



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 1.442, DE 2009

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2008, tendo como primeiro signatário o Senador Cristovam Buarque, que altera o art. 4º da Constituição Federal para vedar o reconhecimento de novo país latino-americano criado a partir de secessão.

RELATORA DO VENCIDO: Senadora SERYS SLHESSARENKO

### I – RELATÓRIO

Cabe a esta Comissão a análise da Proposta de Emenda à Constituição Nº 16, de 2008, tendo como primeiro signatário o Senador Cristovam Buarque, que tem como objetivo alterar a constituição para incluir em seu texto a vedação de reconhecimento de novo país latinoamericano 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

Por primeiro cumpre ressaltar que o termo secessão não tem este peso pejorativo que a proposta pretende atribuir. Quer dizer que, nem toda secessão é necessariamente fruto de injustiça praticada por um governador tirano, pelo contrário, pode ser fruto de um plebiscito que assim decida e o povo, livremente, ratifica a separação de parte de seu território como uma nova nação independente.

Portanto a proposta tem seu objetivo baseado na idéia errônea da secessão como resultante de uma ação que contraria o interesse maior da Nação e seu povo.

Outro ponto que merece destaque é que vedar o reconhecimento geraria uma distorção dentro da própria constituição ao afrontar os princípios constitucionais insculpidos no inciso III, do Art. 4º da Constituição Federal, que assegura a autodeterminação dos povos como um dos princípios fundamentais que regem as relações internacionais do Brasil. Ora, se o Brasil não reconhecer novos países na América Latina estará contrariando fortemente este princípio.

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”.

Não podemos ter como princípio de relações internacionais uma postura prévia que já veda o reconhecimento. Tal posição não se coaduna com a cultura de política internacional onde cada caso deve ser analisado em sua especificidade.

Em que pese a intenção democrática do autor, a proposta tem em seu espírito uma premissa falsa que poderia engessar a política externa brasileira neste tocante.

Segundo preceitua o Direito Internacional o reconhecimento de novos Estados, deve seguir uma estrutura mais prudente, na direção dos critérios adotados pelo Conselho das Comunidades Européias, que faz as seguintes exigências ao novo Estado:

- respeitar a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), o Acordo Final de Helsinque e a Carta de Paris;
- garantir os direitos dos grupos étnicos e nacionais;
- respeitar os limites territoriais estabelecidos;
- aceitar todas as obrigações atinentes ao desarmamento e não-proliferação de armas nucleares;
- aceitar os instrumentos pacíficos de solução das controvérsias

Assim sendo, a aprovação da presente proposta traria rigidez desnecessária às relações internacionais do país, em desacordo com a própria doutrina internacional. Em nosso entendimento, e no da própria doutrina, o reconhecimento de um novo Estado deve ser uma decisão discricionária do Governo, analisando cada caso concreto conforme os elementos que se apresentem.

Destacamos uma vez mais o mérito da intenção do autor da proposta, buscando apenas garantir que o país, sendo um relevante ator da América Latina, agisse em auxílio aos interesses de povos prejudicados por ações despropositadas de governantes e facções que não respeitassem a aristotélica vontade geral, mas por todo o exposto não podemos concordar com sua aprovação.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, votamos pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2008.

Sala da Comissão, 5 de agosto de 2009.

**Senador DEMÓSTENES TORRES**

, Presidente

, Relatora

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 16 DE 2008

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 15/08/08, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <b>Senador DEMÓSTENES TORRES</b>	
RELATOR: <u>DO VENCIDO: SENADORA SERYS SILHESSARENKO</u>	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)</b>	
MARINA SILVA	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELEI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. SERYS SILHESSARENKO
<b>MAIORIA (PMDB, PP)</b>	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCA
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
<b>BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)</b>	
KÁTIA ABREU	1. Efraim Morais
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPIINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
<b>PTB</b>	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
<b>PDT</b>	
OSMAR DIAS	1. FLÁVIO TORRES

## **LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**

### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

.....

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

.....

III - autodeterminação dos povos;

.....

DOCUMENTO ANEXADO, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

## **RELATÓRIO**

**RELATOR: Senador GILVAM BORGES**

**RELATORA “AD HOC”: Senadora LÚCIA VÂNIA**

### **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 16, de 2008, de autoria do Senador Cristovam Buarque, acrescenta um § 2º ao art. 4º da Constituição Federal, para dispor que a República Federativa do Brasil não reconhecerá novo Estado criado a partir da secessão territorial de qualquer país latino-americano.

A PEC apresenta como justificativa a circunstância de que eventual secessão territorial em país pertencente à comunidade latino-americana de nações representaria atentado à história local, bem assim às boas relações de convivência na região. Sugere-se, por igual, que eventual secessão poderia ensejar grave precedente a afastar as sólidas relações existentes entre os Estados que, por laços culturais e de amizade, pertencem a essa comunidade.

### **II – ANÁLISE**

O mérito da proposta está em assegurar a unidade territorial e política dos países que compõem o universo latino-americano. A previsão constitucional alvitrada, mais do que oferecer balizamento técnico-jurídico ao reconhecimento de Estado, proporciona importante sinalização política tanto para o Poder Executivo, responsável entre nós por esse reconhecimento, quanto para grupos favoráveis, por tal ou qual motivo, à secessão, dentro ou fora de um dado país.

O desfecho em secessão da eventual míngua de desenvolvimento econômico e do possível aumento dos problemas políticos não deve ser tolerado. Assim proceder representa homenagem à história regional, bem assim convite à solução de possíveis contendas acaso existentes pelos meios pacíficos admitidos pelo direito internacional e até aqui empregados pelos países da região.

### III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2008.

Sala da Comissão

, Presidente

, Relator

VOTO EM SEPARADO DO SENADOR EDUARDO SUPILCY PERANTE A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA.

### 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 Crotella 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

Publicado no DSF, de 05/09/2009.