

4 Tentativas de aumento de participação institucional pelo Congresso brasileiro

Como visto no segundo capítulo, as análises do comportamento do Legislativo podem ser divididas basicamente entre aquelas que sustentam um padrão de abdicação dos parlamentares, havendo, portanto, subordinação do Congresso ao Executivo, e as que identificam um padrão de delegação dos congressistas, que manteriam mecanismos de controle sobre o mandatário os quais lhes permitiriam, em caso de discordância a respeito da delegação, voltar a participar do processo decisório.

Nesse sentido, serão apresentadas no presente capítulo as tentativas de aumento de participação do Legislativo com relação à aprovação de tratados internacionais, para se compreender se, na relação de delegação em estudo, os congressistas puderam, em situação de divergência de interesses, ampliar a sua participação institucional e garantir a execução de seus interesses.

Foram identificados no capítulo anterior dois momentos de tentativa de mudança nos padrões institucionais de atuação, de modo a conferir maiores poderes ao Legislativo: primeiro, com a modificação de algumas regras constitucionais quando da formulação da CF/88; e segundo, com a afirmação do poder de emendas pelo Congresso brasileiro.

A tentativa de mudança constitucional durante a Assembléia Constituinte será apresentada na primeira seção (4.1), onde será visto o esforço promovido por parte dos parlamentares para participar das negociações da dívida externa junto ao FMI.

Na seção seguinte (4.2), será analisada a afirmação do poder de apresentação de emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas a tratados internacionais pelos congressistas. Além do Acordo entre Brasil e EUA sobre Alcântara, destacado no capítulo anterior, outro caso já foi apresentado em estudo de Cesar (2002): a inclusão de cláusula interpretativa ao TNP. Com base nesses dois exemplos, Cesar sustentou que a participação do Legislativo, ou seja, o

rompimento da relação de delegação ao Executivo e a atuação ativa dos parlamentares por meio da aplicação de emendas, ocorreu em função do tema sob análise, qual seja, defesa nacional e segurança. Para que se possa avançar nessa questão, os casos trazidos por Cesar (o acordo entre Brasil e EUA com relação a Alcântara e a adesão brasileira ao TNP) serão combinados a outros acordos relativos a defesa nacional e segurança, de modo a testar a hipótese da participação do Congresso em função da matéria do ato internacional sob análise. Ademais, serão analisados tratados internacionais referentes a outras áreas - os acordos de promoção e proteção de investimento, destacados no capítulo anterior – com relação aos quais os congressistas brasileiros também usaram seu poder de formulação de ressalvas e cláusulas interpretativas.

A partir daí, algumas outras proposições serão sugeridas no lugar da hipótese de participação do Legislativo em função da matéria e serão apresentadas tentativas mais recentes de mudança institucional por parte dos parlamentares, ainda não-efetivadas (seção 4.3).

4. 1.

A Assembléia Constituinte e a questão da dívida externa

Pode-se dizer que a questão da dívida externa brasileira foi um dos grandes temas de política externa nos anos 1980. Altamente politizada, a matéria foi frequentemente trazida em debates parlamentares, em manifestações de insatisfação com relação às prerrogativas unilaterais do Executivo (Grillo, 1991). Em outubro de 1980, o senador Itamar Franco já alertava para a forma como o Executivo vinha “assumindo compromissos externos em nome do país sem a devida consulta ao Congresso Nacional” (*apud* Grillo, 1991, p. 161).

O endividamento externo brasileiro vem de longa data. Com relação ao FMI, o recurso pelo Brasil a empréstimos garantidos pela instituição financeira teve início ainda na década de 1950 (Almeida, 2003, p. 42). Apesar de identificarem-se momentos de conflito político com Fundo desde 1959, com o rompimento do acordo *stand-by* pelo governo JK, a grande politização do tema vai ocorrer somente nos anos 1980, quando os Estados latino-americanos se viram envolvidos em séria crise econômica. Durante esse período, o Brasil, com as contas externas gravemente afetadas pelas duas crises do petróleo da década

anterior, saiu em busca de créditos emergenciais e do reescalonamento de seus pagamentos.

O pedido formal de ajuda ao FMI, postergado ao máximo em função das eleições legislativas, foi feito em novembro de 1982. A presença dos acordos com o Fundo na agenda política doméstica dessa época foi destacada por Carneiro e Modiano: “a renegociação da dívida externa era questão predileta dos partidos da oposição durante a campanha eleitoral” (1990, p. 330-31). Nesse contexto, o anúncio do programa que o governo iria apresentar ao Fundo inaugurou um novo modelo para as negociações da dívida externa brasileira:

Quando cessou o fluxo de empréstimos voluntários, o principal desafio dos negociadores deixou de ser apresentar perspectivas favoráveis para o futuro da economia e emitir sinais de austeridade para os credores privados, e passou a ser a submissão das políticas macroeconômica e comercial ao crivo do FMI. As negociações passaram a ser realizadas com a equipe do Fundo, com o entendimento de que os bancos endossariam os resultados. (Carneiro & Modiano, 1990, p. 330).

Outra inovação ocorreu com relação aos atores envolvidos na condução das negociações. Estas foram dirigidas exclusivamente pela área econômica do governo – por funcionários do Banco Central e dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento –, afastando-se o MRE (Cervo & Bueno, 2002, p. 429-35). Sem a presença de diplomatas brasileiros, sucederam as tratativas das cartas de intenções entre o governo e o Fundo ao longo dos anos seguintes, inclusive depois da moratória declarada pelo governo Sarney em fevereiro de 1987.

Tal como o Itamaraty, também o Congresso foi isolado do processo de renegociação, o que foi alvo de objeção pela maioria dos parlamentares. Como na fala do senador Itamar trazida acima, os anais do Congresso registraram inúmeras manifestações de parlamentares exigindo informações e participação com relação aos acordos assinados entre o Brasil e o FMI (Grillo, 1991). A resposta do Executivo, ainda com base na EC n. 1/69, era no sentido de que tais acordos não precisariam ser submetidos a referendo do Congresso porque não seriam tratados *stricto sensu*, mas apenas atos complementares assinados no marco do Convênio Constitutivo do Fundo, ao qual o Brasil já havia aderido em maio de 1946, com a devida aprovação legislativa.

Identificada a situação de usurpação de sua competência por parte do Executivo, os legisladores reagiram buscando assegurar maiores poderes

institucionais de participação. Desse modo, durante a Assembléia Constituinte, foram grandes os esforços promovidos pelos parlamentares para garantir-lhes participação no processo decisório da dívida externa. Como relata o deputado José Dirceu:

Na época da elaboração da Carta Magna havia uma preocupação muito grande com os acordos do FMI e outros atos internacionais de natureza financeira, bem como com a necessidade de que tais diplomas fossem submetidos ao crivo soberano do Congresso Nacional (DCD, 30/10/99, p. 51637).

Os resultados dessa tentativa de aumento de competência institucional estão consubstanciados nos incisos I, do art. 49, e V, do art. 52, da CF/88. O primeiro incluiu a expressão “que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” dentre os atos internacionais a serem submetidos a referendo do Congresso. O segundo estabeleceu a competência do Senado para “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”¹⁰¹.

Referindo-se ao novo dispositivo do artigo 52, Mazzuoli contextualiza sua inclusão na nova Constituição:

A origem histórica do dispositivo em análise liga-se ao fato de que, à égide da Carta de 1969 o Executivo, celebrando discricionariamente contratos e acordos com bancos e entidades estrangeiras, acabou por agravar sobremaneira a dívida externa brasileira, sem o conhecimento e o controle do Parlamento. O Senado não havia, à época, competência para autorizar tais operações externas, o que só veio a ocorrer com a Carta de 1988, que corrigindo o problema, lhe atribuiu esse poder (Mazzuoli, 2003, p. 113).

Também não foi outro o objetivo da mudança promovida no artigo 49. A inovação teve origem na proposta do constituinte Octávio Elísio que previa a competência do Congresso para “aprovar, ou não, tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo presidente da República, ou atos assinados por autoridade governamental que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. A intenção de incluir dentre as atribuições do Legislativo a aprovação dos compromissos com relação ao endividamento externo do país esteve presente na justificativa apresentada por Elísio quando da propositura do novo dispositivo (Medeiros, 1995, p. 372).

O objetivo de incluir as operações de crédito internacional ainda pode ser depreendido da reação do constituinte Roberto Campos. Este, por duas vezes, apresentou emenda recomendando a supressão da parte relativa a “atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, no entendimento que tais atos requeriam pronta deliberação, não podendo aguardar aprovação congressual. Além disso, Campos argumentava que somente *a posteriori* se poderia verificar se o ato foi ou não gravoso. Suas emendas, porém, foram rejeitadas e o acréscimo proposto por Elísio foi mantido, com pequenos ajustes, no texto final, promulgado em 1988 (Medeiros, 1995, p. 374-82).

Assim, percebe-se que também no caso da nova redação do artigo 49:

Quando inseriram essa norma no texto constitucional [art. 49, I], os legisladores da Carta de 1988 tinham o evidente propósito de estabelecer a necessidade de aprovação dos tratados internacionais pelo Congresso Nacional, enfatizando aqueles que acarretam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Isso se deveu ao fato de que as implicações do endividamento externo tomaram conta do debate na época da elaboração da nova carta brasileira. Quando consultamos os anais da Assembléia Constituinte, verificamos o claro propósito de incluir também o endividamento externo entre os tipos de ato internacional que deveriam passar pelo crivo do Congresso Nacional (deputado Antonio Carlos Pannunzio, Parecer ao Projeto de Decreto Legislativo n. 8/1999, apresentado em 2002).

No entanto, a combinação da redação modificada do inciso I do art. 49 com o novo inciso V do art. 52 gerou grande incerteza quanto à sua aplicação. No afã de evitar a evasão do Executivo, os parlamentares constituintes deram origem a um texto ambíguo no qual não ficou claro se na questão dos acordos com o FMI caberia **aprovação do Congresso** (se entendidos tais acordos como atos internacionais gravosos ao patrimônio nacional) ou **autorização do Senado** (caso entendido como operação financeira externa). Outra dúvida, de caráter mais geral, foi suscitada com relação à necessidade de aprovação congressual para os acordos internacionais: teria havido limitação, ficando pendente de aprovação legislativa somente os acordos que impusessem encargos financeiros ao país, ou mantivera-se a competência com relação a todos os acordos internacionais?

¹⁰¹ A Constituição de 1967, bem como a EC n. 1/69, já previa a necessidade de tal autorização pelo Senado, mas tão somente com relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, excluindo a União e os Territórios.

Com relação à última questão, predominou o entendimento de continuidade com relação às ordens constitucionais anteriores, não havendo restrição à aprovação de acordos pelo Congresso. Assim:

A conclusão só pode ser que o legislador constituinte desejou estabelecer a obrigatoriedade do assentimento do Congresso para os tratados internacionais, dando ênfase para aqueles que acarretem encargos, gravames, ônus financeiros, para o patrimônio nacional (Medeiros, 1995, p. 197).

Também no que diz respeito à competência para decidir sobre os acordos com o FMI, houve a manutenção da prática anterior à Nova República. Contrariamente a manifestações de diversos constitucionalistas, o entendimento dos agentes do Executivo, manifestado pelo procurador-geral da Fazenda Nacional em depoimento à Comissão do Congresso destinada ao exame da dívida externa, foi no sentido de reiterar a tese da prescindibilidade da aprovação congressual para o levantamento de recursos junto ao FMI, tendo em vista que o *stand-by agreement* assinado entre as partes seria mero ato de execução do Convênio Constitutivo do Fundo, já aprovado pelo Congresso¹⁰² (Medeiros, 2003, p. 73).

A prática de evasão ao poder do Congresso foi efetivamente adotada em setembro de 1990, quando o governo brasileiro enviou carta de intenções ao Fundo sem requisitar autorização dos senadores (Medeiros, 1995, p. 407), nem submeter o acordo final ao Congresso. Assim, tanto senadores como deputados se viram excluídos do processo¹⁰³, ainda que a dívida externa tenha sido um dos temas mais recorrentes no discurso dos parlamentares brasileiros após a redemocratização. De acordo com levantamento realizado por Cesar, no governo Sarney, os assuntos de política externa com maior presença na fala dos deputados foram a dívida externa e o investimento estrangeiro, que representaram 25% do total de discursos analisados (2002, p. 91). Entre os senadores, a questão do endividamento externo representou 7% de suas manifestações na tribuna (Cesar, 2002, p. 93).

¹⁰² Outro argumento favorável à dispensa de aprovação pelo Congresso parte do próprio FMI, que desde 1979 optou por não qualificar os *stand-by agreements* como acordos internacionais. Os *agreements* seriam simples arranjos, acordos informais, sem caráter jurídico e carentes, portanto, de vínculo contratual (Mazzuoli, 2003, p. 120-122).

¹⁰³ Desde a promulgação da CF/88, o governo brasileiro assinou acordos *stand-by* com o FMI em 29/02/1992, 13/11/1998, 14/09/2001 e 07/08/2002. Cf. Almeida, 2003, p. 63.

Descontentes com a situação, parlamentares propuseram novos projetos que pudessem redefinir claramente suas relações com o Executivo nas questões referentes à dívida externa. Em 1991, o senador baiano Jutahy Magalhães apresentou a Indicação de n. 3, sugerindo que a Comissão de Constituição e Justiça do Senado (CCJ) estudasse a regulamentação da aprovação das operações financeiras com o FMI, de modo a garantir que tais operações fossem submetidas à prévia aprovação do Congresso.

Em seguimento à Indicação, o relator da CCJ, senador José Eduardo (PTB-PR), apresentou o projeto de resolução n. 44, dispondo que o envio de Carta de Intenções ao Fundo deveria ser precedido de autorização do Senado, onde ainda deveria ser ouvida a CCJ. Caso esta comissão entendesse que o ato poderia ser qualificado como gravoso ao patrimônio nacional, ele ainda deveria ser encaminhado à aprovação do Congresso, nos termos do artigo 49, I, da CF/88. O projeto, aprovado por unanimidade, seguiu para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde o relator, senador Jonas Pinheiro (PFL-MT) preferiu manter a competência de autorização do Senado, retirando a possibilidade de submissão da questão à aprovação congressional¹⁰⁴.

O substitutivo de Pinheiro foi aprovado no plenário da Casa, em 10 de agosto de 1993, mas, em discussão em turno suplementar, em 17 de setembro, recebeu emenda do senador Hydeckel de Freitas que reinseria ao dispositivo a necessidade de manifestação da CCJ quanto à configuração de “ato gravoso” pela operação. O projeto retornou então à CCJ para exame da emenda e lá ficou parado desde 1993, sendo a proposta de resolução declarada prejudicada e arquivada em janeiro de 1999.

¹⁰⁴ Nesse sentido, o substitutivo de Pinheiro previa que “no caso das operações de crédito junto ao Fundo Monetário Internacional, os pedidos de autorização para a sua realização deverão ser encaminhados ao Senado Federal instruídos com os seguintes documentos e informações: I – mensagem do Sr. Presidente da República acompanhada de Exposição de Motivos subscrita pelo Ministro de Estado competente, explicitando: a) as razões que recomendam a iniciativa; b) o interesse nacional na realização da operação e os motivos que a ensejam; c) a capacidade do país para assumir o ônus; d) o impacto da operação sobre a estabilidade de preços e o crescimento econômico do país; e e) outros dados relevantes; II – pareceres do Banco Central do Brasil e da Secretaria do Tesouro Nacional contendo minuciosa descrição dos aspectos financeiros da operação e de seus impactos monetários, cambiais e fiscais; III – cópia autenticada da carta de intenções ou outro documento que consubstancia a posição do governo perante o organismo internacional; IV – natureza da garantia exigida; V – as demais informações e exigências contidas nas alíneas e, f, g, h, i e j do parágrafo anterior” (Medeiros, 1995, p. 402-403).

Ao final de 1998, o tema da dívida externa voltou com força à agenda política doméstica, quando o Brasil foi atingido pela crise financeira internacional e recebeu um pacote de ajuda do Fundo, por meio de um acordo preventivo, com desembolso possível de até US\$41,5 bilhões (Almeida, 2003, p. 51-62). Outros dois acordos *stand-by* ainda seriam assinados durante o governo Cardoso, um em setembro de 2001 e outro um ano mais tarde.

Foi em 2001 que se apresentou nova tentativa de aumento dos poderes parlamentares. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 28/2001, do senador Ademar Andrade (PSB-PA), inseria parágrafo único ao artigo 49, de modo a explicitar o poder do Congresso de apreciar acordos e contratos internacionais, firmados por entes públicos com organismos financeiros internacionais, quando a República Federativa do Brasil figurasse como parte, avalista ou garantidora¹⁰⁵. Andrade justificou a importância de sua proposta no sentido de que:

Apesar de o inciso I, do art. 49, da Constituição da República dispor que compete, exclusivamente, ao Congresso Nacional, ‘resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional’, alguns instrumentos internacionais de alta relevância para a Nação não são submetidos ao crivo do Parlamento, como, por exemplo, os acordos celebrados com o Fundo Monetário Internacional.¹⁰⁶

Andrade pretendia então, por meio da modificação constitucional, “encerrar a interminável discussão entre os defensores e opositores da apreciação congressional dos acordos com o FMI”¹⁰⁷, consolidando o entendimento da necessidade de apreciação do Congresso Nacional. O senador ainda trouxe entre seus argumentos a importância de tais acordos, tendo em vista que:

O FMI sempre condiciona a liberação dos recursos por ele administrados a uma série de **medidas e metas econômicas**, que devem ser diligentemente cumpridas pelo Estado tomador. As regras e diretrizes do FMI, em geral, suscitam graves e profundas conseqüências na economia dos Estados tomadores dos recursos. O caso brasileiro, aliás, bem ilustra essa hipótese, na medida em que o País vem sendo instado a **obter reiterados e elevados superávits primários no setor público**,

¹⁰⁵ A PEC previa: “Art. 1º - É acrescido o seguinte parágrafo único ao artigo 49 da Constituição Federal: Art. 49. [...] Parágrafo único: Na competência prevista no inciso I, inclui-se a apreciação de todos os acordos, entendimentos, contratos ou atos internacionais, firmados por entes da administração pública direta e indireta com organismos financeiros internacionais, quando a República Federativa do Brasil figurar na qualidade de parte, avalista, fiadora ou garantidora”, DSF, 24/08/2001, p. 18278.

¹⁰⁶ Justificação da PEC n. 28/2001, DSF, 24/08/2001, p. 18278.

¹⁰⁷ Ibid.

com a diminuição dos recursos destinados aos investimentos, como consequência do acordo firmado em 1998 com o Fundo. No que se refere ao acordo negociado com o Fundo neste ano, vale ressaltar que seus termos derogam, na prática, disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, recentemente aprovadas pelo Congresso Nacional. Tendo em vista o **grau de ingerência** dos entendimentos firmados com o Fundo **na política econômica** e na vida dos cidadãos, não é possível se continuar negando ao Congresso Nacional o direito e o dever de apreciá-los previamente. Não é sustentável, no atual estágio de desenvolvimento da democracia brasileira, que o Parlamento, no caso dos acordos com o FMI, permaneça relegado à função de simples espectador sem qualquer poder decisório. A presente Proposta de Emenda à Constituição visa a sanar essa lacuna no ordenamento jurídico, incluindo, no rol das atribuições exclusivas do Congresso Nacional, o poder de deliberar sobre os acordos, contratos e entendimentos, assinados com o Fundo ou qualquer outra instituição internacional de crédito [grifou-se].¹⁰⁸

Nada obstante, a PEC não foi bem-sucedida. Distribuída na CCJ em agosto de 2001, para relatório do senador Francelino Pereira, este foi apresentado apenas em setembro de 2002. Antes que a matéria fosse deliberada na Comissão, porém, a PEC foi arquivada em janeiro de 2003, quando teve fim o mandato do senador Andrade¹⁰⁹.

É importante, contudo, voltarmos a um dos pontos trazidos pelo senador Andrade em sua argumentação. A questão a ser destacada diz respeito aos efeitos que os acordos com o FMI teriam em políticas macroeconômica e comercial do governo brasileiro. Tal como reiterado por vários outros parlamentares, os acordos implicariam a adoção, no plano doméstico, de políticas econômicas específicas, que envolvem ajustes fiscais e determinadas medidas monetárias.

Diante do insucesso das propostas que visavam à participação do Congresso na negociação e assinatura de acordos entre o governo brasileiro e o FMI, permanece a questão com relação ao uso, pelos parlamentares, de suas prerrogativas na esfera da legislação doméstica. Assim, após o fracasso na tentativa dirigida ao plano internacional, por que os parlamentares não buscaram participar da formulação ou, mais precisamente, manifestar suas objeções, com relação às políticas econômicas específicas que estariam previstas em tais acordos?

Uma resposta já levantada no estudo de Figueiredo & Limongi (1999), especialmente no que concerne às políticas de estabilização econômica dos sucessivos governos após a redemocratização, identifica o uso pelo Executivo de

¹⁰⁸ Justificação da PEC n. 28/2001, DSF, 24/08/2001, p. 18279.

poderes legislativos remanescentes do regime autoritário, as medidas provisórias, em tal matéria. A delegação do Legislativo ao Executivo nessa área teria ocorrido em função da presença de custos certos (e concentrados) no presente, combinados a benefícios incertos no futuro com relação a tais políticas. Desse modo, o comportamento racional dos parlamentares seria evitar mostrarem-se, perante o eleitorado, como responsáveis por medidas impopulares, bem como não se associarem, pessoalmente, a eventuais fiascos (Figueiredo & Limongi, 1999, p. 155).

Assim o insucesso dos esforços de alguns parlamentares por efetiva atuação nos acordos com o FMI poderia, no mesmo sentido, estar associado à conjuntura de intenso conflito político e condições econômicas adversas (Figueiredo & Limongi, 1999, p. 156). Com efeito, os acordos *stand-by* foram negociados em momentos críticos no cenário econômico brasileiro, onde pareceu não haver consenso sobre a real conveniência da inclusão dos parlamentares em tal matéria.

4. 2.

O poder de emendas e a defesa da soberania nacional

Vista a tentativa frustrada de mudança institucional promovida com a promulgação da CF/88, serão agora tratados alguns casos em que o Congresso buscou ampliar seus poderes institucionais, sem reforma constitucional, por meio da afirmação de seu poder de apresentação de emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas a tratados internacionais.

De acordo com Cesar (2002), esta tentativa de aumento participação teria ocorrido em casos de defesa nacional e segurança, no processo de aprovação do Acordo entre Brasil e EUA para o uso do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) e da adesão brasileira ao TNP. A autora sustenta que “acordos internacionais que engajam o Brasil em temas relacionados a segurança e defesa nacional têm sido objeto de preocupação constante nas discussões do Congresso Nacional”, trazendo à tona uma “tendência parlamentar de não contentar-se em aprovar os acordos na íntegra” (Cesar, 2002, p. 78). Antes de tudo, cabe trazer

¹⁰⁹ Cf. art. 332, II, do RISF.

uma ressalva a tamanha generalização tendo em vista a análise de apenas dois acordos.

