

SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ROBERTO REQUIÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 35, DE 2011

VOTO EM SEPARADO ao parecer do Senador Jorge Viana, apresentado à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA à PEC nº 35/2011, que *Revoga o inciso I do art. 49, acrescenta inciso ao art. 52 e altera a redação do inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal, a fim de tornar privativa do Senado Federal a competência para decidir sobre tratados, acordos ou atos internacionais.*

Autor: Senador ROBERTO REQUIÃO

I - RELATÓRIO

Foi submetido à apreciação dessa Comissão a PEC nº 35, de 2011, destinada a revogar o inciso I do art. 49, acrescentar inciso ao art. 52 e alterar a redação do inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal, a fim de tornar privativa do Senado Federal a competência para decidir sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

A proposta pretendia transferir para o Senado a atual atribuição do Congresso Nacional de “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos

internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.”

Pra tanto, propunha-se a transferência do inciso I do art. 49 (atribuições exclusivas do Congresso Nacional) para o art. 52 (competências do Senado Federal).

Por conseguinte, alterar-se-ia a redação do inciso VIII do art. 84 (atribuições do Presidente da República), para adequar sua redação às alterações acima.

A justificativa da PEC baseia-se, fundamentalmente, na verificação do grande tempo que tem decorrido para a aprovação de tratados internacionais, hoje submetidos ao exame separado da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Limitando-se sua aprovação apenas ao exame do Senado, a tramitação seria muito mais rápida, o que permitiria uma exposição positiva do Brasil no contexto do cenário diplomático.

II - ANÁLISE

O regramento constitucional em vigor sobre tratados e convenções internacionais demonstra-se incoerente com a dinâmica econômica e social do mundo atual.

Todas as espécies de tratados e convenções estão, atualmente, submetidas às mesmas regras, o que tem causado grande descompasso entre as necessidades nacionais e a resposta que o Legislativo deveria dar, em termos de qualidade e devida presteza que a matéria merece.

Faz-se necessária uma real alteração do processo de aprovação legislativa de tais atos, de modo a considerar os dois tipos de tratados e convenções, dando-lhes os tratamentos correspondentes às necessidades que cada espécie apresenta.

Com vistas a resolver o problema da celeridade devida, o Senador Luiz Henrique elaborou a presente PEC que, se, por um lado, daria maior rapidez à aprovação dos tratados, por outro incorreria em inconstitucionalidade interna, na medida em que o § 3º do art. 5º da Constituição Federal alçou à categoria de Norma Constitucional os tratados aprovados pelo Congresso Nacional com quórum mínimo igual ao exigido para as emendas constitucionais.

Ao aprovar-se a PEC em seu texto original, produzir-se-ia a esdrúxula situação de não ser mais possível o acatamento com status constitucional de normas internacionais sobre direitos humanos, o que feriria cláusula pétreia de nossa Carta Magna.

Assim é que proponho a segregação dos tratados e convenções internacionais em três grupos, dando a cada um o tratamento que lhe é devido.

1º Grupo

Ao **primeiro grupo**, que chamaria **tratados e convenções que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional ou que tratem de matéria de comércio internacional**, aplicar-se-iam as normas de designação de comissão externa do Congresso, destinada a acompanhar e deliberar sobre a matéria, instituindo no Brasil o modelo que já vem sendo adotado em diversos países, conhecido como *fast track*.

Tal se daria:

a) pela inserção do inciso XVIII e dos parágrafos 1º a 3º no art. 49 (atribuições exclusivas do Congresso Nacional), com a seguinte redação:

XVIII - acompanhar as negociações realizadas pelo Poder Executivo dos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, desde o seu início até adoção do texto, para assinatura entre o Brasil e os países signatários ou organismos internacionais, por meio de comissão externa designada pelo Presidente do Congresso Nacional.

.....
 § 1º *Antes de iniciar qualquer negociação de ato internacional de que trata o inciso XVIII, o Poder Executivo informará ao Congresso Nacional que, de imediato, designará representantes das comissões de relações exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que serão responsáveis pelo acompanhamento a que se refere o inciso XVIII.*

§ 2º *Os parlamentares designados na forma do § 1º serão informados previamente de todos os procedimentos destinados à negociações dos atos, e terão prazo de trinta dias após a assinatura dos respectivos atos, para emitir relatório autorizativo do ato, que será submetido à deliberação do plenário do Congresso Nacional, em sessão conjunta a ser marcada de imediato destinada à apreciação da matéria.*

§ 3º Findo o prazo a que se refere o § 2º sem o pronunciamento dos respectivos parlamentares, será imediatamente marcada sessão conjunta do Congresso Nacional para deliberar sobre o ato internacional

b) inserção do inciso XXIII no artigo 84, com a seguinte redação:

XXVIII - submeter ao Congresso Nacional, para o acompanhamento de seu processo de elaboração desde o início de suas negociações até a fase de sua conclusão, para assinatura entre o Brasil e os países signatários ou organismos internacionais, os atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional,

2º Grupo

Ao **segundo grupo, os tratados e convenções que versem sobre direitos humanos**, manter-se-iam as normas originais do art. 49, I, ou seja, seriam examinados pelo Congresso Nacional, pois tenderiam a formar norma de status constitucional, o que exigiria o quórum qualificado (nova redação ao inciso I do art. 49).

Essa manutenção se daria a partir da alteração da atual redação do inciso I do art. 49, que atualmente reza:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

e que passaria a ter a seguinte redação:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que tratem de direitos humanos, na forma prevista no § 3º do art. 5º;

Ao **terceiro grupo**, que dos **atos, acordos, convênios e tratados** que não se enquadrem em qualquer das duas situações acima, ficaria constitucionalizada a prática atualmente já adotada de assinatura pelo Chefe do Poder Executivo, sem a participação do Congresso Nacional, podendo aplicar-se o poder de sustação pelo Congresso Nacional (inserção do inciso XXIX no art. 84, das atribuições do Presidente da República).

Essa alteração se daria por meio da inserção do inciso XXIX no art. 84, com a seguinte redação:

XXIX – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sem intervenção do Congresso Nacional, quando não enquadrados das hipóteses do inciso XXVIII, podendo o Congresso Nacional sustar-lhes os efeitos, por meio de Decreto Legislativo na forma do inciso V do art. 49.

Da relevância do *fast track*

O objetivo da presente proposta, relativamente ao *fast track*, é o de aprimorar a ordem constitucional brasileira, em especial no que delimitam, de modo geral, os artigos 49, em seu inciso I, e 84, em seu inciso VIII, ambos tratando da participação do Congresso Nacional e do Presidente da República, respectivamente, em matéria pertinente às relações internacionais do Brasil.

A Constituição Federal brasileira de 1988 é bastante clara quanto às competências privativas do Congresso Nacional e do Presidente da República, em matéria de assinatura de tratados, acordos, convenções e atos internacionais.

Com a mesma intenção brasileira quanto às competências privativas do Parlamento e da Presidência da República, no que diz respeito à questão das ações externas do Estado, pronunciam-se as Cartas Magnas dos Estados Unidos, da Argentina, do México, do Paraguai, da Espanha, da Itália e do Uruguai, por exemplo.

O grande problema da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em matéria de ação externa do Estado, consiste em equilibrar a necessária e primordial condução da política exterior do Governo - que exige unidade, rapidez e energia, com a participação e a influência do Parlamento, caixa de ressonância da opinião pública e representante do sentimento nacional em suas diversas manifestações, tendências e matizes.

No mundo moderno, tal problema assume proporções cada vez mais determinantes do futuro da economia e da qualidade de vida das nações, em razão do denominado processo de globalização econômica que tende a influenciar e dominar a formulação de políticas externas e a provocar grandes impactos no processo de formulação de políticas públicas internas em todos os setores econômicos e espaços geográficos nacionais.

Assim, hoje, justificam-se, e multiplicam-se no mundo inteiro, as ações políticas no sentido de não poder haver política exterior democrática, realmente nacional e participativa, sem a ação e a intervenção parlamentar no planejamento, na execução e no controle dessa política, em especial naqueles países potencialmente habilitados ao desenvolvimento permanente e capacitados para estabelecer relações multipolares num mundo econômico marcado pelo chamado processo de globalização.

Essa nova tendência no processo de condução da política externa das nações, contraria a tradicional posição daqueles que consideram que a definição da política exterior constitui um domínio reservado ao Governo e que o Parlamento deve manter-se alijado do processo.

Nesse sentido, os Estados Unidos constituem o exemplo definitivo, no mundo moderno, da criação, pelo Legislativo, de legislação complementar ao texto constitucional, com destaque para os tratados, acordos, convênios e atos internacionais que abordem relações comerciais.

Aliás, foi Alexander Hamilton, um dos “founding fathers” da constituição norte-americana, quando Secretário do Tesouro do Governo George Washington, o primeiro presidente dos Estados Unidos, que encaminhou relatório ao Congresso defendendo o protecionismo comercial como a base do desenvolvimento do seu país.

Na esteira do histórico relatório de Alexander Hamilton, o Congresso Norte-Americano aprovou atos, por meio dos quais delegou poderes ao Executivo, com o fim de facilitar a implementação dos acordos de comércio internacional nos Estados Unidos da América. O primeiro deles foi “Reciprocal Trade Agreements Act of 1934”. Seguiram-se o “Trade Act of 1974”, o “Trade and Tariff Act of 1984”, o “Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988” e o “Trade Act of 2002”. A vigência deste último esgotou-se em junho de 2007, sendo que, até o momento, não houve edição de outro ato, o que evidentemente não invalida toda a contribuição de tais atos para o bom andamento das relações de comércio internacional dos Estados Unidos da América.

O “Trade Act of 2002” exigia que o Presidente notificasse o Congresso, antes de iniciar as negociações, com o fim de que o acordo final negociado pudesse ser submetido ao procedimento simplificado nele previsto.

E, para garantir que o Presidente seguiria as determinações estabelecidas pelo Congresso, o “Trade Act of 2002” criou o Grupo de Acompanhamento do Congresso, formado por membros da Comissão de Meios e Fins da Câmara dos Deputados e da Comissão de Finanças do Senado norte-americano e de outras comissões pertinentes.

Esta “lei de procedimentos comerciais” internacionais norte-americana chegava ao detalhe de exigir relatórios presidenciais permanentes e circunstanciados, dirigidos ao Congresso Nacional dos Estados Unidos, desde o início das negociações bilaterais.

Além das comissões técnicas referenciadas, o Presidente norte-americano deve informar a uma Comissão de Informação sobre Política e Negociações Comerciais, criada pela Lei de Comércio de 1974, das intenções de renovação de acordos comerciais em andamento, e esta, por sua vez, tem a obrigação de alimentar o Congresso Nacional com relatórios circunstanciados sobre o enquadramento dos acordos comerciais aos objetivos gerais de política comercial dos Estados Unidos, estabelecidas a reboque do objetivo maior da segurança nacional do país.

Enfim, nos Estados Unidos, a não observância, pelo Executivo, dos procedimentos para negociações comerciais internacionais, estabelecidas pelo Legislativo por meio de legislação infraconstitucional, pode levar a resoluções parlamentares de desaprovação de acordos comerciais, exaradas pelas Comissões da Câmara e do Senado.

Por fim, no caso norte-americano, deve-se ressaltar que o Presidente da República é obrigado a encaminhar à poderosa Comissão de Comércio Internacional do Congresso norte-americano, operando desde 1916, composta por três parlamentares democratas e três republicanos, os detalhes de acordo comercial que pretende assinar e requisitar-lhe que elabore uma avaliação do mesmo, observando, em especial, questões relativas a restrições ao comércio exterior estabelecidas segundo as normas ditadas pelo Legislativo sob a forma de lei.

Portanto, nos Estados Unidos, o governo dirige a política exterior, e a comercial inclusive, porém, os órgãos representativos da Nação, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, ou melhor, o Legislativo, a controlam, a respaldam, a estimulam ou a censuram.

Quanto ao caso brasileiro, é imprescindível que se fortaleça de imediato o Legislativo em matéria de comércio internacional, para que o Brasil possa inserir-se no chamado processo de globalização econômica em condições favoráveis de apoio a uma política nacional de comércio exterior.

Nesse sentido, como legisladores eleitos, constitui-se dever dos parlamentares brasileiros alertar os negociadores oficiais, nacionais e estrangeiros, para que entendam que os acordos comerciais que ameacem a democracia ou interfiram no papel constitucional da autoridade legislativa serão rechaçados sob o amparo do texto constitucional.

Assim, a agenda do comércio mundial para os próximos quatro anos não poderá transformar o Congresso Nacional brasileiro num mero fantoche, homologador de acordos comerciais decididos na esfera do Executivo, em especial se decorrentes da Rodada realizada em Doha, no Qatar, a famosa Agenda para o Desenvolvimento, cujos desdobramentos poderão ser tão impeditivos do desenvolvimento potencial do Brasil quanto o foram alguns dos resultados alcançados na esteira das Rodadas Kennedy nos anos 60, Tóquio nos anos 70 e Uruguai nos anos 90.

Por isso, até para se preparar para melhor enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica globalizada, é de fundamental importância que o Congresso Nacional emende a Constituição Brasileira em seus arts. 49 e 84, com o objetivo transparente de defesa dos interesses econômicos nacionais, pela via das relações comerciais internacionais, como o fazem os países do chamado Grupo dos Sete mais desenvolvidos do mundo e cujo exemplo mais significativo é o da economia norte-americana, ou mesmo dos países em desenvolvimento, dentre os quais se destacam a Índia e a China.

Ademais, o Parlamento brasileiro terá pela frente o desafio da montagem, em um curto espaço de tempo, de uma estrutura leve, porém ágil, capaz de acelerar as negociações comerciais destinadas a fortalecer, ampliar e consolidar o Mercosul.

