso Nacional, nos termos do Artigo 49, inciso I, da Constituição Federal, tendo sido promulgado pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991, após aprovação do Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 197, de 1991.

Dessa maneira, o Congresso Nacional, cumprindo seu papel constitucional, participou, de forma decisiva e insubstituível, na criação do Mercosul. Sem a vontade soberana do Legislativo brasileiro, o Tratado de Assunção jamais teria entrado em vigor e o Mercosul não existiria.

Posteriormente, e ainda em consonância com o mencionado parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal, o Mercosul serviu de base institucional e diplomática para a ampliação da integração regional.

Assim, em 23 de maio de 2008 foi assinado o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), composta pelos doze estados da América do Sul e fundada dentro dos ideais de integração sul-americana multissetorial. Tal organização conjugou as duas uniões aduaneiras regionais: o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN).

Pois bem, crescem as evidências de que o governo Bolsonaro, ante a derrota de Maurício Macri na Argentina, seu aliado político, pretende retirar o Brasil o Mercosul, de modo a poder reduzir substancialmente todas as alíquotas de importação da Tarifa Externa Comum (TEC) e negociar livremente acordos de livre comércio com os EUA e demais países desenvolvidos etc.

SF/19499.17406-26



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/1949.17406-26

O presente governo pretende fazê-lo, no entanto, sem submeter a denúncia do Tratado de Assunção ao Congresso Nacional, em simples decisão monocrática de caráter administrativo. Dessa maneira, o Congresso Nacional, que, como mencionamos, foi decisivo para a criação do Mercosul e a entrada do Brasil no bloco, ficaria paradoxalmente excluído da decisão de retirar o nosso país do Mercado Comum do Sul.

Discordamos.

Muito embora a tradição do Brasil a respeito das denúncias de tratados e acordos tenha sido, desde 1926, quando o Brasil decidiu se retirar da extinta Liga das Nações, a de que o Poder Executivo pode fazê-las sem o concurso do Congresso Nacional, a matéria está longe de ser consensual entre os juristas brasileiros.

Aliás, essa questão, já quase centenária, voltou à tona no Brasil em 16 de junho de 1997, quando a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) ingressaram no Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), visando obter a declaração de inconstitucionalidade do Decreto presidencial 2.100, de 20 de dezembro de 1996, que denunciou, monocraticamente, a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 68/92) e promulgada pelo Poder Executivo (Decreto nº 1.855/96), e até então em pleno vigor no Brasil.

A referida ADI, de número 1.625/DF, de relatoria originária do ministro Maurício Corrêa, ainda pende de decisão definitiva do STF.

Os ministros Maurício Corrêa e Carlos Ayres Britto julgaram a ação procedente, em parte, emprestando ao Decreto Federal 2.100 interpretações conforme o artigo 49, inciso I da Constituição, para determinar que a denúncia da Convenção 158 da OIT condiciona-se ao referendo congressual, somente a partir do que produz sua eficácia.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19499.17406-26

Contudo, o então presidente do STF, ministro Nelson Jobim, em voto-vista, divergiu do voto do relator para julgar improcedente o pedido formulado, por entender que o chefe do Poder Executivo, por representar a União na ordem internacional, pode denunciar tratados sem anuênciam do Congresso.

O julgamento foi suspenso, em 29 de março de 2006, com o pedido de vista do ministro Joaquim Barbosa. Em 3 de junho de 2009, o ministro Joaquim Barbosa julgou totalmente procedente a ação direta, quando, então, pediu vista dos autos a ministra Ellen Gracie, que se aposentou em 2011.

Em 2015, após o voto-vista da Ministra Rosa Weber, julgando totalmente procedente o pedido formulado, para declarar a constitucionalidade do Decreto nº 2.100/1996, pediu vista dos autos o Ministro Teori Zavascki.

Em 2016, após o voto-vista do Ministro Teori Zavascki, julgando improcedente o pedido formulado, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli.

Até hoje, entretanto, não há decisão definitiva do STF sobre matéria tão relevante, mas, como se vê, há muitos juristas que concordam com a tese de que a denúncia de acordo internacional tem de ser submetida ao Congresso Nacional.

Do nosso ponto de vista, assiste razão aos juristas que consideram que a denúncia de tratado ou acordo internacional tem de ser submetida ao crivo do Congresso Nacional, nos termos do Artigo 49, inciso I, da Constituição Federal.

O grande jurista Pontes de Miranda, entendia que, por questão de paralelismo com a aprovação e ratificação, que não podem prescindir da ação do Congresso Nacional, a denúncia, de igual forma, exigiria a atuação do Legislativo.

Para esse jurista, “aprovar tratado, convenção ou acordo, permitindo que o Poder Executivo o denuncie, sem consulta, nem aprovação [do Parlamento], é subversivo dos princípios constitucionais (grifo nosso).



