

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 712, DE 2017 (MENSAGEM Nº 594, de 2015)

Aprova o texto da Decisão nº 10/12 do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), adotada em 30 de novembro de 2012, em Lima, durante a VI Cúpula da UNASUL, que aprova o Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED).

Autora: REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA
NO PARLAMENTO DO MERCOSUL.

Relatora: Deputada BRUNA FURLAN

I - RELATÓRIO

- I. O Projeto de Decreto Legislativo nº 712, de 2017, ora em análise nesta Comissão, é de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Tem o objetivo de conceder aprovação legislativa ao texto da Decisão nº 10/12 do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), adotada em 30 de novembro de 2012, em Lima, durante a VI Cúpula da Unasul, que aprovou o **Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED)**.
- II. A proposição em pauta é composta por dois artigos: no primeiro, concede-se a aprovação legislativa pleiteada, lembrando-se que os instrumentos subsidiários deverão ser

também submetidos ao Congresso Nacional e, no segundo artigo, está contida a cláusula de vigência.

- III. No parágrafo único do art. 1º do projeto em análise, não foi feita menção ao dispositivo constitucional que incide na espécie, qual seja o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, como é de praxe nesta Casa, importante balizador para a autorização concedida. Tecerei, no voto, as considerações que entendo pertinentes.
- IV. A matéria origina-se na Mensagem nº 594, de 2015, do Poder Executivo. O ato internacional encaminhado à apreciação deste colegiado foi adotado em 30 de novembro de 2012, em Lima, durante a VI Cúpula da UNASUL. Foi apresentada à Câmara dos Deputados quatro anos mais tarde, em 5 de janeiro de 2016, sendo distribuída, inicialmente, à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, onde foi submetida à análise do Dep. Édio Lopes, em 10 de fevereiro de 2016. O parecer respectivo foi apresentado em 13 de abril de 2016.
- V. Apenas quinze meses mais tarde, aconteceu a reunião deliberativa da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que apreciou o parecer apresentado, restando aprovada a matéria em 4 de julho do ano em curso.
- VI. A Decisão da União Sul-americana de Nações, que adota o Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED), é o ato internacional subjacente ao projeto de decreto legislativo em pauta, que a ele concede aprovação legislativa. São, portanto, esses estatutos, anexados à decisão mencionada, que estamos a apreciar e aprovar neste momento.
- VII. Como o mérito da matéria é atribuição expressa desta Comissão, passo a fazer uma síntese do seu conteúdo, adotando, como base, o relatório do colega que me antecedeu

na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Dep. Édio Lopes, que apresentou alentado parecer a respeito.

- VIII. O Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa reporta-se, em seu preâmbulo, ao Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), artigos 32, alíneas, e 5º e 6º, assim como ao Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).
- IX. Seguem-se quatro *consideranda*, em que se relembram o Plano de Ação do CDS, no qual foi aprovada a criação de um centro de estudos estratégicos no âmbito da Unasul, de forma a favorecer a coordenação e harmonização das políticas de defesa no continente, confiando-se que a criação de tal centro poderá dar contribuição significativa para a implementação dos objetivos do CDS.
- X. Na sequência, em doze capítulos, estão agrupados os vinte e um artigos, que estruturam o centro de estudos estratégicos desenhado pela Unasul. Passo a sintetizá-los:¹
- XI. no **capítulo I, Natureza**, dispõe-se sobre a natureza jurídica do CEED;
- XII. no **capítulo II, Missão**, composto por um único artigo, os presentes estatutos orientam-se “...para a geração de conhecimento e a difusão de um pensamento estratégico sul-americano em matéria de defesa e segurança regionais e internacionais”, conforme mencionou o colega que me antecedeu na análise desta matéria; compete-lhe, ainda, nos termos do § 2º desse dispositivo “avançar na definição e na identificação dos interesses regionais, concebidos como o

¹ Acesso em: 18 set. 17 Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3E6492C57514E6C54E06EC38BE9D7CF3.proposicoesWeb1?codteor=1511637&filename=MSC+594/2015 >

conjunto de fatores comuns, compatíveis e complementares ao interesse nacional dos países da Unasul”;

- XIII. no **capítulo III**, são estipulados, em três alíneas, os **Objetivos** do CEED, em síntese, contribuir para a identificação de desafios, fatores de risco e ameaças, oportunidades e cenários relevantes para a defesa e a segurança regionais e mundiais; construção de uma visão compartilhada entre os participantes, a fim de possibilitar a construção de uma abordagem comum, em matéria de defesa e segurança regionais, riscos, oportunidades e cenários previamente identificados, *“segundo os princípios e objetivos expostos no Tratado Constitutivo da Unasul e no Estatuto do CDS”*, desde que mediante requerimento do Conselho e no marco dos respectivos planos de ação;
- XIV. no **capítulo IV**, estão especificadas as **funções** do CEED, tais como
- XV. realizar estudos e pesquisas;
- XVI. estabelecer uma rede de intercâmbio com os centros de estudos estratégicos nacionais, bem como com os extrarregionais considerados convenientes pelo CDS;
- XVII. construir um centro de documentação e arquivo a serviço dos Estados-membro;
- XVIII. realizar a análise permanente das situações, eventos, processos e tendências relacionados à defesa e à paz, tanto regional, quanto internacional;
- XIX. no **capítulo V, Âmbito dos Estudos**, também em um único dispositivo, está especificado que o CEED terá como focos exclusivos a defesa e a segurança internacionais, não

implicando, de nenhuma forma, a substituição dos centros de estudos estratégicos nacionais;

XX. a **estrutura orgânica** do CEED é abordada no **capítulo VI**, artigos 6º a 11, assim descritos pelo meu antecessor na relatoria desta matéria, na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul:

*O **Conselho Diretivo**, órgão de direção geral do CEED, composto pelos membros da Instância Executiva do CDS, ou seja, pelos Vice-Ministros da Defesa dos Estados Membros da UNASUL, e presidido pelo Vice-Ministro da Defesa do país em exercício da Presidência Pro Tempore da UNASUL, toma suas decisões por consenso e tem como atribuições específicas, a designação do Diretor Executivo e Subdiretor do CEED, com base nos candidatos propostos pelos Ministérios da Defesa dos países membros do CDS, bem como do Secretário Administrativo, conforme proposta do Diretor Executivo; e a aprovação do Programa Anual de Trabalho, do Orçamento Anual e do Regulamento do CEED.*

*A **Direção Executiva** do CEED é composta por um Diretor e um Subdiretor, de nacionalidades diferentes, designados pelo Conselho Diretivo para um mandato de 2 anos, renovável por uma vez. Entre as principais funções do Diretor estão, entre outras tarefas:*

a) a elaboração da proposta do Programa Anual de Trabalho, bem como sua coordenação e execução; a supervisão das funções e tarefas de todos os segmentos do CEED;

b) a elaboração do Projeto de Regulamento do CEED;

c) a execução do orçamento desse órgão.

*A **Secretaria Administrativa** vincula-se à Direção Executiva do CEED, sendo dirigida por um Secretário Administrativo de nacionalidade distinta daquela do Diretor e do Subdiretor, por um mandato de 2 anos, renovável por igual período. Suas funções são de apoio ao Diretor na execução das operações administrativas do CEED e incluem, entre outros: a coordenação da entrada e saída de documentação do Centro; a organização da contabilidade e sistemas de controle e informação; a elaboração de Projeto de Orçamento; e a administração de compras, materiais, projetos e recursos humanos.²*

² LOPES, Dep. Édio. Parecer.à Mensagem 594/2016, p. 5. Acesso em: 18 set.17 Disponível em:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1450474&filename=PR_L+1+MERCOSUL+%3D%3E+MSC+594/2015>

- XXI. o **capítulo VII, Pessoal**, composto por um artigo, detalhado em cinco alíneas, é relativo à estrutura funcional prevista para o CEED – corpo de especialistas e funcionários técnico-administrativos, também designados conforme o princípio de participação equilibrada dos Estados participantes “...em número de até dois delegados por país, designados pelo respectivo Ministério da Defesa, bem como de um corpo técnico-administrativo, subordinando-se ambos ao Regulamento do CEED e à direção e supervisão do Diretor Executivo desse Centro³” – nesse mesmo dispositivo, preveem-se as imunidades diplomáticas a serem garantidas aos funcionários estrangeiros do CEED, no país sede, assim como a forma como serão remunerados esses servidores;
- XXII. a **sede permanente** do CEED é estabelecida, em dois artigos no **capítulo VIII**, ficando acertada a sua instalação na cidade de Buenos Aires, Argentina, país que ficará responsável por providenciar um acordo de sede, a ser proposto aos demais Estados;
- XXIII. o **orçamento** é o objeto dos artigos 15 e 16, que compõem o **capítulo IX**, ficando acertado que “...será coberto por contribuições dos Estados Membros, por intermédio da Secretaria-Geral da UNASUL, com base em cotas diferenciadas determinadas por Resolução do Conselho de Ministros das Relações Exteriores, levando em conta a capacidade econômica dos Estados Membros, a responsabilidade comum e o princípio da equidade⁴, como bem ressaltou meu antecessor na análise desta matéria;
- XXIV. os três últimos capítulos desse instrumento, **XI (Idiomas)**; **XII (Emendas)** e **XIII (Artigos Transitórios)**, contêm os

³ Id, ibidem.

⁴ Id, ibidem.

dispositivos finais usuais em acordos congêneres: idioma de trabalho, que, no caso, será o espanhol, também considerados idiomas oficiais o inglês, português e neerlandês; possibilidade de emendas, que ficarão adstritas à iniciativa do CDS, por iniciativa própria, ou do Conselho Diretivo; estrutura para a sede, ficando estabelecido que, até que entre em vigor o Tratado Constitutivo da Unasul, caberá à República Argentina financiar a estrutura para o funcionamento do CDS, previsto para a data de assinatura do instrumento em apreciação, qual seja, maio de 2010 (há já sete anos, portanto).

XXV. Aprovado o projeto de decreto legislativo pertinente a esta matéria, na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, em 4 de julho de 2017, foi apresentado em Plenário em 7 de julho de 2017 e encaminhado, simultaneamente, à nossa e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em face do regime de urgência, sendo recebida nos dois colegiados em 13 de julho de 2017.

XXVI. Em 13 de setembro passado, avoquei a relatoria nesta Comissão. Os autos de tramitação estão instruídos em consonância com as normas regimentais pertinentes, inclusive a normativa interna desta Comissão (NIC 1-2015).

XXVII. É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

XXVIII. Apreciamos, neste momento, o texto da Decisão nº 10/12 do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), adotada em 30 de novembro de 2012, em Lima, durante a VI Cúpula da UNASUL.

XXIX. Como afirmou o relator que me antecedeu na apreciação desta matéria, trata-se de “...decisão, afirmada em voto consensual, proferida pelo mais alto órgão da União de Nações Sul-Americanas, tendo por escopo a aprovação do Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED), um think tank em estudos estratégicos relacionados à defesa e à segurança regionais e internacionais” ⁵, com a missão de assessorar o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

XXX. Conforme lembrado anteriormente, dentro do processo decisório institucional previsto no art. 5º do Tratado Constitutivo da UNASUL, o Centro de Defesa Sul-Americano aprovou o Estatuto do CEED por meio da Declaração de Guayaquil, em 6 e 7 de maio de 2010, que foi submetida ao Conselho de Ministros de Relações Exteriores da UNASUL e aprovada por meio da Resolução nº 29, de 29 de novembro de 2012. No dia seguinte, o Estatuto foi aprovado, em Lima, pelo Conselho de Chefes de Estado da UNASUL na forma da Decisão que ora apreciamos.

XXXI. Do ponto de vista formal, o Projeto de Decreto Legislativo nº 712, de 2017, de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, contém dois artigos, que visam a aprovar o Decisão nº 10/12 do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), adotada em Lima, durante a VI Cúpula da Unasul, que aprova o Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED).

XXXII. No art. 1º, prevê-se a aprovação do ato internacional subjacente, qual seja o desenho dos respectivos estatutos. No parágrafo único desse dispositivo, estipula-se que quaisquer alterações que venham a ser inseridas na avença firmada, que

⁵ Parecer à Mensagem 594/2016, na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul., p.5, op. cit.

acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, deverão ser submetidas ao Congresso Nacional.

XXXIII. Na redação dada ao dispositivo, na Comissão autora, houve a omissão do dispositivo constitucional pertinente – qual seja, o inciso I do art. 49 da Constituição Federal – que tem sido expressamente mencionado em todos os projetos de decreto legislativo aprovados nesta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, como recomendável baliza técnica a reger a abrangência da aprovação legislativa concedida, nela colocando-se os limites e contornos necessários.

XXXIV. Com efeito, o art. 49 da Constituição é aquele que prevê as competências exclusivas do Congresso Nacional – e exclusividade, que é expressão derivada do latim, excludo, excludere – significa *não deixar entrar, excluir, não admitir*⁶. No âmbito do Direito, significa “*tudo aquilo que traga a qualidade de exclusivo, ou seja, quem vem só, unicamente, sem admissão de outra coisa*” – em outras palavras, “*exclusividade traz sempre o conceito de único, ou de um, com exclusão dos demais*”⁷

XXXV. Nesse sentido, no art. 49 da Carta Magna, entre as competências únicas do Congresso Nacional está, logo no inciso primeiro, aquela que a ele atribui “*resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*”.

XXXVI. **Definitivo**, por sua vez, “...derivado do latim definitivus – proveniente de **definire** (terminar, por termo) – tal como já era entendido no Direito Romano, significa decisivo, peremptório”⁸. Nesse aspecto, quer dizer o que encerra e põe termo à discussão, ao debate, ou seja, a última palavra a respeito.

⁶ FARIA, Ernesto. *Dicionário Latino-Português*, 3ª e. p.367. Rio de Janeiro: MEC, 1962.

⁷ DE PLÁCIDO e SILVA. *Vocabulário Jurídico*, 27ª e.p.578. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

⁸ Id, ibidem, p.424.

XXXVII. Ora, nos termos do inciso XI do mesmo art. 49 da Constituição Federal, é competência exclusiva do Congresso Nacional “*zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes*”.

XXXVIII. Esses dois dispositivos, combinados, dão a exata medida da importância de citarmos o inciso I do art. 49 da Constituição, nos projetos de decreto legislativo adotados nesta Comissão – e devemos fazê-lo na abertura do parágrafo único do art. 1º, dos projetos de decreto legislativo, como maneira pedagógica e clara de lembrarmos que é a esta Casa – e a mais ninguém – que compete dar a palavra final e definitiva pertinente às avenças internacionais celebradas pelo Poder Executivo.

XXXIX. Assim, apresento, nesta oportunidade, substitutivo ao Projeto de Decreto Legislativo nº 712, de 2017, que aprova os estatutos do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED), nos termos da Decisão nº 10/12 do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), adotada em 30 de novembro de 2012, em Lima, durante a VI Cúpula da Unasul.

XL. O mérito da matéria foi detalhada e exaustivamente examinado na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, pelo relator que me antecedeu, em parecer que faz parte dos autos, com o qual concordo, e cuja leitura recomendo aos Nobres Pares.

XLI. Limito-me a destacar seus principais pontos, uma vez que a matéria está veiculada no sistema e todos tiveram acesso a ela.

XLII. O Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED) está inserido na vertente da cooperação militar em âmbito sul-americano. Nesse sentido, conquanto o Tratado Constitutivo da UNASUL preceitue, no art. 2º, que a organização tem por

objetivo geral construir um espaço de integração, “...o objetivo na área militar é mais modesto e consiste no **‘intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa’** (art. 3º, alínea “s”)⁹. Ademais:

O Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano também não considera a integração como objetivo específico, limitando os objetivos gerais do Conselho à consolidação da América do Sul como zona de paz, à construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e à geração de consensos para fortalecer a cooperação regional na área (art. 4º).

*A integração regional é, assim, um processo mais abrangente e profundo do que a cooperação, embora a vertente de defesa e segurança da organização seja verdadeiro esteio da própria integração social, política e econômica da América do Sul.*¹⁰

XLIII. O CEED surge, portanto, nessa busca por instrumentos para forjar uma identidade sul-americana de defesa, baseada em valores e princípios comuns, tais como respeito à soberania; autodeterminação; integridade territorial; não intervenção; subordinação dos militares ao poder democraticamente constituído; prevalência dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a solução pacífica de controvérsias e igualdade entre os Estados, tendo em mente, ainda, as características específicas da geografia regional e o seu respectivo construto histórico.

XLIV. Já em funcionamento, o Centro de Estudos Estratégicos em Defesa “...desempenha suas funções como um think tank de análise permanente para a identificação de desafios, fatores de risco e ameaça, oportunidades e cenários relevantes para a defesa e a segurança regionais e mundiais”.¹¹

XLV. Está direcionado para a promoção e a “...construção de uma visão compartilhada que possibilite a abordagem comum desses

⁹ Parecer à Mensagem 594/2016, na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul., p.6, op. cit.

¹⁰ Id, ibidem.

¹¹ Parecer citado, p. 11.

fatores de risco e oportunidade”, assim como para ajudar a identificar enfoques conceituais e diretrizes básicas comuns que permitam a articulação de políticas, em matéria de defesa e segurança regionais, conforme dispõe o art. 3º do Estatuto em apreciação.

XLVI. Desde a sua criação, o CEED “...tem realizado seus misteres por meio de análises, seminários, estudos e pesquisas, como a organização de bancos de dados com os registros sul-americanos de gastos em defesa e de inventários militares, a consolidação de estudos comparados sobre a institucionalidade de defesa na região, a política de gênero no âmbito da defesa, ciberdefesa, cenários prospectivos de interesse para segurança e defesa.

XLVII. Ademais, “...outra profícua linha de atuação do Centro é o estabelecimento de uma rede de centros nacionais contrapartes, para o intercâmbio de estudos estratégicos, com possibilidade de expansão a instituições fora da América do Sul”.¹²

XLVIII. Além disso, o CEED promove a atualização periódica de suas prioridades em programas de pesquisa e cooperação por meio da aprovação de um Programa Anual de Trabalho em seu Conselho Diretivo, acolhido por consenso. Todo o material produzido, bem como as bases de dados e normas, é franqueado a seus principais usuários finais, os Ministros do CDS, e a pessoas cadastradas também. A produção bibliográfica fica igualmente disponível para interessados, no domínio eletrônico do Centro.

XLIX. **VOTO**, assim, pela concessão de aprovação legislativa do texto da Decisão nº 10/12 do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL),

¹² Id, ibidem.

adotada em 30 de novembro de 2012, em Lima, durante a VI Cúpula da UNASUL, que aprova o Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED), nos termos do substitutivo desta Comissão que apresento ao Projeto de Decreto Legislativo nº 712, de 2017, da Representação Brasileira ao Parlamento do Mercosul.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada BRUNA FURLAN
Relatora

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 712,
DE 2017, DA REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA AO PARLAMENTO DO
MERCOSUL**

(Mensagem nº 712, de 2017)

Aprova o texto da Decisão nº 10/12 do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), adotada em 30 de novembro de 2012, em Lima, durante a VI Cúpula da UNASUL, que aprova o Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED).

O Congresso nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto da Decisão nº 10/12 do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), adotada em 30 de novembro de 2012, em Lima, durante a VI Cúpula da UNASUL, que aprova o Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED).

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estarão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer alterações à referida Decisão e aos Estatutos do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED) que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada BRUNA FURLAN
Relatora