



VOTO EM SEPARADO

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição Nº 16, de 2008, que altera o art. 4º da Constituição Federal para vedar o reconhecimento de novo país latino-americano criado a partir de secessão.

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição Nº 16, de 2008, tendo como primeiro signatário o Senador Cristovam Buarque, que objetiva incluir no texto constitucional vedação expressa ao reconhecimento de novo país latino-americano criado a partir de secessão.

A Proposição, no seu art. 1º, inclui novo parágrafo ao art. 4º do texto constitucional, com o fito de asseverar que o Brasil não reconhecerá novo Estado criado a partir de separação territorial de qualquer país da América Latina. Em seu art 2º, determina que o novo dispositivo entre em vigor na data de sua publicação.

Durante a tramitação da matéria, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O presente voto em separado escuda-se no inciso I, do § 6º, do art. 132, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

É de competência desta Comissão, com base no art. 356, *caput*, do Regimento da Casa, emitir parecer, inclusive quanto ao mérito, sobre Propostas de Emenda à Constituição.

Inicialmente, avaliamos que, sob os aspectos jurídico-constitucionais, a PEC Nº 16, de 2008, não fere quaisquer limitações temporais, formais ou materiais previstas, respectivamente, nos parágrafos 1º, 2º e 4º do art. 60 da Constituição. Está referendada por trinta assinaturas das senhoras e dos senhores senadores e não toca na forma federativa de Estado, no voto direto, secreto universal e periódico, na separação de Poderes nem nos direitos e garantias individuais.

Com relação à técnica legislativa, encontramos pequenos reparos. A ementa da matéria seria mais clara se dissesse que acrescenta parágrafo ao artigo 4º, pois, como redigida, pode passar a ideia de que alguns dos princípios que regem a postura do Brasil em suas relações internacionais seriam modificados, o que não ocorre. É conveniente, também, acrescentar uma linha pontilhada após o caput do art. 4º, para demonstrar que seus incisos não foram alterados, bem como evitar a repetição do texto do parágrafo único, que não foi modificado pela nova Proposta.



A análise do mérito deve começar por relembrar que o termo “secessão”, do latim *secessione*, é abrangente, podendo significar – para o assunto em comento – desde uma separação imposta ao povo, pela força, por um dirigente ou grupo antidemocrático até, no outro extremo, por um desligamento feito com suporte em plebiscito popular, dentro de preceitos constitucionais.

No âmbito interno, Pontes de Miranda identifica como princípio a “garantia constitucional do *status quo*”, pelo qual “os Estados-membros marcharão, juntos, dentro do tempo” (Comentários à Constituição de 1967. Tomo I. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967). A projeção desse princípio além-fronteiras, como postura prévia para o reconhecimento de novas nações da América Latina, precisa ser questionada, a despeito de identificarmos a intenção democrática que moveu seu autor.

Segundo o Professor Marcelo Dias Varella, o reconhecimento de um Estado “é a manifestação unilateral e discricionária de outros Estados ou Organizações Internacionais no sentido de aceitar a criação do novo sujeito de direito internacional, portanto, com direitos e obrigações” (Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 221).

A doutrina dominante do Direito Internacional entende como mais prudente, para o reconhecimento de novos Estados, a adoção do critério editado pelo Conselho das Comunidades Européias, no qual se exige que o novo Estado: respeite a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), o Acordo Final de Helsinque e a Carta de Paris, especialmente no tocante a direitos humanos, estado de direito e democracia; garanta os direitos dos grupos étnicos e nacionais; respeite os limites territoriais estabelecidos; aceite todas as obrigações atinentes ao desarmamento e não-proliferação de armas nucleares; e aceite os instrumentos pacíficos de solução das controvérsias. O reconhecimento da ONU depende da anuência de seu Conselho de Segurança.

Ao discorrer sobre a natureza declaratória do reconhecimento de Estado, o Professor Francisco Rezek (Direito Internacional Público: curso elementar. 11. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 226) considera como sendo a melhor tese para a questão a que está estampada no art. 13 da Carta da Organização dos Estados Americanos (Reformada pelo Protocolo de Buenos Aires (1967), de Cartagena (1985), de Washington (1992), de Manágua (1993) e de Washington (1997):

Art. 13 A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos outros Estados. Mesmo antes de ser reconhecido, o Estado tem o direito de defender a sua integridade e independência, de promover a sua conservação e prosperidade, e, por conseguinte, de se organizar como melhor entender, de legislar sobre os seus interesses, de administrar os seus serviços e de determinar a jurisdição e a competência dos seus tribunais. O exercício desses direitos não tem outros limites senão o do exercício dos direitos de outros Estados, conforme o direito internacional.

O reconhecimento de um Estado pode ser, basicamente, de quatro tipos distintos: - formal, com uma declaração aos demais Estados, notificando que reconhece a existência do novo ente; - diplomático, com o envio de diplomatas ao novo Estado ou acreditando seus representantes; de direito, com o estabelecimento de tratados com o novo governo; e de fato, com a formalização de projetos de cooperação conjunta. Não existe a obrigação de reconhecimento pleno.



É plausível e, por vezes, mais indicado, que um Estado não reconheça outro pela vertente da formalidade ou do direito, mas o reconheça sob o aspecto diplomático e de fato. Assim, neste exemplo, poderia acompanhar os direitos dos seus nacionais que se encontram no território do novo Estado, bem como prestar ajuda humanitária quando fosse o caso.

Dessa forma, avaliamos que o reconhecimento de um novo Estado, na América Latina ou fora dela, é uma decisão discricionária que precisa ser tomada pelo Governo, assessorado por sua Chancelaria, para cada caso concreto que se apresente.

Além disso, devemos perscrutar o significado do princípio da autodeterminação dos povos, inscrito no caput do art 4º da Constituição, como um dos regentes da conduta do nosso país face às relações internacionais. José Cretella Júnior, nos seus “Comentários à Constituição Brasileira de 1988” (Volume I. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 172), ao tratar do citado princípio, afirma que “cada Estado tem direito, decorrente de sua soberania, de estabelecer parâmetros de ordem pública interna, livre de quaisquer ingerências de outros Estados. (...) A autodeterminação é uma escolha ou opção interna, cujo característico deve ser o da liberdade absoluta”.

Como corolários do princípio da autodeterminação dos povos, temos o princípio da autonomia e o princípio da não-ingerência. Este último determina a não-interferência de um Estado nos assuntos internos de outros Estados. É certo que a não-ingerência não significa ausência de influência política e econômica, pois os Estados são interdependentes em vários níveis. Porém, devemos ter em mente que esse princípio de direito internacional “garante ao Estado a liberdade de escolha de seu próprio destino” (Marcelo Dias Varella. Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 6).

Em virtude do que foi mencionado, constatamos que o acréscimo de um parágrafo ao art. 4º da Constituição, conforme pretende a PEC Nº 16, de 2008, vedando o reconhecimento de qualquer novo país latino-americano criado a partir de separação territorial, entra em choque com o princípio da autodeterminação dos povos, constante do inciso III do mesmo artigo. Sendo assim, deve o princípio ter prevalência, visto que é um dos esteios da postura brasileira no trato de suas relações internacionais.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, opinamos pela **rejeição** da Proposta de Emenda à Constituição Nº 16, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator