

VOTO EM SEPARADO

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 380, de 2023 (PDC nº 745/2017), da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CD), que *aprova o texto do Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul, celebrado em Brasília, em 17 de julho de 2015.*

Relator: Senador **SERGIO MORO**

Vem para análise do Senado Federal o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 380, de 2023 (PDC nº 745/2017), que aprova o texto do Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul, celebrado em Brasília, em 17 de julho de 2015.

A Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, em reunião ordinária de 16 de agosto de 2017 aprovou a Mensagem Presidencial nº 234, de 2016, do Poder Executivo, transformando-a no projeto de decreto legislativo em análise, com encaminhamento à Câmara dos Deputados, a seguir o trâmite conforme o preceituado no artigo 3º, inciso I, da Resolução nº 1, de 2011, do Congresso Nacional.

Aprovado o projeto de decreto legislativo na Câmara dos Deputados, a matéria foi encaminhada para esta Casa em 24 de outubro de 2023 e despachada para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Quanto ao texto do tratado, versado em treze dispositivos, inicia com a disposição de que o Estado Plurinacional da Bolívia adere ao Tratado de Assunção e aos seus Protocolos adicionais, nomeadamente: Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul, Protocolo Modificativo ao Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul,

Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul e ao Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

Quanto ao Artigo 2º do Protocolo, fixa-se que o mecanismo de solução de controvérsias insito no Protocolo de Olivos e em seu Protocolo Modificativo se aplicará às controvérsias nas quais a Bolívia esteja envolvida, pertinente às normas do Mercosul que haja incorporado ao seu ordenamento jurídico doméstico. Em seguida, é determinado que esta incorporação normativa será feita aos poucos, ao longo de um período de quatro anos contados a partir da data de entrada em vigor do Protocolo, conforme cronograma a ser estabelecido por Grupo de Trabalho a ser criado de acordo com o Artigo 12 do Protocolo. Sobre outros tratados celebrados pelos demais Estados Partes do Mercosul com terceiros países ou grupos de países, o Grupo de Trabalho definirá as condições a serem negociadas para a adesão da Bolívia. De qualquer sorte, a partir da assinatura do Protocolo e até a data de sua entrada em vigor, o Estado Plurinacional da Bolívia passa a integrar a Delegação do Mercosul nas negociações com terceiros.

Igualmente neste prazo de quatro anos, a Bolívia deve adotar a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), a Tarifa Externa Comum (TEC) e o Regime de Origem do Mercosul. A adoção da TEC também será estabelecida por cronograma fixo pelo Grupo de Trabalho mencionado, com as devidas exceções e o respeito ao objetivo de preservar e aumentar a produtividade dos setores produtivos daquele País. Este zelo é detalhado no Artigo 5º, ao determinar que no processo de incorporação sejam levadas em consideração as pronunciadas assimetrias existentes entre os Estados Partes, mediante a criação de instrumentos capazes de mitigá-las, enquanto o Artigo 10 reafirma a intenção das Partes de trabalhar para identificar e aplicar medidas destinadas a impulsionar a inclusão social e assegurar condições de vida digna para seus povos.

A partir da data de entrada em vigência do Protocolo, a Bolívia adquirirá a condição de Estado Parte e participará com todos os direitos e obrigações do Mercosul e, conforme o Artigo 6º, após o período de quatro anos de adaptação e incorporação de normas e práticas, tornará sem efeito o disposto no Acordo de Complementação Econômica nº 36 e no Acordo de Comércio e Complementaridade Econômica entre a República Bolivariana da Venezuela e o

Estado Plurinacional da Bolívia.

Por fim, o Artigo 13 estabelece a cláusula de vigência e elege a República do Paraguai como País depositário dos instrumentos de ratificação.

Igualmente, há Ata de Retificação da tradução para o português da palavra “antelación”, presente no Artigo 13, erroneamente traduzida como “antelação”, e retificada como “anterioridade”.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional opinar sobre proposições referentes aos atos e relações internacionais, conforme o art. 103, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No tocante ao Protocolo em apreço, inexistem defeitos em relação à sua juridicidade. Não há, por igual, vícios de constitucionalidade sobre a proposição, uma vez que ela observa o disposto no art. 49, I, e no art. 84, VIII, da Constituição Federal (CF).

Sobre o mérito, contudo, é preciso cautela na admissão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul, pois pode ter o mesmo destino que a República Bolivariana da Venezuela, suspensa do bloco desde 5 de agosto de 2017 por ofensa ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, além de não ter incorporado à sua legislação a normativa integracionista e tampouco colaborado economicamente com a organização.

O Protocolo de Ushuaia foi promulgado no Brasil pelo Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002 e, de acordo com seu art. 1º, “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes”. É a denominada “cláusula democrática” do Mercosul.