A propósito, vale registrar que, mesmo após a instalação do Parlamento do Mercosul, não se conseguiu implantar no bloco o mecanismo de consulta parlamentar, de modo que o Executivo ainda detém hegemonia do processo de condução das negociações econômicas, comerciais, culturais e até políticas.

No Brasil de hoje prevalece a visão ultrapassada, mesmo na Constituição Federal de 1988, de que as questões de política exterior são de exclusiva competência do Executivo, cabendo ao Legislativo apenas a função homologatória dos seus atos internacionais.

No entanto, cresce no mundo inteiro a destacada importância da participação do Parlamento no processo de formulação, negociação e implantação da política exterior das nações, sempre dependente de fatores políticos e do equilíbrio interno do poder, hoje fortemente pressionados por realidades diversas e por inesperados momentos históricos.

Por último, mas não menos importante, vale lembrar que, no caso norte-americano, o instrumento da **via rápida** ou “fast track”, que passou a ser designado “trade promotion authority” a partir do “Trade Act of 2002”, vigente na experiência do Legislativo dos Estados Unidos desde 1931, mesmo autorizando o Presidente norte-americano a negociar certos tipos de atos internacionais, não elimina a obrigatoriedade de toda a tramitação legal, ainda que simplificada, para a discussão e aprovação de atos comerciais internacionais no cenário do Congresso norte-americano.

Da mesma forma acreditamos que a velocidade dos negócios globalizados não podem se sobrepor ao aprofundamento da análise e discussão de atos, convênios, acordos e tratados de cunho comercial internacional pelo Congresso brasileiro.

Para atender a essa necessidade é que propomos o acréscimo dos incisos relacionados nesta proposta de emenda à Constituição aos arts. 49 e 84, respectivamente.

Com certeza a modificação do texto constitucional no capítulo das competências privativas do Congresso Nacional e da Presidência da República incentivará a rápida retomada da capacidade exportadora do País.

A presente modificação no texto constitucional, com absoluta certeza atrairá a sociedade civil brasileira e o empresariado nacional para o cenário do Congresso Nacional, com o objetivo de participar das oportunidades de negociação comercial no plano internacional.

III - VOTO

Pelo exposto, voto pela aprovação do seguinte substitutivo à proposta de emenda à Constituição nº 35/2011:

SUBSTITUTIVO À PEC 35/2011

Altera o inciso I do art. 49, acrescenta inciso e parágrafos ao art. 49 e acrescenta incisos ao art. 84, da Constituição Federal, para estabelecer diferentes formas de participação do Congresso Nacional nas negociações de atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria direitos humanos e naqueles que tratam de comércio internacional ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 49 e 84 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 49.

.....

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que tratem de direitos humanos, na forma prevista no § 3º do art. 5º;

.....

XVIII - acompanhar as negociações realizadas pelo Poder Executivo dos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, desde o seu início até adoção do texto, para assinatura entre o Brasil e os países signatários ou organismos internacionais, por meio de comissão externa designada pelo Presidente do Congresso Nacional.

§ 1º Antes de iniciar qualquer negociação de ato internacional de que trata o inciso XVIII, o Poder Executivo informará ao Congresso Nacional que, de imediato, designará representantes das comissões de relações exteriores da

Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que serão responsáveis pelo acompanhamento a que se refere o inciso XVIII.

§ 2º Os parlamentares designados na forma do § 1º serão informados previamente de todos os procedimentos destinados à negociações dos atos, e terão prazo de trinta dias após a assinatura dos respectivos atos, para emitir relatório autorizativo do ato, que será submetido à deliberação do plenário do Congresso Nacional, em sessão conjunta a ser marcada de imediato destinada à apreciação da matéria.

§ 3º Findo o prazo a que se refere o § 2º sem o pronunciamento dos respectivos parlamentares, será imediatamente marcada sessão conjunta do Congresso Nacional para deliberar sobre o ato internacional.” (NR)

“Art. 84.

.....

XXVIII - submeter ao Congresso Nacional, para o acompanhamento de seu processo de elaboração desde o início de suas negociações até a fase de sua conclusão, para assinatura entre o Brasil e os países signatários ou organismos internacionais, os atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

XXIX – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sem intervenção do Congresso Nacional, quando não enquadrados das hipóteses do inciso XXVIII, podendo o Congresso Nacional sustar-lhes os efeitos, por meio de Decreto Legislativo na forma do inciso V do art. 49.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos processos em tramitação nessa data.

Sala das Sessões, em de abril de 2013.

Senador ROBERTO REQUIÃO

PMDB/PR

LEGISLAÇÃO CITADA:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

.....

.....

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;