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19499.17406-26

A Ministra Rosa Weber, fiando-se principalmente no grande jurista Pontes de Miranda, concluiu em seu voto sobre a matéria que a derrogação de norma incorporadora de tratado pela vontade exclusiva do presidente da República seria incompatível com o equilíbrio necessário à preservação da independência e da harmonia entre os Poderes (CF, art. 2º), bem como com a exigência do devido processo legal, em sua dimensão substantiva (CF, art. 5º, LIV).

Assim, dada a premissa maior de que leis ordinárias não poderiam ser revogadas pelo presidente da República, e a premissa menor de que o decreto promulgador de tratado, aprovado e ratificado, equivaleria à lei ordinária, concluiu que a norma incorporadora de tratado não poderia ser derrubada pela exclusiva vontade do Presidente da República, sob pena de afronta aos artigos 2º; 49, I e 84, VIII, da Constituição.

Pode-se argumentar, ademais, que a denúncia do Tratado de Assunção colidiria com o parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal, uma vez que seria decisão que caminharia em sentido contrário à busca da integração regional.

Além desses argumentos jurídicos, deve-se aduzir que, no caso da denúncia do Tratado de Assunção, estamos tratando de um ato internacional que tem enormes repercussões na vida nacional, em todas as suas dimensões.

O empenho do governo Bolsonaro na fragilização ou mesmo na destruição do Mercosul funda-se na suposição equivocada de que ao Brasil interessa apenas a integração assimétrica aos EUA e a outros países mais desenvolvidos.

Trata-se, a nosso ver, de ignorância sobre a realidade do Mercosul, motivada por mera ideologia. O Mercosul é fundamental para o Brasil.

Apenas em 2018, exportamos US\$ 20,9 bilhões para o Mercosul, mesmo com a crise que já atingia fortemente a Argentina, e, para a América do Sul como um todo, US\$ 35,2 bilhões. Para toda a América Latina e Caribe, exportamos nada menos que US\$ 45,4 bilhões, em 2018.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19499.17406-26

Pois bem, no mesmo período, exportamos US\$ 28,7 bilhões para os EUA e US\$ 42,1 bilhões para a União Europeia. Desse modo, o Mercosul e a integração regional mais ampla que ele propicia são tão ou mais importantes comercialmente e economicamente para o Brasil que os EUA e a União Europeia. Saliente-se que, para o Mercosul, 90% das exportações brasileiras são de produtos manufaturados, tornando esse bloco estratégico para a nossa indústria.

O Mercosul e a integração regional de um modo geral asseguram ao Brasil um grande mercado cativo, particularmente para nossos produtos manufaturados, que não são competitivos em outros mercados.

Segundo levantamento elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), uma eventual saída do Mercosul, ou mesmo a flexibilização da Tarifa Externa Comum (TEC), poderiam afetar 2,4 milhões de empregos e uma massa salarial de R\$ 52 bilhões.

Porém, além desse provável e grave dano econômico e comercial, o Brasil terá também prejuízos geopolíticos de monta, caso o Mercosul e a integração regional sejam revistos.

Todo o esforço de décadas que o Brasil fez na construção do Mercosul, da Unasul e da Celac não teve como objetivo apenas ampliar o seu comércio, mas, sobretudo, gerar um entorno regional pacífico e próspero, capaz de decidir seu próprio destino, independentemente dos EUA e de quaisquer outras potências.

O Brasil investiu na integração regional, consoante ao parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal, fundamentalmente para ampliar sua soberania e seu protagonismo internacional, bem como as soberanias dos demais Estados da América do Sul e da América Latina. Tal investimento também foi motivado pela busca do desenvolvimento econômico e social harmônico de toda a nossa região.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

Assim, essa revisão destrutiva do Mercosul e da integração regional tende a beneficiar somente interesses externos, empenhados na desagregação regional, e a fragilizar o protagonismo do Brasil no subcontinente e no mundo.

Os prejuízos econômicos, comerciais, sociais, políticos e diplomáticos de tal decisão irrefletida, fundada em premissas falsas, seriam substanciais.

Saliente-se que, caso o Brasil se retire do Mercosul, o próprio Parlamento do Mercosul e sua Representação Brasileira perderiam sua razão de ser, pois essas instâncias foram construídas, em ato internacional também aprovado pelo Congresso Nacional (Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul), com o intuito de propiciar o imprescindível controle legislativo do processo de integração e a construção de uma cidadania comum no Mercosul, a exemplo da União Europeia.

Por conseguinte, parece-nos inconstitucional e politicamente absurdo e ilógico que uma decisão tão grave, que terá repercuções sobre amplos aspectos da vida nacional, possa se realizar de forma monocrática, sem a devida participação do Congresso Nacional, que teve atuação decisiva na constituição do Mercosul, nos termos da Constituição Federal.

Face ao exposto, instamos os nobres pares a que apoiem este Projeto de Decreto Legislativo, imprescindível para assegurar o papel do Congresso Nacional, na condução e controle constitucional da política externa do Brasil.

Sala das Sessões, em de novembro de 2019

**Senador HUMBERTO COSTA**