Nesse sentido, será ampliado o número de acordos analisados de modo a testar a hipótese levantada por Cesar. Assim, no que se refere à política brasileira para o uso comercial do CLA, serão trazidos os três acordos enviados ao Congresso sobre a matéria: dois acordos de salvaguardas tecnológicas para o uso do CLA, assinados com os EUA e a Ucrânia, em 18/04/2000 e 16/01/2002, respectivamente, e o tratado celebrado com a Ucrânia a respeito de utilização do veículo de lançamento ucraniano Cyclone-4 a partir do CLA, em 21/10/2004 (seção 4.2.1). Em seguida, será objeto de apreciação não só a adesão brasileira ao TNP, como também a ratificação do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, da sigla em inglês *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*). Ambos os acordos tratam de segurança e desarmamento nuclear, de modo que permitem testar de modo mais amplo a hipótese de maior participação do Legislativo em temas de segurança e defesa nacional (seção 4.2.2). Por último, diante da não-confirmação da hipótese de Cesar nas duas seções anteriores, e do desenvolvimento de hipótese alternativa, será considerada também a apresentação de emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas pelo Congresso aos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPRI) (seção 4.2.3).

4.2.1.

O Congresso e a política brasileira para o uso comercial do CLA: três momentos

Neste momento, o objetivo será buscar compreender o papel do Legislativo no processo de formulação da política externa no caso específico da política de desenvolvimento do uso comercial do CLA. Serão exploradas as diferenças de atuação do Congresso nos três acordos internacionais já assinados pelo governo brasileiro com relação ao CLA: os dois acordos de salvaguardas tecnológicas para o uso do CLA, assinados com os EUA e a Ucrânia, e o tratado celebrado com a Ucrânia a respeito da utilização do Cyclone-4.

Esses três atos internacionais assinados pelo governo brasileiro tiveram diferentes destinos no nível doméstico: o acordo com os EUA nunca saiu do Congresso e encontra-se, até hoje, “engavetado” na Câmara dos Deputados; o

acordo com a Ucrânia sobre salvaguardas foi aprovado com cláusulas interpretativas, renegociadas pelos dois governos; e o tratado referente ao Cyclone-4 foi aprovado pelo Congresso sem restrições.

De princípio, pretende-se reexaminar o argumento desenvolvido por Cesar (2002: 67, 88, 109, 113) de que a busca do Legislativo em aumentar sua participação em política externa com relação ao Acordo com os EUA se daria devido a uma maior sensibilidade do Legislativo em matéria de defesa nacional. Nada obstante, os três acordos internacionais sob análise dizem respeito a questões de defesa nacional e o Legislativo somente buscou aumentar sua participação em dois deles, como será visto a seguir.

Vale lembrar que nos casos em análise, as explicações realistas sistêmicas levariam a crer em um maior sucesso do acordo de salvaguardas assinado com os EUA do que dos acordos assinados com a Ucrânia. Isso porque não só o poder de influência sobre o Brasil da potência hegemônica mundial é muito maior do que o da Ucrânia, como também o seu poder econômico se mostra de especial relevância, visto que as empresas norte-americanas dominam cerca de 80% do mercado mundial de satélites (Silva Filho, 1999). Assim, segundo uma perspectiva realista sistêmica, o acordo com os EUA teria sido mais provável do que com a Ucrânia e estaríamos frente a uma anomalia empírica. Esta pode ser explicada de modo mais satisfatório por meio de uma análise da interação complexa entre política doméstica e negociações internacionais, como será visto a seguir.

O desenvolvimento da política espacial brasileira remonta a meados dos anos 1960, tendo adquirido especial relevância na década de 1980. Em 1979, foi criada a Missão Espacial Completa Brasileira (MECB)¹¹⁰ cujo objetivo era desenvolver um programa espacial completo, ou seja, levar ao espaço um satélite nacional em um foguete brasileiro a partir de um centro de lançamento localizado

¹¹⁰ Em 1994, a MECB foi substituída pelo Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) com a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE), que estabeleceu os novos objetivos e diretrizes dos programas e projetos nacionais relativos à área espacial. A partir da aprovação da Lei n° 9.994, de 24/07/2000, o PNAE conta também com os recursos provenientes do Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Setor Espacial (Fundo Espacial).

em nosso território¹¹¹. Nesse sentido, o desenvolvimento do CLA foi iniciado nos anos 1980 em virtude do esgotamento da primeira base de lançamentos do Brasil, o centro da Barreira do Inferno (RN).

Desde 1997, o Departamento de Desenvolvimento Aeroespacial da Infraero vem desenvolvendo um modelo para a utilização comercial do CLA de modo a aproveitar o imenso potencial da base e inserir-se no lucrativo mercado de transporte espacial, paralelamente ao desenvolvimento do projeto espacial autônomo brasileiro¹¹². O uso comercial do CLA requer a garantia, aos Estados e empresas que dele se servirão, de uma proteção mínima de seus bens e equipamentos de tecnologia espacial. O instrumento jurídico para tal proteção no sistema internacional consiste na promoção de acordos de salvaguardas tecnológicas que impeçam a transferência não autorizada de tecnologia. No Brasil, para promover o uso comercial do CLA, o Executivo assinou acordos de salvaguarda com os EUA e a Ucrânia e um tratado de cooperação para o lançamento do foguete Cyclone-4 a partir do CLA, também com a Ucrânia. Os dois acordos foram assinados durante o governo Cardoso, enquanto o tratado foi celebrado no primeiro ano do governo Lula, em seqüência a dois memorandos de entendimento assinados entre o Brasil e a Ucrânia em 2002.

Assim, o passo inicial para a garantia da propriedade intelectual aos eventuais parceiros comerciais do Brasil no CLA foi dado em 18 de abril 2000, com a assinatura, em Brasília, do “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos EUA nos lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara” (doravante, AST Brasil-EUA). O acordo foi encaminhado pelo presidente Cardoso para a aprovação do Congresso quase um ano depois. Antes disto, porém, o assunto entrou na agenda política e manifestações contrárias ao acordo, por conta de suposta ofensa à soberania

¹¹¹ Até hoje, porém, o Brasil não desenvolveu essa missão e os únicos países capazes de construir e operar veículos lançadores de satélite são: EUA, Rússia, China, França, Itália, Japão, Ucrânia, Índia, Israel e Paquistão.

¹¹² Pode-se destacar três fatores que colocavam, nesse momento, o CLA em posição vantajosa frente às demais bases de uso comercial: (i) economia – a base se encontra a 2º18’ ao sul da Linha do Equador, o que pode representar uma diminuição nos custos de lançamento de até 30%; (ii) segurança – o local dispõe de condições climáticas favoráveis, estabilidade geológica e baixa densidade demográfica ao seu redor, o que reduz os eventuais riscos do empreendimento; e (iii) disponibilidade – o CLA ainda é subutilizado pelo Brasil e apresenta grande disponibilidade aos

nacional, surgiram em diversos campos: mídia, comunidade científica, ONGs, integrantes das Forças Armadas e partidos de esquerda. No que diz respeito ao Legislativo em particular, os deputados Virgílio Guimarães (PT-MG) e Walter Pinheiro (PT-BA) anteciparam-se ao procedimento normal de envio de acordo internacional. Por meio de requerimentos de informação e de convocação de ministro de Estado, os deputados adiantam sua participação no processo decisório, em exemplo claro de conflito de interesses com o Executivo¹¹³. Em recurso inédito, a deputada Maria do Socorro Gomes Coelho (PCdoB-PA) e outros parlamentares de esquerda impetraram, em março de 2001, um mandado de segurança (MS n. 23.914) à Justiça denunciando o não envio do acordo ao Congresso. O Supremo Tribunal Federal, contudo, não conheceu o recurso, alegando falta de legitimidade ativa (Rezek, 2005, p. 70).

O AST Brasil-EUA foi enviado ao Congresso em abril de 2001, sendo então encaminhado para a CRE-CD, onde o relator, deputado Waldir Pires (PT-BA), elaborou um parecer final pela aprovação do acordo com cinco ressalvas (emendas supressivas), cinco emendas modificativas e a inclusão de um dispositivo ao texto. Os cinco dispositivos suprimidos foram: (i) art. 3º, §1-A (proíbe o uso do CLA por qualquer Estado sujeito a sanções estabelecidas pelo Conselho de Segurança da ONU ou por país que apóie atos de terrorismo internacional, segundo o entendimento do Brasil ou dos EUA); (ii) art. 3º, § 1-B (proíbe o uso do CLA por países não-membros do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis - MTCR); (iii) art. 3º, § 1-E (proíbe ao Brasil o uso dos recursos obtidos em atividades do CLA no desenvolvimento de foguetes nacionais); (iv) art. 3º, § 1-F (prevê que o Brasil assinará acordos equivalentes ao então celebrado com os outros Estados que venham usar o CLA ou cujas empresas participem de atividades no CLA); e (v) art. 3º, § 3º (afirma a intenção do governo dos EUA em aprovar as licenças de exportação necessárias para as atividades no CLA de acordo com suas leis, regulamentos e políticas oficiais). Os cinco dispositivos que sofreram emendas foram: (i) art. 4º, § 3; (ii) art. 6º, § 2º; (iii) art. 6º, § 5º; (iv) art. 7º, § 1-B; e (v) art. 8º, § 3-B, os quais passaram a possibilitar a presença de autoridades brasileiras, juntamente às norte-americanas, para o

eventuais interessados em usá-lo. Desde 22/08/2003, entretanto, o centro está sem operar por conta de um acidente com o Veículo Lançador de Satélites (VLS 1/V3).

¹¹³ Os requerimentos datam de 20/03/2001 e 20/06/2000, respectivamente.

controle das áreas restritas e a inspeção aduaneira, por autoridades brasileiras, dos equipamentos a serem utilizados no CLA. Por fim, o relatório sugeriu a inclusão de um §4º ao art. 5º, prevendo a divulgação pelos norte-americanos de informações de eventuais substâncias danosas ao meio-ambiente ou à saúde humana contidas nos seus equipamentos, bem como referentes ao objetivo do lançamento e da rota a ser seguida. Este parecer foi aprovado na CRE-CD, com um único voto contrário, apresentado pelo deputado Jair Bolsonaro (PTB-RJ).

Foi nesse contexto de aprovação parcial, com ressalvas e emendas, do AST Brasil-EUA que o governo Cardoso negociou o “Acordo sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação da Ucrânia em lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara” (AST Brasil-Ucrânia). Tal acordo foi celebrado no dia 16 de janeiro de 2002, em Kiev, pelo ministro da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Sardenberg, e por seu homólogo ucraniano. O texto assinado, posto que tivesse o mesmo objetivo do acordo firmado com os EUA, qual seja, evitar o acesso ou a transferência não autorizados de tecnologias relacionadas a lançamentos efetuados a partir do CLA, não continha nenhum dos dispositivos considerados abusivos e suprimidos do AST Brasil-EUA pela CRE-CD, em um exemplo de antecipação do Executivo, antevendo a necessidade de aprovação do documento pelo Congresso.

O AST Brasil-Ucrânia foi então endereçado ao Congresso Nacional, em menos de três meses, ainda pelo governo Cardoso, e aprovado após 18 meses de tramitação. Na CRE-CD, elogiou-se a supressão dos dispositivos de salvaguardas políticas, tão criticados no acordo com os EUA, e, mantendo o que se considerava ser a coerência na apreciação da matéria, foram acrescentadas ao acordo com a Ucrânia uma emenda inclusiva e cinco modificativas, tal como presentes no acordo com os EUA. Nesse sentido, vale destacar os argumentos levantados pelo deputado Pires:

No caso do ato internacional em debate [AST Brasil-Ucrânia], as emendas seriam em número menor, uma vez que, como já salientamos, ele não contém salvaguardas políticas e a redação dos dispositivos referentes às suas salvaguardas tecnológicas é mais **adequada ao princípio da soberania nacional**. [...] entretanto, é nosso entendimento que esta Comissão não pode usar dois pesos e duas medidas para apreciar acordos de salvaguardas tecnológicas. A essência de

nossa posição é a **dignidade nacional, a preservação do conceito da soberania**, fundamento primeiro da Constituição, o que há de ser intocável [...] [grifou-se].¹¹⁴

Em seguida, no parecer da Comissão da Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), tal como ocorrido no acordo com os EUA, as seis emendas modificativas sugeridas ao texto do AST Brasil-Ucrânia foram transformadas em seis cláusulas interpretativas. O projeto de decreto legislativo deixou de contar com modificações diretas ao acordo internacional e passou a conter um artigo próprio com o “entendimento” do Congresso Nacional a respeito dos mesmos dispositivos antes modificados¹¹⁵. A nova fórmula, que alterou apenas formalmente as emendas formuladas pela CRE-CD, foi o resultado de acordo com o Executivo, como se depreende da fala do deputado Jorge Bittar:

O que motivou a elaboração das emendas [pela CRE-CD] foi a constatação de que, embora o acordo com a Ucrânia fosse consideravelmente mais **adequado ao princípio da soberania nacional** do que o acordo firmado entre o Brasil e os Estados Unidos da América, ele ainda continha algumas cláusulas que poderiam dar margem a práticas potencialmente ofensivas à soberania nacional. Assim sendo, resolvemos apresentar, em nome da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, e **com pleno aval do Ministério da Ciência e Tecnologia e da Controladoria Geral da União**, um substitutivo ao Projeto de Decreto Legislativo n. 2.226, de 2003, no qual as emendas propostas na Comissão de Relações Exteriores são transformadas em declarações que, se bem não alterem o próprio texto do Acordo, consubstanciam na ordem jurídica interna e no processo legislativo o entendimento político alcançado entre Brasil e Ucrânia na aplicação diferenciada dos poucos dispositivos potencialmente ofensivos à soberania nacional do ato internacional em comento. Dessa maneira, **a soberania nacional ficaria inteiramente preservada**, ao mesmo tempo em que as atividades de cooperação poderiam prosseguir sem obstáculos e tratos desnecessários [grifou-se].¹¹⁶

Além de resultar de acordo entre parlamentares e governo, as novas cláusulas interpretativas também foram renegociadas com o governo ucraniano, durante a visita do ministro brasileiro de Ciência e Tecnologia àquele país, entre os dias 28/05/2003 e 01/06/2003¹¹⁷. Neste sentido, afirmou a senadora Roseana Sarney (PFL-MA):

¹¹⁴ Waldir Pires (PT-BA), voto em separado com relação ao AST Brasil-Ucrânia, apresentado em 12 de junho de 2002, na CRE-CD.

¹¹⁵ Cf. redação do art. 2º do DLG n. 766, de 16/10/2003.

¹¹⁶ Jorge Bittar (PT-RJ), em parecer sobre o AST Brasil-Ucrânia, pela CCTCI, apresentado no plenário da Câmara dos Deputados, em 22/07/2003.

¹¹⁷ Fizeram parte da comitiva os deputados Andre Zazharow – presidente do Grupo Parlamentar Brasil-Ucrânia; Gonzaga Patriota – membro do Grupo Parlamentar Brasil-Ucrânia; e o senador Ney Suassuna – membro do Grupo Parlamentar Brasil-Ucrânia.

Por iniciativa do parecer *ad hoc* da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, foram retiradas as emendas puras ao texto do acordo, adotando-se um dispositivo interpretativo do mesmo. O mais importante, entretanto, é que tal dispositivo foi concebido com base literal na “Declaração Conjunta sobre a Visita à Ucrânia do Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia do Brasil, Doutor Roberto Amaral”, que materializa os entendimentos constantes da análise acima e tem o condão de evitar a reabertura de novas negociações entre os dois países e o prejudicial atraso para os projetos de lançamentos. Este formato interpretativo representa um marco na evolução do regime brasileiro de aprovação dos tratados estratégicos.¹¹⁸

Com este artigo de entendimento, o Congresso aprovou o AST com a Ucrânia em outubro de 2003. O decreto legislativo de aprovação fez menção expressa à Declaração Conjunta dos governos ucraniano e brasileiro aceitando as cláusulas interpretativas apresentadas pelo Congresso. Também no decreto do presidente da República que promulgou o acordo fez-se referência ao entendimento do Legislativo brasileiro.

Enfim, o terceiro documento internacional referente ao CLA assinado pelo Brasil foi o “Tratado entre Brasil e Ucrânia sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização de Veículo de Lançamento Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara” (doravante, Tratado Cyclone). O texto firmado em Brasília, em 21 de outubro de 2003, decorre do Memorando de Entendimento assinado entre a AEB e a Agência Espacial Nacional da Ucrânia em janeiro de 2002 e tem por objetivo a cooperação de longo prazo entre os dois países no desenvolvimento da instalação e infra-estrutura necessárias para lançamentos do foguete ucraniano Cyclone-4 a partir do CLA, seja a serviço de programas nacionais dos dois Estados, seja para clientes comerciais. Assim, o Tratado Cyclone prevê a criação da *Alcântara Cyclone Space*, uma *joint venture* binacional que será responsável pelo desenvolvimento e operação das atividades de lançamento do Cyclone-4 no CLA. Ainda que toque em questões tão relevantes para a soberania nacional e para o programa espacial brasileiro quanto os dois acordos de salvaguarda anteriores, o Tratado Cyclone foi aprovado, sem emendas nem cláusulas interpretativas, 11 meses após sua assinatura, permanecendo por apenas quatro meses em tramitação no Congresso.

¹¹⁸ Parecer da senadora Roseana Sarney sobre o AST Brasil-Ucrânia, apresentado em 17/09/2003, na CRE-SF. O parecer foi favorável ao projeto de decreto legislativo e manteve as seis cláusulas interpretativas tal como existentes no projeto vindo da Câmara dos Deputados.

Em 21 de maio de 2004, o Tratado Cyclone foi encaminhado pelo presidente Lula à Câmara dos Deputados, onde se criou uma Comissão Especial para a sua análise¹¹⁹. O parecer da Comissão defendeu a aprovação do tratado sem emendas nem ressalvas e foi deliberado em plenário, sendo aprovado em votação simbólica (sem contagem nominal de votos), em 11 de agosto de 2004. Recebido no Senado Federal, o texto passou sem emendas pela CRE-SF e foi aprovado em plenário no dia 16 de setembro de 2004.

Desse modo, foi possível perceber, ao longo do desenvolvimento da política brasileira com relação ao uso comercial do CLA, três momentos distintos na interação entre Legislativo e Executivo. Num primeiro momento, há patente divergência de interesses entre Legislativo e Executivo com relação ao AST Brasil-EUA, resultando em uma tentativa de maior participação direta do Congresso. Com efeito, diversos mecanismos foram utilizados pelo Legislativo para tal fim. Desde a celebração do acordo, membros da Câmara dos Deputados se valeram do mecanismo de requerimento para solicitar informações ao Executivo referentes ao documento assinado com os EUA. Ao receber o acordo, ficaram evidentes os pontos divergentes na CRE-CD. Com base no parecer do relator, deputado Waldir Pires (PT-BA), os membros da CRE-CD ultrapassaram as suas funções convencionais de rejeição ou aprovação total ao documento e propuseram uma aprovação com ressalvas e emendas ao AST Brasil-EUA. Esta decisão implicou a necessidade de uma renegociação do acordo bilateral com a outra parte pelo Executivo. Mesmo se institucionalmente a participação do Legislativo se dá ao fim do processo de negociação, para fins de aprovação ou rejeição do tratado firmado, essa nova posição do Congresso brasileiro lhe permitiu uma atuação mais ativa na medida em que opinou sobre a aceitabilidade individual de certos dispositivos, obrigando o Executivo a voltar ao nível I para negociação¹²⁰ ou, de modo mais radical, desistir do acordo.

¹¹⁹ A Comissão Especial era composta pelas comissões de: Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. A Comissão Especial é constituída sempre que, como no caso do Tratado Cyclone, o projeto tenha que tramitar por mais de três Comissões para análise de mérito, além da CCJC (cf. art. 34, do RICD).

¹²⁰ Neste caso, poderíamos ver o acordo aprovado com ressalvas e emendas como uma forma de mandato negociador (figura que não é institucionalmente prevista no Brasil).

No caso do AST Brasil-Ucrânia seguiu-se a mesma lógica de atuação, mas em menor grau de divergência com o Executivo, tendo em vista a ausência de salvaguardas políticas no acordo. Isso permitiu que as cláusulas do AST objetadas pelo Legislativo fossem renegociadas pelo governo brasileiro, paralelamente à sua tramitação no Congresso, de modo eficiente. Além disso, no DLG e no decreto de promulgação pelo Executivo foram consagradas as cláusulas interpretativas apresentadas pelos parlamentares, em verdadeiro marco do aumento da competência institucional do Congresso.

Já no que diz respeito ao Tratado Cyclone, o Legislativo esteve em convergência de interesses com o Executivo e isto permite explicar a sua pouca participação efetiva e sua suposta “aprovação automática” do Tratado. Mesmo na ausência de manifestação institucional *ex ante* do Congresso, esta convergência pode ser analisada em função das discussões já promovidas pelo Legislativo e Executivo na matéria do uso comercial do CLA no âmbito dos ASTs Brasil-EUA e Brasil-Ucrânia.

Como visto, o Tratado Cyclone foi objeto de Memorando de Entendimentos ainda em janeiro de 2002, no governo Cardoso. As intenções de futura cooperação tecnológica no setor espacial entre os dois países corresponderam aos interesses demonstrados pelo Legislativo desde as discussões do AST Brasil-EUA, quais sejam, a busca por autonomia real e desenvolvimento no setor espacial. Os membros do Legislativo, nas inúmeras deliberações que tiveram acerca da política aeroespacial brasileira ao longo do período analisado, nunca se manifestaram contra a criação da *joint venture* binacional que vinha sendo articulada desde 2002. Ao contrário, a referência feita ao futuro tratado era no sentido da importância dessa cooperação para o programa espacial brasileiro. Por isso, a aprovação em um curto período de tempo, sem longos debates, nem tentativa de aumento de participação.

Nesse sentido, não se confirmou o argumento desenvolvido por Cesar (2002) que sustenta a hipótese de delegação ou abdicação do Legislativo em função da matéria sob análise, defendendo que em temas de segurança e defesa nacional, o Legislativo sempre teria interesse em aumentar sua participação. Primeiramente, a classificação em termos de defesa nacional não engloba por completo todos os interesses em jogo. Assim, se é certo que a soberania e a segurança nacionais estão presentes em tais acordos, pode-se identificar ainda

questões de natureza comercial. Em segundo lugar, e mais importante, o argumento não se confirma no caso do Tratado Cyclone, quando, apesar da presença de interesses de defesa e segurança nacionais, o Legislativo não buscou intensificar sua participação.

Assim, no caso dos acordos referentes a Alcântara, o Legislativo manifestou seus interesses no sentido de preservar a soberania e a integridade territorial brasileira e promover uma política autônoma e de desenvolvimento, que implica, necessariamente, a recusa a salvaguardas políticas (tais como as impostas pelos EUA) que possam tolher esse projeto nacional. Nessa démarche, o uso comercial do CLA, tal como defendido pelo Legislativo, deve buscar primordialmente parcerias que tragam a possibilidade de intercâmbios tecnológicos bem como atrair recursos que sejam aplicáveis ao programa espacial brasileiro.

Para dar continuidade ao argumento que ora se levanta, serão apresentados rapidamente os processos de aprovação do TNP e do CTBT, de modo a comprovar que não existiria uma sensibilidade necessária do Legislativo em matéria de soberania e defesa nacional, nem sempre implicando a apresentação de emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas.

4.2.2.

A adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e a ratificação do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT)

O TNP foi celebrado em julho de 1968, sob o impulso dos EUA, URSS e Reino Unido, após um longo processo de negociação, desenvolvido basicamente entre as duas superpotências da época (Lamazière, 1999, p. 155). Tinha por objetivo conter a proliferação de armas nucleares no mundo bipolarizado, mas foi desde então rejeitado pelas duas potências nucleares retardatárias, França e China (Lamazière, 1999, p. 155). A polêmica com relação ao novo tratado girou em torno do tratamento discriminatório estabelecido a partir da classificação de dois tipos de Estados-partes: os nuclearmente armados – obrigados a não transferir tal tecnologia a nenhum outro Estado; e aqueles sem capacidade nuclear – com o dever não obtê-la.

Apesar das críticas iniciais, o tratado foi ganhando apoio de diversos Estados nas décadas seguintes, de modo que, em 1997, quando o presidente Cardoso deu início ao processo de adesão por parte do Brasil, continuavam fora do regime somente Israel, Índia e Paquistão - “países que imaginam ter efetivos interesses de segurança na perseguição de uma capacitação nuclear” (Lamazière, 1999, p. 156) –, além de Cuba. Ainda vale lembrar que, após enorme esforço diplomático por parte dos EUA, a Conferência de Revisão de 1995 havia prorrogado a vigência do TNP por tempo indeterminado (Hirst et al., 2000).

Assim, na Exposição de Motivos interministerial¹²¹ que acompanhou o envio do TNP ao Congresso, alegou-se que a manutenção da posição brasileira constituiria, àquele tempo, mais um ônus político do que um benefício para o país. Isso porque o TNP era um dos tratados internacionais mais universais, com 185 Estados-partes, e o Brasil, ao manter seu afastamento do regime de não-proliferação, colocava-se ao lado de países com claras pretensões nucleares, o que prejudicaria sua inserção internacional.

Na CRE-CD, o deputado Werner Wanderer (PFL-PR) apresentou relatório favorável à adesão, no qual os dados e justificativas apresentados pouco diferiam do texto da EM enviada junto com o acordo. O relatório foi aprovado em outubro de 1997, com quatro votos contrários de deputados de partidos de esquerda e um voto em separado da deputada Joana D’Arc (PT-MG). Na CCJC, o parecer do deputado Nilson Gibson (PSB-PE) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa foi aprovado, mas novamente com cinco votos contrários.

Encaminhado ao plenário para discussão em turno único, o projeto de adesão ao TNP foi retirado da pauta em 03 de fevereiro de 1998, em função de requerimento apresentado pelo deputado José Machado, líder do Bloco PT, PDT e PCdoB. Voltou à discussão somente em 30 de junho, quando foi apresentada uma emenda de plenário pelo deputado Haroldo Lima, líder do PCdoB, acrescentando ao projeto de decreto legislativo de aprovação do TNP o seguinte dispositivo:

Art. 2º - A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas.

¹²¹ Preparada pelos Ministérios de Relações Exteriores, Justiça, Marinha, Exército, Aeronáutica, Casa Civil da Presidência da República e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

A inclusão desse artigo buscou evidenciar o comprometimento brasileiro com o desarmamento e a não-proliferação nuclear, ao mesmo tempo em que reagiu ao tratamento discriminatório do TNP, exigindo que também as potências nucleares cumpram os compromissos assumidos no artigo VI do Tratado¹²². Na mesma sessão, proferiram-se pareceres sobre a emenda por relatores nomeados pela Mesa, em substituição à CCJC e à CRE-CD, sendo o projeto votado e aprovado com a inclusão da cláusula interpretativa.

A resistência ao TNP baseia-se em um entendimento consolidado pela diplomacia brasileira de afirmação da soberania estatal e de igualdade no plano internacional. Nesse contexto, o TNP sempre foi visto como um exemplo de tratamento desigual e discriminatório, contrário, portanto, à tradição brasileira de luta pela igualdade de tratamento aos Estados, consignada pela CF/88 como um dos princípios norteadores das relações internacionais do Brasil¹²³.

A aprovação do TNP pelos deputados mediante a inclusão de cláusula interpretativa foi a solução encontrada para superar essa resistência, após sucessivas tratativas entre o Executivo e o Legislativo¹²⁴. Com efeito, entre a retirada de pauta do projeto, em fevereiro, e a sua aprovação pelos deputados, ao final de junho, diversos contatos foram feitos entre o MRE e os parlamentares, especialmente os representantes de partidos de esquerda, que demonstravam maior resistência à adesão ao TNP. Assim, segundo Cesar (2002, p. 83), informação fornecida pelo deputado Lima confirmou esses encontros. O acordo obtido foi no sentido da inclusão de cláusula interpretativa, que, antes de ser votada em plenário, no dia 30 de junho, já havia sido concertada entre parlamentares e diplomatas.

Enviado ao Senado, o projeto tramitou em regime de urgência e foi aprovado, em votação simbólica e sem emendas. No dia dois de julho, foram promulgados pelo presidente do Senado o Decreto Legislativo n. 65, aprovando o TNP, e Decreto Legislativo n. 64, aprovando o CTBT. Ocorre que com relação a

¹²² “Art. 6º - Cada Parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um Tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional.”

¹²³ Cf. art. 4º, da CF/88: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...]; V - igualdade entre os Estados; [...]”.

este último tratado, não se pôde identificar tentativa de maior participação do Congresso, em geral, ou de parlamentares de esquerda, em especial, com relação ao tema.

O CTBT havia sido assinado pelo Brasil em setembro de 1996, sendo o resultado de longo esforço da comunidade internacional no sentido de estabelecer a cessação de testes nucleares, de forma universal e não-discriminatória. A conclusão do tratado foi apresentada, na EM preparada pelo MRE, como “uma etapa importante no processo de busca de maior segurança internacional”, tendo sido o acordo longamente defendido pelo Brasil, que “sempre lutou pelo desarmamento nuclear geral e completo, sob estrito controle internacional, e continuará a fazê-lo”¹²⁵.

Enviado para apreciação do Congresso também em 1997, o Tratado foi relatado na CRE-CD pelo deputado Paulo Delgado (PT-MG), cujo parecer favorável recebeu aprovação unânime, em agosto de 1998. Na CCJC, o parecer favorável de Nilson Gibson (PSB-PE), pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa foi aprovado sem votos contrários. Aprovado também no plenário da Câmara, o projeto seguiu para o Senado, onde recebeu parecer favorável do relator José Agripino, apresentado na CRE-SF, em 05/05/1998. Em apreciação no plenário, em primeiro de julho, o projeto foi votado e aprovado, assim como o requerimento do senador Agripino para a dispensa de publicação e imediata discussão e votação da redação final. Isso permitiu que o texto fosse promulgado ainda no dia seguinte, pelo presidente do Senado, por meio de decreto legislativo.

A maior agilidade ao final da tramitação do CTBT, assim como no caso do TNP, pode ser creditada ao interesse do presidente Fernando Henrique de obter a aprovação legislativa dos dois tratados antes da visita ao Brasil do secretário-geral da ONU, Koffi Annan (Cesar, 2002, p. 83-4), junto a quem iria advogar pela reforma do Conselho de Segurança daquela organização, onde o Brasil tem a pretensão de ocupar um assento permanente. Assim, em 13 de julho de 1998, o presidente Cardoso assinou a adesão ao TNP e ratificou a posição favorável do

¹²⁴ Cumpre lembrar que a adesão do Brasil ao TNP enfrentava oposição não apenas por parte de parlamentares, mas também por setores das Forças Armadas e da diplomacia brasileiras.

¹²⁵ EM n. 296 do MRE, de 16/08/1997, preparada pelo ministro de Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia. DCD, 23/08/1997, p. 24788.

Brasil ao CTBT em ato simbólico no Palácio do Planalto, com a presença de Annan¹²⁶.

Vê-se, portanto, que no caso do TNP, em especial, o poder de barganha dos parlamentares aumentou por se tratar da adesão do Brasil a um acordo multilateral já celebrado e não assinado pelo país. Assim, o TNP não se configurava como um *fait accompli* perante os parlamentares, a quem coube, excepcionalmente, um poder de autorização. A situação perde, portanto, suas similitudes com a tramitação das MPs. A manifestação internacional do Brasil – o pedido de adesão ao TNP que o presidente Cardoso queria fazer coincidir com a visita de Annan – dependia de prévia manifestação do Legislativo, de modo que o decurso do tempo estava contra o Executivo. A este couberam, então, os custos de negociar o apoio do Congresso com relação ao tratado.

A partir dos dois acordos ora analisados não é possível estabelecer uma maior participação do Congresso em temas de defesa nacional e nem mesmo, de modo mais específico, em segurança nuclear. Os casos do TNP e do CTBT demonstram que essa participação é seletiva e segue lógica distinta, em função de convergência ou divergência de interesses. No CTBT, ainda que seu relator na CRE-CD tenha sido um deputado da oposição, não houve obstáculos à sua aprovação. Houve delegação parlamentar na medida em que o tratado parece ir ao encontro dos objetivos expressos pelo Legislativo e, em especial, pelos partidos de esquerda, com relação ao TNP e que dizem respeito a um projeto de desarmamento nuclear. Pois, ainda que o CTBT não estabeleça a destruição dos arsenais das potências nucleares, entende-se que o seu objetivo de cessação de testes impedirá o aprimoramento de bombas atômicas¹²⁷.

Viu-se então que o Legislativo comportou-se de modo distinto em cada um dos casos estudados até agora no sentido de buscar aumentar ou não a sua influência sobre o processo decisório. Apesar de todos os cinco atos internacionais aqui vistos enquadrarem-se no tema de defesa e segurança nacional, o comportamento dos parlamentares foi distinto em cada um deles. A busca por maior participação – a partir da apresentação de emendas, ressalvas e cláusulas

¹²⁶ Cf. *O Globo*, 14/07/1998. O documento formal de adesão do Brasil ao TNP foi encaminhado à ONU em 18/09/1998, e o seu texto foi internalizado pelo Decreto n. 2864, de 07/12/1998, que, no entanto, não manteve a cláusula interpretativa inserida no art. 2º do Decreto Legislativo n. 65, de 02/07/1998.

¹²⁷ O argumento está na EM preparada pelo ministro Luiz Felipe Lampreia.

interpretativas – só ocorreu em três casos, nos quais o tratamento dado pelo Executivo à matéria em questão divergia do entendimento do Legislativo, em especial por parte dos partidos de esquerda. Tais acordos tocaram em pontos que sensibilizaram a opinião pública a partir de um entendimento de ofensa à soberania nacional, compreendida não só pela integridade política do país, mas também pela própria integridade territorial (no caso dos ASTs).

Para que o controle do Congresso fosse exercido nesses casos, contou-se então com o acionamento do mecanismo de “alarme de incêndio” por parte da opinião pública. A reação de alguns setores sociais ao que entenderam constituir uma ofensa à soberania nacional, tanto no plano interno – como integridade territorial e política (ASTs) –, como no plano externo – como tratamento igualitário aos Estados (TNP) –, fez com que o Congresso buscasse revisar tais ações do Executivo. Diante das limitadas competências que possui no atual desenho institucional brasileiro, o Legislativo buscou ir além desses poderes, por meio da elaboração de reservas, emendas e cláusulas interpretativas aos tratados internacionais. Divergências entre Legislativo e Executivo no tocante à defesa da soberania nacional, fundamento constitucional da República brasileira¹²⁸, também ocorreram no processo de aprovação dos APPRIs. Nesse caso, mais uma vez os parlamentares exerceram seu poder de elaboração de emendas, conforme será analisado a seguir.

4.2.3.

As ressalvas aos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPRIs)

Durante os governos Franco e Cardoso, foram assinados quatorze Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPRIs)¹²⁹. Ainda em

¹²⁸ Cf. art. 1º, da CF/88: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; [...]”.

¹²⁹ Os acordos bilaterais foram assinados com Portugal, em 09/02/1994; Chile, em 22/03/1994; Reino Unido, em 19/07/1994; Suíça, em 11/11/1994; França, 21/03/1995; Finlândia, em 28/03/1995; Itália, em 03/04/1995; Dinamarca, em 04/05/1995; Venezuela, em 04/07/1995; Coréia do Sul, em 01/09/1995; Cuba, em 26/06/1997; Alemanha, em 21/09/1998; Holanda, em 25/11/1998; e Bélgica e Luxemburgo, em 06/01/1999.

1994, concluiu-se no âmbito do Mercosul o Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul.

Enquanto os APPRIs estabelecem regras para regulamentar os investimentos recíprocos entre o Brasil e um outro país, o Protocolo assinado no marco do Mercosul define as normas que serão aplicadas pelos seus integrantes em suas relações com os todos os demais países não-membros do bloco. O Protocolo do Mercosul possui, portanto, o objetivo de harmonizar os princípios jurídicos de cada Estado-Parte, fixando alguns parâmetros em tal matéria, de modo a impedir que regulamentações diferentes possam distorcer o fluxo de investimentos no bloco.

A celebração de acordos de proteção de investimento teve início ao final da década de 1950, passando a ser mais intensa a partir dos anos 1980. Nesse momento, ganhava força o movimento de transnacionalização do investimento, não só entre países desenvolvidos, mas também em alguns países em desenvolvimento, especialmente do sul e sudeste da Ásia (Barreto Filho, 1999, p. 23-24). No Brasil, entretanto, tendo em vista, principalmente, a instabilidade econômica durante essa década, o fluxo de investimento estrangeiro direto (IED) decresceu, e só retomou fôlego nos anos 1990. Nesse período – marcado pela abertura econômica na América Latina –, o número de acordos no cenário mundial promovendo e protegendo investimentos estrangeiros triplicou, de acordo com dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Atualmente, estima-se que existam cerca de 1.400 acordos desse tipo, envolvendo mais de 160 países (Thorstensen, 2002, p.480).

Nas EMs que acompanharam os APPRIs enviados ao Congresso, o governo sustentou que os “acordos para a promoção e proteção contra riscos não-comerciais constituem hoje relevante fator de atração do capital estrangeiro”¹³⁰. Tendo em vista esse objetivo, o governo brasileiro havia criado, em março de 1992, um grupo de trabalho interministerial – com representantes dos Ministérios das Relações Exteriores e da Economia, Fazenda e Planejamento – para elaborar o modelo de APPRI a ser negociado pelo Brasil. O texto padrão sobre a matéria foi

¹³⁰ Cf. EM n. 612/MRE, de 12 de dezembro de 1994, assinada pelos ministros da Fazenda, Ciro Gomes, e das Relações Exteriores, Celso Amorim. Existem inúmeros estudos acerca dos determinantes dos fluxos de investimentos para economias estrangeiras. Essa discussão não será apresentada aqui, mas é importante lembrar que há divergência no que diz respeito à relação positiva entre a existência de um APPRI e a atração de investimentos.

aprovado em setembro de 1992 e, em fevereiro de 1993, tiveram início as negociações com outros Estados¹³¹, como parte de um esforço para fomentar a inversão de capital estrangeiro em território nacional.¹³²

Os acordos assinados pelo Brasil visavam a proteger o investidor estrangeiro de riscos não-comerciais, prevendo, principalmente, o tratamento não-discriminatório, o pagamento de indenização em caso de expropriação e mecanismos de solução de controvérsias externos à jurisdição do Estado receptor do investimento, como a arbitragem internacional (Magalhães, 1997, p. 13).

Dos quinze tratados assinados entre 1994 e 1999, sete foram enviados ao Congresso¹³³, e transformados em projetos de decreto legislativo na CRE-CD, sendo posteriormente distribuídos à Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), à CCJC e à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), tramitando sempre em regime de urgência.

Os dispositivos que receberam mais críticas por parte dos congressistas diziam respeito à livre transferência para o exterior dos recursos relacionados com os investimentos, o que impediria as salvaguardas atualmente existentes na legislação brasileira para a repatriação de ativos; à indenização por desapropriação, que, além de justa, deveria ser paga sem demora e em moeda livremente conversível, em conflito com os arts. 182 e 184, da CF/88¹³⁴; e, mais

¹³¹ Cf. EM n. 612/MRE, de 12 de dezembro de 1994, assinada pelos ministros da Fazenda, Ciro Gomes, e das Relações Exteriores, Celso Amorim.

¹³² É importante notar que, nesse momento, o governo não demonstrou interesse no uso de tais acordos para a proteção de investimentos de empresas brasileiras no exterior. Com efeito, ainda que o movimento de internacionalização de firmas brasileiras tenha ganhado destaque no cenário regional a partir da metade da década de 1990, o total de investimentos de empresas brasileiras no exterior ainda é relativamente baixo se comparado com o de países do sudeste asiático ou de alguns outros países latino-americanos (Iglesias & Veiga, 2002, p. 369).

¹³³ Portugal e Chile, em 1994; Reino Unido, Mercosul e Suíça, em 1995; França, em 1997; e Alemanha, em 1998.

¹³⁴ Art. 182, da CF/88: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e

importante, à cláusula de solução de controvérsias, segundo a qual o investidor poderia optar, unilateralmente, pelo recurso à arbitragem internacional no caso de conflito com o Brasil. Este dispositivo rompe com um princípio clássico do direito internacional que faz parte da tradição diplomática brasileira, qual seja, a regra do esgotamento dos recursos internos, segundo a qual o Estado, em respeito à soberania nacional, tem o direito de sanar internamente um suposto ilícito antes que sua responsabilidade internacional seja levantada (Azevedo, 2001, p. 7). Assim:

No entender de internacionalistas brasileiros de mais alta reputação, como o professor Trindade, inúmeras vezes atuando como consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores em vários foros internacionais, e o professor Celso de Albuquerque Mello, a aplicação da regra do esgotamento de recursos significa o respeito à soberania nacional (Azevedo, 2001, p. 8).

Tais acordos ainda estabeleciam um longo e duradouro comprometimento do Estado brasileiro, pois todos previam um prazo mínimo de vigência de dez anos. A isso, somava-se a previsão de que, mesmo havendo denúncia por uma das partes após os dez anos iniciais, os investimentos já realizados seriam protegidos por um prazo de até quinze anos, segundo alguns acordos, totalizando uma garantia de, no mínimo, 25 anos.¹³⁵

Em reação a tais dispositivos, o bloco do PT, PPS, PDT, e PSB/PCdoB apresentou, em 14 de setembro de 1999, durante a discussão em plenário do APPRI assinado com o Reino Unido, uma emenda substitutiva global contendo duas ressalvas e duas cláusulas interpretativas ao acordo. Até então, as Comissões que haviam analisado o projeto tinham aprovado, com base no parecer da CRE-CD, apenas uma ressalva com relação ao pagamento de indenização, de modo a

sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”; e art. 184, da CF/88: “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária”.

¹³⁵ Cumpre lembrar que por decorrência da cláusula da nação mais favorecida, presente em tais acordos, as condições estabelecidas em um tratado, quando mais favorável do que o acordado com outro país, são passíveis de extensão aos demais.

permitir os casos constitucionalmente previstos de indenização por títulos da dívida pública e da dívida agrária¹³⁶.

Em sua emenda apresentada no plenário, o bloco de partidos de esquerda acrescentou a essa modificação, uma ressalva geral ao artigo sexto do acordo, que estabelecia a livre transferência de investimentos e rendas. Nesse sentido, ainda foi incluída uma cláusula interpretativa dispondo que os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do acordo iriam ser submetidos à regulamentação prevista no art. 172, da CF/88, o qual prevê a edição de lei para disciplinar os investimentos estrangeiros. Por último, foi acrescentada outra cláusula interpretativa com relação ao tema mais controverso do acordo, que diz respeito à escolha unilateral do investidor pela arbitragem internacional em caso de disputa com o Brasil. Assim, estabeleceu-se que:

A expressão ‘mediante solicitação’, contida no último § do item 2 do art. 7 do Acordo [referente à solução de controvérsias], é interpretada no sentido de que o recurso à arbitragem internacional depende necessariamente de anuência do governo brasileiro.¹³⁷

Os APPRIs assinados com Suíça, Chile e Portugal, quando de sua deliberação em plenário, em 14 de outubro de 1999, receberam também emendas substitutivas globais, pelo mesmo bloco do PT, PPS, PDT, e PSB/PCdoB, todas com igual conteúdo e mesma justificativa. Tais emendas eram muito semelhantes à apresentada com relação ao APPRI com o Reino Unido, diferenciando-se apenas com relação à questão de solução de controvérsia. O artigo em questão deixou de ser alvo de cláusula interpretativa e passou a ser objeto de ressalva, ficando, portanto, afastada qualquer possibilidade de renúncia à jurisdição nacional. As mesmas emendas e ressalvas foram também apresentadas com relação aos APPRIs assinado com a Alemanha e a França, em pareceres apresentados pelo deputado João Fassarella (PT-MG) à CEIC, aprovados por unanimidade em 10 de fevereiro de 2000.

Os APPRIs, que vinham sendo alvo de ressalvas apenas com relação ao pagamento de indenização imediata e em moeda conversível na CRE-CD,

¹³⁶ O projeto de decreto legislativo dispunha que: “na aplicação, pelo governo brasileiro, do item 1 do art. 5 do referido Acordo [trata de pagamento de indenização], ficam ressalvados os casos previstos na Constituição Federal, especialmente os seguintes dispositivos: incisos I, II e III do §4º do art. 182 e o art. 184”.

¹³⁷ Art. 2º, da Emenda Substitutiva Global apresentada ao PDC n. 367/1996, em 14/09/1999.

passaram, portanto, a sofrer críticas muito mais profundas com a apresentação das emendas pelos partidos de esquerda. Tais emendas visavam, no entender de tais parlamentares, a preservar a soberania nacional, tanto no que diz respeito à liberdade de legislar sobre as transferências de recursos ao exterior, como com relação ao princípio do esgotamento de recursos internos, rejeitando a possibilidade de renúncia unilateral à jurisdição nacional pelo investidor.

No caso do Protocolo do Mercosul, em que o pagamento de indenização em casos de expropriação deveria ser adequado e oportuno, não houve ressalvas com relação a esse ponto na CRE-CD, onde o acordo foi aprovado sem modificações. Apenas durante a sua tramitação na CFT foi incluída a ressalva com relação à cláusula de opção do investidor pela arbitragem internacional.

As discussões sobre a matéria na Câmara dos Deputados sofreram reflexo do crescente questionamento aos acordos de proteção de investimentos também em âmbito internacional. Nesse sentido, desde meados dos anos 1990 pode-se verificar uma forte oposição por parte de ONGs e de alguns governos nacionais, principalmente o francês, nas negociações do Acordo Multilateral de Investimentos (MAI, na sigla em inglês) no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nas discussões para o MAI, foram sugeridas restrições ao princípio da “livre transferência” de recursos do investidor, mediante o reconhecimento da adoção de salvaguardas temporárias pelos Estados-partes, além da possibilidade de previsão de exceções a determinados setores econômicos. Tais dispositivos negociados no marco do MAI foram usados pelos deputados brasileiros para evidenciar a possibilidade de adoção de APPRIs com algumas restrições, de modo a preservar a soberania nacional.

Em 29 de março de 2001, todos os projetos de aprovação dos acordos referentes à proteção de investimentos, exceto o assinado com Portugal – que ainda tramitava nas Comissões –, foram levados à discussão no plenário da Câmara, com as ressalvas e cláusulas interpretativas inseridas pelos partidos de esquerda. Na falta de acordo, foram todos retirados da pauta, pelo presidente da Casa. Ao final de 2002, o Executivo retirou de tramitação os seis acordos bilaterais que tramitavam no Congresso¹³⁸, admitindo na EM que a retirada foi “o

¹³⁸ Cf. MSCs n. 1079, 1080, 1081, 1082, 1083, 1084, de 11/12/2002, todas com EM de igual teor.

reconhecimento do sentimento prevalecente no Congresso Nacional e em diversos setores da sociedade brasileira”¹³⁹. O Protocolo do Mercosul foi retirado em abril de 2004¹⁴⁰, em texto que previa a renegociação do acordo com os demais membros do bloco – os quais já haviam ratificado o documento¹⁴¹.

Assim, diante da resistência dos partidos de esquerda com relação a cláusulas que entendiam ser lesivas à soberania nacional, como a renúncia ao controle sobre remessas de divisas e à jurisdição nacional, o Executivo reconheceu a impossibilidade de aprovação dos APPRIs pelo Congresso e retirou-os de tramitação. Ao contrário do AST Brasil-Ucrânia, o governo não buscou renegociar os acordos com base nas emendas e cláusulas interpretativas inseridas pelos deputados. Nesse sentido, não se viu consumada a figura do mandato negociador, e os efeitos da apresentação de emendas acabaram sendo os mesmos de uma simples rejeição.

Por fim, cabe destacar que o conflito com relação aos APPRIs ocorreu basicamente durante o governo Cardoso – período em que tramitaram no Congresso os sete acordos de proteção de investimentos. Esse governo contou com um sólido apoio parlamentar, o qual lhe permitiu aprovar junto ao Congresso uma série de leis e emendas constitucionais liberalizantes. Frente a uma coalizão legislativa de tamanho considerável, a oposição não conseguiu barrar reformas constitucionais como as que acabaram com a distinção entre empresa de capital nacional e de capital estrangeiro e abriram vários setores da economia à participação de investidores estrangeiros. Curiosamente, contudo, os partidos de esquerda tiveram sucesso na obstrução aos acordos de proteção de investimentos. Um dos indicadores que poderia ajudar a compreender esse episódio tem a ver com a perda de eficiência na coalizão governista a partir da metade do segundo mandato do presidente Cardoso, justamente o período em que tais acordos foram levados à votação na Câmara dos Deputados¹⁴².

¹³⁹ EM n. 402/MRE, de 05/12/2002, assinada pelo ministro de Relações Exteriores, Celso Lafer, referente à MSC n. 1079, de 11/12/2002 (DCD, 13/12/2002, p. 54410).

¹⁴⁰ Cf. MSC n. 162, de 08/04/2004.

¹⁴¹ Ratificado pelo Paraguai, em 12/09/1995; pela Argentina, em 14/03/1996; e pelo Uruguai, em 11/07/2003.

¹⁴² É preciso reconhecer que esse indicador merece uma análise mais profunda, não apenas nos casos dos APPRIs, mas também com relação à aprovação legislativa dos atos internacionais em

4.3.

Algumas proposições finais

A partir da seleção de casos analisada no presente capítulo, não foi confirmada a hipótese de maior participação do Congresso em função de determinado tema. Algumas proposições merecem, portanto, ser apresentadas.

Primeiramente, o Congresso não teve interesse em manifestar-se sobre toda questão de segurança e defesa nacional. A instituição segue uma lógica racional de atuação que faz com que, ao menos com relação aos casos aqui apresentados, manifeste-se apenas quando não concorda com o entendimento proposto pelo Executivo. É preciso lembrar, porém, que diante do grande número de tratados que são submetidos aos parlamentares todos os anos, seria impossível que estes dispusessem de um controle total sobre tais atos internacionais, como na idéia de uma “patrulha policial”. Uma atividade de controle desse nível lhes seria extremamente custosa no que diz respeito ao tempo e ao conhecimento exigidos em questões de política externa.

Assim, os dados aqui apresentados e os casos analisados corroboram a idéia de que o grande número de tratados e a especificidade dos temas internacionais levam os congressistas a promover uma delegação natural ao Executivo. Para que seja qualificado como tal – e não como simples abdicação – é preciso que ainda reste ao Congresso um mecanismo eficiente de controle. Diante da impossibilidade do controle total (“patrulha policial”), os casos ora trazidos parecem evidenciar a presença de um mecanismo específico de controle por “alarme de incêndio”. Nesse sentido, o interesse do Congresso em supervisionar certas questões de política externa se daria em função da “ativação” desse alarme por determinados grupos sociais.

Isso permite compreender porque a reação do Legislativo ocorreu em certos casos de segurança e defesa nacional, e não em outros. A explicação residiria justamente na reverberação de alguns atos internacionais na opinião pública em geral. Nos quatro casos analisados em que os congressistas reagiram a determinadas cláusulas de acordos internacionais (TNP, AST Brasil-Ucrânia, AST Brasil-EUA e APPRIs), a sua politização iniciou-se a partir de um entendimento –

geral e a base de apoio parlamentar dos sucessivos governos brasileiros, desde 1985, como já

difundido pela mídia, ONGs, acadêmicos, ou outros setores sociais – de ofensa à soberania nacional, que foi então capitalizado por partidos de esquerda em sua atuação no Congresso.

É possível então passar ao segundo ponto, que destaca o papel que os partidos de esquerda tiveram, principalmente por meio da atuação de seus representantes na CRE-CD, de ecoar essa reação a tratados internacionais que foram entendidos como contrários à soberania nacional. A atenção dada a esses temas possui relação com a proposta nacionalista presente no programa de tais partidos políticos e com o interesse que estes possuem de divulgar tais posicionamentos em nível nacional.

Em terceiro lugar, cumpre ressaltar que as questões que suscitaram a participação do Congresso não dizem respeito a questões econômicas, com claros efeitos distributivos internos, mas, ao contrário, referem-se a bens coletivos, como a integridade territorial e política do país. Assim, curiosamente, a politização dos acordos internacionais ocorreu a partir de discordâncias a respeito da própria preservação da soberania nacional e do entendimento que se tem dela. Tais casos foram inseridos na agenda política doméstica, por conta dos custos políticos que geravam a atores mais nacionalistas. Ao contrário da premissa realista de um interesse nacional a ser sabiamente defendido pelo estadista, houve discordâncias internas, manifestadas no Congresso, com relação à definição desse interesse.

Por último, é importante destacar que a participação do Legislativo em tais questões ocorreu por meio da consolidação de um entendimento ampliado de seus poderes institucionais, a partir da inclusão do poder de elaborar emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas a acordos internacionais. Assim, nos acordos analisados em que houve maior participação do Congresso, essa participação foi promovida por meio da inserção de emendas aos atos internacionais. Na visão de muitos juristas e do MRE, não seria da competência do Legislativo promover tais modificações, sendo-lhe facultado apenas aproveitar ou rejeitar *in totum* os acordos que lhe são submetidos. A única exceção a tal regra, do ponto de vista do Executivo, seria a possibilidade de os parlamentares inserirem reservas a tratados multilaterais, sempre que tais reservas estejam previstas e permitidas pelo

documento¹⁴³. Já o Congresso, admite a prática de emendas, pelo menos desde 1993, quando a CCJC apresentou parecer nesse sentido¹⁴⁴.

Com efeito, a leitura ampliada de suas competências vem permitindo uma atuação crescente do Legislativo na aprovação de tratados internacionais. Ao contrário da tentativa de mudança constitucional tendo em vista os acordos com o FMI, que não foi bem sucedida – o Executivo manteve a prática do regime anterior e evadiu –, as emendas inseridas pelos parlamentares vêm sendo, na maioria das vezes, respeitadas. No caso da adesão brasileira ao TNP, contudo, a cláusula interpretativa inserida no decreto legislativo pelos parlamentares não foi incluída no decreto de promulgação pelo Executivo¹⁴⁵ e teve pouco efeito prático por se tratar de um acordo multilateral. Já nos casos de tratados bilaterais, ainda que não se tenha tido uma situação plenamente eficaz, pois só no AST Brasil-Ucrânia houve renegociação e execução das emendas sugeridas pelo Congresso, nos demais casos (AST Brasil-EUA e APPRIs), o governo brasileiro respeitou as emendas parlamentares.

É importante destacar, portanto, que, apesar de rejeitar o poder de emendas por parte dos parlamentares, o Executivo vem, cada vez mais, respeitando tais medidas. Desde 2000, com base no Parecer da Consultoria Jurídica do MRE n. 031, de 05/04/2000, elaborado por Cachapuz de Medeiros, foi assegurada a necessidade de inclusão, no decreto de promulgação pelo Executivo, dos dispositivos legais acrescidos pelo Congresso no decreto legislativo de aprovação de tratados. Desse modo, não será possível a repetição de casos como o do TNP, cuja cláusula interpretativa não foi mantida no decreto presidencial de promulgação do acordo internacional.

Como visto, a prática parlamentar vem tendo especial êxito quando adotada com relação a tratados bilaterais, como visto nos casos dos APPRI e dos acordos com relação a Alcântara. A apresentação de emendas acabou funcionando como uma espécie de “mandato re-negociador”, ao qual o Executivo pode ou não dar

¹⁴³ Para o entendimento do MRE sobre tal questão cf. Medeiros (2006) e Lessa (2006).

¹⁴⁴ Cf. Parecer do deputado José Thomaz Nonô à Consulta n. 07, de 1993, da Presidência da Câmara dos Deputados solicitando o pronunciamento da CCJC “sobre a possibilidade de o Congresso Nacional, na sua competência de referendar tratados internacionais celebrados pelo presidente da República, fazê-lo parcialmente”. O parecer favorável à aprovação parcial foi aprovado por unanimidade.

¹⁴⁵ Cf. nota 126.

prosseguimento, suspendendo o processo ou voltando à mesa de negociações com a outra parte, com maior poder de barganha.

Ocorre que, em se tratando de acordos multilaterais já concluídos e assinados pelo Brasil, a tarefa do Executivo em reabrir as negociações afigura-se muito mais difícil, mesmo impossível. No caso de negociações comerciais em foros multilaterais – como as negociações Mercosul-UE, a Rodada Doha no âmbito da OMC, e a Alca –, isso levaria a admitir uma restrição severa à competência dos parlamentares. Os acordos eventualmente concluídos em tais foros resultariam de longa e complexa negociação, e a escolha dos parlamentares reduzir-se-ia a aprová-los ou rejeitá-los.

Nesses casos, ainda caberia a analogia com o processo de edição de MPs, tendo em vista que a existência do comprometimento prévio do Executivo, no plano internacional, perante outros atores estatais, aumentaria os custos de rejeição por parte do Legislativo. Isso ocorre em função da peculiaridade da política externa como uma política pública que envolve duas esferas distintas (internacional e doméstica) em seu processo de formulação. Assim, ainda que internamente o tratado internacional assinado pelo governo só produza efeitos após seu processo de internalização (aprovação legislativa e promulgação por decreto), externamente já houve uma mudança no *status quo* a partir da conclusão do tratado. Portanto, a escolha dos parlamentares não se coloca simplesmente entre aprovação do acordo internacional (internalizando-se suas normas) ou sua rejeição (mantendo-se o *status quo*), tendo em vista que nessa última hipótese já existe uma situação modificada no plano internacional de modo que, ainda que o tratado seja rejeitado, não será possível a manutenção do *status quo*.

Nesse sentido, desde a politização do tema do comércio exterior, principalmente com o início das negociações para a Alca, foram muitas as tentativas de mudança dos atuais mecanismos institucionais, buscando, basicamente, a participação prévia do Congresso no processo de formulação e decisão de política externa (ver **Quadro 2**). Dentre as oito propostas já apresentadas, quatro prevêm a autorização legislativa para negociações referentes a temas comerciais, três estabelecem a aprovação pelo Congresso dos negociadores comerciais brasileiros e outra – de nível infraconstitucional – fixa objetivos e diretrizes para as negociações comerciais do Brasil. Entretanto,

nenhum projeto foi ainda aprovado - um já foi arquivado e os demais ainda estão tramitando.

Quadro 2 - Propostas de mudanças institucionais referentes a comércio exterior

Proposta/ Autor	Situação
1. PEC n. 70/2003 - Dep. Ney Lopes (PFL-RN) - inclui autorização prévia de tratados sobre comércio externo de bens ou serviços ou propriedade intelectual. O pedido de autorização será apreciado pelo Congresso no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias úteis; caso o Congresso não se manifeste no prazo, importará autorização tácita.	18/8/05 - CCJC - Retirada de pauta pelo Relator.
2. PEC n. 20/2003 - Sen. Aloízio Mercadante (PT-SP) - prevê a aprovação pelo Congresso dos negociadores de atos internacionais multilaterais referentes a redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, regime jurídico dos investimentos externos e propriedade intelectual (igual à PEC387/2001).	31/03/05 - CCJ - Relatório do sen. João Batista Motta, pela rejeição. Pronta para a pauta na Comissão.
3. PEC n. 18/2003 - Sen. Aloízio Mercadante (PT-SP) - prevê a autorização prévia do Congresso para negociação de acordos internacionais relativos à redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual (igual à PEC345/2001).	10/05/05 - CCJ - Redistribuído ao sen. José Jorge, para emitir relatório.
4. Projeto de Lei n. 189/2003 , no Senado, e PL n. 4291/2004 , na Câmara dos Deputados - Sen. Eduardo Suplicy (PT-SP) - define os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais .	14/6/06 - CCJC - Designado Relator, dep. Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ).
5. PEC n. 387/2001 - Dep. Aloízio Mercadante (PT-SP) - prevê a aprovação pelo Congresso dos negociadores de atos internacionais multilaterais referentes a redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, regime jurídico dos investimentos externos e propriedade intelectual.	ARQUIVADA em 2003.
6. PEC n. 345/2001 - Dep. Aloízio Mercadante (PT-SP) - prevê a autorização prévia do Congresso para negociação de acordos internacionais relativos à redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual.	Parecer favorável votado em 2002, na CCJ. Arquivada ao final da legislatura e desarquivada em agosto de 2003.
7. PEC n. 52/2001 - Sen. Roberto Requião (PMDB-PR) - autorização prévia para assinatura de acordos de comércio exterior.	26/11/03 - CCJ - pronto para a pauta, com relatório do sen. Marcelo Crivella, pela aprovação.
8. PEC n. 8/2001 - Sen. Osmar Dias (PDT-PR) - aprovação pelo Senado dos negociadores de blocos econômicos ou de adesão a estes.	19/02/03 - CCJ - matéria pronta para a pauta, com voto favorável do relator, sen. Jefferson Peres.

No que diz respeito à participação institucional do Legislativo na política externa em geral, também houve a apresentação de pelo menos doze projetos visando à sua regulamentação (ver **Quadro 3**). Como foi visto ao final do terceiro capítulo, o processo de aprovação de atos internacionais pelo Congresso encontra-se pendente de regulamentação. Pode-se dizer que a ausência permitiu que os parlamentares ampliassem seus poderes, indo além da aprovação ou rejeição dos acordos, e incluindo a proposição de emendas e cláusulas interpretativas. Dentre os projetos já apresentados pelos parlamentares desde a promulgação da CF/88, seis visaram a consolidar esse entendimento do Congresso com relação à possibilidade de inclusão de emendas aos acordos. Previam ainda a necessidade de consulta ao Legislativo no caso de alteração de tratados internacionais e de eventual denúncia (término), um entendimento também amplamente aceito.

Outros projetos foram além da prática atual prevendo: a realização de referendo popular para acordos internacionais que possam comprometer a soberania nacional ou que transfiram atribuições do Estado brasileiro a organismos supranacionais; a aprovação prévia em casos de “risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais”; e o estabelecimento de prazos para o processo de internacionalização dos tratados.

Quadro 3 - Propostas de mudanças institucionais referentes à política externa em geral

Proposição	Autor	Situação
1. PEC n. 389/2005 – prevê que acordos internacionais que possam comprometer a soberania nacional, ou que transfiram atribuições do Estado brasileiro a organismos supranacionais, serão submetidos a referendo popular .	Dep. João Alfredo (PT-CE)	16/8/2005 – CCJC - Aprovado por unanimidade o parecer da relatora pela admissibilidade.
2. PEC n. 321/2004 - fixa prazos para envio (30 dias), tramitação e aprovação (60 dias), e ratificação (15 dias) de atos internacionais, além de exigir a aprovação do Congresso também em caso de denúncia a tratado.	Dep. Devanir Ribeiro (PT-SP)	3/5/2005 - CCJC - Parecer pela admissibilidade
3. PEC n. 34/2003 – prevê exceção à aprovação do Congresso (acordos executivos e lei geral) e exige que o Congresso tenha conhecimento prévio dos tratados internacionais em negociação pelo Executivo.	Sen. Efraim Moraes (PFL-PB)	28/05/2003 - CCJ - Distribuído ao sen. Eduardo Suplicy, para emitir relatório.

4. PEC n. 23/2002 – prevê necessidade de aprovação do Congresso em casos de alteração e denúncia a acordos internacionais.	Sen. Antonio Carlos Júnior (PFL-BA)	19/02/2003 - CCJ - Pronta para a pauta, com parecer favorável do sen. Pedro Simon, com emendas n. 1 e 2.
5. PEC n. 478/2001 – prevê apreciação prévia do Congresso quando ato internacional implique em alienação provisória de bens do Patrimônio Nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais.	Dep. Maria Lúcia (PMDB-MG)	ARQUIVADA em 2003.
6. PEC n. 402/2001 – prevê possibilidade de emendas dos atos internacionais pelo Congresso.	Dep. Neiva Moreira (PDT-MA)	21/5/2003 – CCJC - Parecer pela admissibilidade.
7. PEC n. 47/2001 – prevê a possibilidade de alterações em acordos internacionais, com prazo para a adoção das modificações indicadas.	Sen. Emília Fernandes (PT-RS)	ARQUIVADA em 2003.
8. PEC n. 122/1999 – insere exceção à aprovação do Congresso (acordos executivos) e possibilidade de ressalvas, emendas e cláusulas interpretativas .	Dep. José Dirceu (PT-SP)	ARQUIVADA em 2003.
9. PEC n. 36/1999 – prevê envio de todo e qualquer ato internacional e possibilidade de emendas .	Dep. Aldir Cabral (PFL-RJ)	ARQUIVADA em 2003.
10. Projeto de Decreto Legislativo n. 8, 1999 – regulamenta a apreciação de atos internacionais pelo Congresso Nacional (igual ao PDC 184/95).	Dep. Pedro Valadares (PSB-SE)	ARQUIVADO em 2003.
11. PEC n. 4/98 – prevê status jurídico superior às leis para os acordos internacionais aprovados por 3/5 dos membros de cada Casa.	Sen. Ronaldo Cunha Lima (PSDB-PB)	ARQUIVADA em 1999.
12. Projeto de Decreto Legislativo n. 184, 1995 – regulamenta a apreciação de atos internacionais pelo Congresso, prevendo a possibilidade de apresentação de reservas, emendas e cláusulas interpretativas e a prestação de informações pelo Executivo a respeito de atos internacionais assinados e em negociação.	Dep. Sandra Starling (PT-MG)	ARQUIVADO em 1999.

É interessante notar ainda que quatro dos projetos que buscavam regulamentar a atuação do Legislativo em matéria de aprovação de tratados admitiram a possibilidade dos acordos executivos. Assim, duas propostas de emendas constitucionais – do senador Efraim Moraes (PFL-PB) e do deputado José Dirceu (PT-SP) –, bem como dois projetos de decreto legislativo, continham dispositivo aceitando que a aprovação legislativa fosse dispensada em casos de

acordos que visem a executar tratados já aprovados ou que tratem de temas inerentes à rotina diplomática ordinária¹⁴⁶.

Nesse sentido, eles apenas ilustram, como no caso dos projetos referentes ao poder de emenda, a tentativa de consolidar a prática atual em matéria de política externa, evidenciando a concordância dos parlamentares com o uso de acordos executivos. Nas justificativas de tais propostas, foi reconhecida a impossibilidade de submissão de todos os atos internacionais assinados pelo Executivo ao Congresso, hipótese que prejudicaria tanto a rotina diplomática como a prática legislativa. Três desses projetos ainda permitem aos legisladores o poder de, em discordando dos critérios adotados para a dispensa de aprovação legislativa de determinado acordo, declarar a necessidade de apreciação pelo Congresso.

Nada obstante, tal como nos projetos referentes a comércio exterior, nenhuma das propostas foi até hoje aprovada – sete já se encontram arquivadas e as demais tramitam lentamente, sinalizando que esse assunto não se encontra entre as prioridades do Congresso. Esse cenário de falta de mobilização parlamentar em torno do tema talvez possa ser modificado com a discussão em torno do Projeto de Lei Complementar n. 98/2006, apresentado em abril de 2006 pelo senador Antero Paes de Barros (PSDB-MT)¹⁴⁷, que dispõe sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil. Pelo projeto, fica proibido o poder de inclusão de emendas, reservas e cláusulas interpretativas por parte dos parlamentares, salvo o caso de reservas a tratados multilaterais que prevejam tal possibilidade. Ainda assim, neste último caso, caberá ao Executivo analisar sua viabilidade. Se o presidente rejeitar a reserva, o tratado retorna ao Congresso, que só pode confirmar tal dispositivo se aprovado por maioria absoluta, em sessão unicameral.

A primeira reação ao projeto do senador Paes de Barros, contudo, ocorreu no Executivo. O MRE deu início à elaboração de um substitutivo ao referido projeto¹⁴⁸, alegando que, embora concordasse com a conveniência de elaboração de lei geral sobre tratados internacionais, o projeto possuía erros graves¹⁴⁹. No que

¹⁴⁶ A PEC do senador Moraes propõe ainda a possibilidade de acordos executivos no caso de prorrogação de tratados já aprovados.

¹⁴⁷ O senador Paes de Barros se baseou em trabalho desenvolvido pelos professores Paulo Caliendo e Valério de Oliveira Mazzuoli na elaboração da proposta legislativa.

¹⁴⁸ Informações sobre o substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n. 98/2006 foram fornecidas, em entrevista, pelo consultor jurídico, Cachapuz de Medeiros.

¹⁴⁹ Dentre os problemas identificados pelo MRE, destacam-se: a inclusão de regras de direito tributário (arts. 55 a 62) que não seriam pertinentes ao projeto; a possibilidade de tratados secretos,

diz respeito ao poder de emendas, contudo, o substitutivo manteve a sua proibição, prevendo que o Congresso Nacional deveria aprovar ou recusar os tratados internacionais por inteiro. Com base no texto preparado pelo MRE, o relator do Projeto de Lei Complementar n. 98/2006 na CRE-SF, senador Arthur Virgílio (PSDB-AM), apresentou seu parecer favorável, com substitutivo à proposta de Paes de Barros¹⁵⁰. Em seu substitutivo, contudo, o senador Virgílio manteve a proibição de apresentação de emendas por parte dos parlamentares, salvo nos casos de tratados multilaterais, quando admitirem reservas¹⁵¹.

Esse seria então um bom momento para a mobilização dos parlamentares em torno do tema. Caso o substitutivo do senador Virgílio ou o texto original do projeto do senador Paes de Barros seja aprovado, os poderes institucionais do Legislativo ficarão ainda mais reduzidos, por conta da proibição do poder de emenda. Caberá, portanto, aos parlamentares decidirem se aproveitarão a chance para consolidar seu poder de emenda e avançar em outros pontos, redesenhando o quadro institucional referente à política externa, sob pena de se verem ainda mais tolhidos nessa matéria.

cuja publicação poderia ser censurada “conforme juízo de oportunidade e conveniência do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda e em conformidade com a legislação federal.”; e o erro com relação à organização da CJ do MRE e da Advocacia Geral da União (AGU) no art. 41, que dispõe que a CJ do MRE se pronunciará “ouvida a Advocacia Geral da União”, em claro equívoco já que a CJ é órgão setorial da AGU.

¹⁵⁰ O parecer de Virgílio foi apresentado à CRE-SF em 19/07/2006, mas, até agosto de 2006, não havia sido votado. Ainda que não seja concluída a apreciação da matéria até o final da presente legislatura, o projeto não será arquivado; continuará tramitando com base nos incisos do art. 332, do RISF.

¹⁵¹ Cf. art. 17, do substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n. 98/2006, apresentado pelo senador Virgílio: “O Congresso Nacional aprovará ou recusará os tratados internacionais por inteiro. § 1º É facultado ao Congresso Nacional sugerir reservas ou declarações interpretativas a tratados multilaterais, quando seu texto admitir tais reservas ou declarações; § 2º Não são admitidas reservas em tratados bilaterais.”