O protocolo ainda estabelece que, no caso de ruptura democrática, poderá haver a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração e até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos.

Ressalta-se, ademais, que a Bolívia, embora não integre o Mercosul, ratificou o Protocolo de Ushuaia em 12 de setembro de 2002, e, portanto, está igualmente vinculada a seus termos.

Importante ressaltar que as rupturas democráticas não se limitam a golpes militares ou à destituição pela força de Governos instituídos. Democracias podem se converter em autocracias através da progressiva erosão das liberdades fundamentais.

Acontecimentos recentes na Bolívia colocam em dúvida a plena vigência das instituições democráticas. Cumpre fazer uma breve retrospectiva.

Nas eleições presidenciais de outubro de 2019 na Bolívia, houve a suspensão pela justiça eleitoral da contagem de votos quando a apuração atingia 83% e indicava o segundo turno entre Evo Morales e Carlos Mesa. Surpreendentemente, no dia seguinte a transmissão dos resultados foi reativada com 95% das urnas apuradas e a indicação de Evo Morales vencendo em primeiro turno. Seguiram-se protestos populares diante da suspeita de fraude nas eleições. A Organização dos Estados Americanos (OEA), provocada pelo próprio Governo boliviano, realizou uma auditoria preliminar sobre as eleições e recomendou que fossem refeitas, por terem sido identificadas “manipulaciones claras”.

Na crise política que sucedeu a identificação da fraude, Evo Morales e seu Vice renunciaram, bem como os presidentes das casas legislativas, recaindo a sucessão na Vice-Presidente do Senado, cargo ocupado por Jeanine Añez Chávez. A posse da Senadora em 12 de novembro de 2019 como Presidente interina foi reconhecida pelo Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia e terminou em 7 de novembro de 2020, quando transferiu ao Presidente eleito e seu opositor, Luis Arce Catacora.

Nota-se que a então Senadora Jeanine Añez assumiu a Presidência

apenas devido à recusa dos sucessores imediatos em fazê-lo e a legitimidade de seu governo foi reconhecida de imediato pela União Europeia, Estados Unidos e pela maioria dos países latino-americanos, inclusive pelo Brasil.¹

A nova Presidente não somente levou a cabo sua obrigação de governar interinamente o país, mas também promoveu eleições livres, mesmo em meio à pandemia e, como resultado, foi eleito um político aliado a Evo Morales. No curto mandato, buscou restaurar a ordem e a institucionalidade democrática abaladas pela crise política e, ao que tudo indica, não buscou manter-se no poder fraudulentamente como havia feito Evo Morales.

Apesar de tudo isso, Jeanine Añez foi presa, logo após ter deixado a presidência, mais especificamente em 12 de março de 2021, juntamente com seu ex-Ministro de Justiça, Álvaro Coimbra, e seu ex-Ministro de Energia, Rodrigo Gúzman, pelos crimes de sedição, terrorismo e conspiração que teriam resultado na renúncia de Evo Morales. A mesma sorte tiveram outros ex-Ministros de Governo, autoridades militares e policiais.

Em 10 de junho de 2022, ela foi condenada a dez anos de prisão, pelo “Tribunal Primero de Sentencia Anticorrupción de La Paz”.

Mais recentemente, outra Corte de Justiça da Bolívia, como o Tribunal de El Alto declinou julgar Jeanine Añez sob o fundamento de que lhe faltaria jurisdição, reconhecendo a legitimidade de sua condição de Presidente interina, com o que eventuais processos dependeriam de um “juicio de responsabilidad” perante o Supremo Tribunal de Justiça e com prévia autorização da Assembleia Legislativa da Bolívia.²

Outros opositores do atual Governo têm tido o mesmo destino, como Luis Fernando Camacho, Governador do Departamento de Santa Cruz, que foi detido em 28 de dezembro de 2022, por suposto terrorismo de Estado em razão do envolvimento na crise política de 2019.

¹ Em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/11/brasil-reconhece-senadora-como-presidente-da-bolivia-diz-chanceler.shtml>

² Em <https://erbol.com.bo/seguridad/un-tribunal-de-el-alto-declina-juzgar-a-%C3%B1ez-en-la-v-%C3%ADa-ordinaria-y-recuerda-que-fue>.

O caráter arbitrário dessas prisões e processos tem sido reconhecido por entidades e personalidades relevantes.

O Parlamento Europeu editou resolução, em 28 de abril de 2021, na qual tratou diretamente do caso Jeanine Añez, condenando as arbitrariedades. Transcrevo trecho³:

“Denuncia y condena la detención arbitraria e ilegal de la ex-presidente interina Añez, de dos de suas ministros y de otros presos políticos; pide a las autoridades bolivianas que los liberen inmediatamente y retiren los cargos por motivos políticos contra ellos; pide um marco de justicia transparente e imparcial, sin pressiones políticas, e insta a las autoridades que presten toda la asistencia médica necesaria para garantizar su bienestar: (...)”

O Departamento de Estado dos Estados Unidos também expressou, em seu informe sobre a Bolívia em 2021, o caráter arbitrário da detenção da ex-presidente:

“On March 13, former interim president Jeanine Anez was arrested on charges of terrorism, sedition, and conspiring to overthrow the government before and while in office. She was held in prison on pretrial detention. The constitution states that sitting and former presidents are entitled to an impeachment trial – not a regular criminal trial – for acts committed in office. The government, however, pursued regular criminal proceedings against Anez. In a March 23 interview, Minister of Justice Ivan Lima stated the government initiated a criminal process against Anez because the government lacked the votes in the legislature to authorize her impeachment. Legal experts noted the minister’s statement suggested the government was more interested in Anez’s imprisonment than in giving her a fair trial”.⁴

Em 08 de junho de 2023, o Grupo Libertad y democracia, que reúne diversos ex-presidentes latino-americanos exarou declaração reprovando a

³ Em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0244_ES.html

⁴ Em <https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/bolivia/>

perseguição política contra Jeanine Añez e Fernando Camacho.⁵ A declaração foi assinada por lideranças democráticas como Maurício Macri, Sebastian Pinera, Ivan Duque, Tuto Quiroga, André Pastrana e Miguel Angel Rodriguez, cujo trecho transcrevo abaixo:

“En los últimos dos años se está intentando criminalizar la sucesión constitucional de Añez, violentando el debido proceso al procesarla por la vía ordinaria, en vez de un juicio de responsabilidades como establece la Constitución boliviana, desconociendo su juez natural que es el Tribunal Supremo y abusando de la detención preventiva como sentencia anticipada e inconstitucional. Asimismo, ha sido privada de la atención médica especializada que precisa y de su derecho a recibir visitas. Bajo el mismo caso se tiene detenido al Gobernador de Santa Cruz Luis Fernando Camacho, electo por aplastante mayoría, al que también se tiene bajo detención preventiva y sin los cuidados médicos que su salud requiere.

Por todo esto exigimos nuevamente que Jeanine Añez, Luis Fernando Camacho, y todos los presos políticos, se puedan defender en libertad, respetando su juez natural y sus mandatos democráticos...”

O que transparece do cenário é criminalização indevida da sucessão constitucional decorrente de 2019, sendo Jeanine Añez e seus aliados tratados como criminosos golpistas. Guardadas as devidas adaptações, seria o equivalente, no Brasil, de criminalizar o impeachment da então Presidente Dilma Rousseff em 2016, prendendo e punindo o ex-Presidente Michel Temer, seus Ministros e os congressistas responsáveis.

O revanchismo e a aparente perseguição de dissidentes políticos são características de governos arbitrários e impedem que seja reconhecida a plena vigência das instituições democráticas na Bolívia, condição necessária para ingresso no Mercosul, conforme compromissos assumidos no Protocolo de Ushuaia.

Não ingressamos aqui em questões econômicas relativas à oportunidade do ingresso da Bolívia no Mercosul. Apesar do referido país estar passando por uma momentânea crise pela diminuição das reservas de gás e pelo

⁵ Em <https://grupolibertadydemocracia.org/declaraciones/grupo-libertad-y-democracia-ante-persecucion-judicial-contra-la-expresidenta-de-bolivia-jeanine-anez-y-el-gobernador-de-santa-cruz-luis-fernando-camacho/>

desequilíbrio fiscal, é certo que tem condições de recuperar-se e a sua integração ao Mercosul seria benéfico aos países que o compõe.

Não obstante, há uma precedência do compromisso decorrente do Protocolo de Ushuaia e uma prevalência dos direitos humanos nos princípios que regem as relações internacionais do Brasil, conforme preceitua o art. 4º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que não podem ser derogados por motivos puramente econômicos.

O Mercosul, que tem como um dos seus critérios fundamentais para admissão a estabilidade democrática dos Estados membros, poderia ver sua imagem e coesão comprometidas ao acolher um novo membro em meio a tais circunstâncias. A aceitação prematura da Bolívia poderia minar os esforços do bloco para promover a democracia e a governança sólida na região, já traumatizado pela experiência de suspensão da Venezuela.

Isto posto, cremos que a admissão da Bolívia no Mercosul deve ser postergada até que haja evidências concretas de uma recuperação da sua plenitude democrática, com o fim das perseguições políticas. Sugerimos, outrossim, que o Mercosul auxilie a Bolívia em reformas democráticas que pavimentem o caminho para futura integração mais harmoniosa e benéfica para todas as partes envolvidas.

III – VOTO

Em face do exposto, nosso voto é pela rejeição do PDL nº 380, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator