



REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 313, DE 2008

Institui o Estatuto de Fronteira para os municípios de linha de fronteira localizados na Faixa de Fronteira do Brasil, e dá outras providências.

Autor: Senador SÉRGIO ZAMBIASI

Relator: Deputado RENATO MOLLING

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 313, de 2008, que institui o Estatuto de Fronteira para os municípios de linha de fronteira localizados na faixa de fronteira do Brasil, e dá outras providências, da lavra do Senador Sérgio Zambiasi, foi apresentado na Sala das Sessões do Senado Federal em 21 de agosto de 2008.

Naquela mesma data, foi distribuído à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, nos termos do art. 3º, “c”, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2007, bem como às seguintes comissões de mérito: Constituição, Justiça e Cidadania; Desenvolvimento Regional e Turismo; Relações Exteriores e Defesa Nacional (para decisão terminativa).

A iniciativa em análise é composta de vinte artigos e dois anexos.

No art. 1º, é instituído o Estatuto de Fronteira, “que vigorará nos municípios localizados na Faixa de Fronteira, particularmente os municípios de linha de fronteira e naqueles cujas cidades são gêmeas com cidades de



1F1C325B35



fronteira da Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa”.

No art. 2º, estabelecem-se os objetivos gerais desse projeto de lei, quais sejam “promover o desenvolvimento econômico, social, científico, tecnológico e cultural dos municípios de linha de fronteira, cidades-gêmeas e demais municípios da Faixa de Fronteira e aprofundar o processo de integração regional do MERCOSUL e com os demais países limítrofes”.

No art. 3º, definem-se municípios de linha de fronteira e cidades-gêmeas.

Os objetivos específicos desse projeto de lei são detalhados, em sete incisos do art. 4º, de forma exemplificativa (“...orienta-se, prioritariamente,...) e, não, conclusiva. Deles, destacamos aquele previsto no inciso 1:

I – fortalecimento do processo de integração e cooperação entre Brasil e Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa por meio da eliminação de obstáculos e barreiras à interação das comunidades dos municípios de linha de fronteira e das cidades-gêmeas, com base em critérios de reciprocidade.

No art. 5º, ordena-se ao Poder Executivo que, “além da implementação dos acordos em vigor, sejam no âmbito do Mercosul ou com os demais países, novos atos internacionais eventualmente necessários para a consecução dos objetivos desta Lei serão diligenciados pela administração federal brasileira”.

No art. 6º, é facultado às administrações das cidades-gêmeas propor a criação de conselhos binacionais de gestão.

No art. 7º, disciplina-se, nesse projeto de lei federal de iniciativa do Legislativo federal, a conduta de prefeitos e governadores dos estados e municípios por ele abrangidos. Desde que obtida prévia autorização legislativa, poderão, conforme transcrevo do seu texto, “...firmar com as autoridades correspondentes das entidades territoriais limítrofes do país vizinho, de igual nível, dentro do âmbito de competências das respectivas entidades políticas e inspirados em critérios de reciprocidade e conveniência nacional, convênios em regime de cooperação e integração trans-fronteiriça, que versarão



1F1C325B35



sobre matérias relativas ao desenvolvimento regional, urbano e rural e melhoria da infra-estrutura e dos serviços públicos, tais como:...

Nesse rol (que é exemplificativo) arrolam-se, em doze alíneas, de saneamento, a cultura e lazer, passando por segurança pública, circulação, transporte, saúde, assistência hospitalar, educação, ou seja, os variados aspectos do viver.

No art. 8º, determina-se ao Ministério das Relações Exteriores (*"prestará"*) que dê assistência aos estados e municípios na linha de fronteira.

O art. 9º é pertinente a campanhas de saúde pública, que **deverão** ser implementadas de forma conjunta, pelas cidades-gêmeas, assunto detalhado nos arts. 10 (programas, vigilância sanitária etc.) e 11 (assistência hospitalar nas cidades-gêmeas).

No art. 12 cria-se a possibilidade de escolha de combustível, entre diesel, biodiesel ou gás, nos veículos automotores de aluguel para passageiros ou cargas, nas cidades-gêmeas.

O art. 13 faculta às administrações das cidades-gêmeas firmarem atos internacionais, de espécies variadas, para permitir que haja entre elas o livre trânsito de ônibus ou barcos no transporte urbano ou de passageiros.

No art. 14, contempla-se a possibilidade dos estados, localizados na fronteira, firmarem acordos e convênios para permitir o livre-trânsito de guarnições de bombeiros, em ações de ajuda mútua para a prevenção e combate a incêndios ou outros sinistros. De forma semelhante, o art. 15 contempla o intercâmbio policial e judiciário, para o combate à delinquência internacional, e o art. 16 aborda os aspectos referentes à livre circulação de bens e mercadorias, serviços e fatores produtivos.

No art. 17, é determinado, de forma cogente (*"deverão"*), aos Estados que tenham cidades-gêmeas que promovam *"a ampla cooperação entre as autoridades municipais dos dois países"*.

O art. 18 tem caráter autorizativo: **permite** aos municípios localizados na linha de fronteira a realização de gestões para a criação de escolas ou institutos binacionais.





O art. 19 **determina** à administração federal que conceda prioridade à liberação de recursos para a construção de obras públicas nos municípios localizados na linha de fronteira.

O art. 20, último do projeto em análise, contém a cláusula de vigência.

Há dois anexos. O Anexo I contém a relação dos municípios que abrigam cidades-gêmeas e o Anexo II relaciona os municípios situados na linha de fronteira, de norte a sul do país.

A justificação apresentada a esse projeto de lei é sucinta: em quatro parágrafos o autor apresenta as agruras vividas nas regiões abrangidas pelo projeto de lei, os problemas da conturbação, na fronteira do nosso país com seus vizinhos, salientando a necessidade de que iniciativas governamentais sejam tomadas, no sentido de que políticas públicas transnacionais específicas sejam implementadas nas várias áreas do viver.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A importante iniciativa do Senador Sérgio Zambiasi aborda os variados aspectos que perpassam as relações de vizinhança dos municípios fronteiriços e cidades gêmeas entre o Brasil e os países coirmãos.

Entre outros aspectos, não apenas propõe, mas disciplina a cooperação entre todos, em áreas tais como saneamento básico, fornecimento de água potável, comunicações postais, telefônicas e por *internet*; ajuda mútua em caso de incêndios e outros sinistros; proteção ao meio ambiente; segurança pública, especialmente quanto ao intercâmbio de informações; circulação de pessoas e mercadorias; transporte público interurbano; residência e trabalho dentro das zonas fronteiriças; educação, em especial o ensino dos idiomas português e espanhol e cultura, lazer e esporte.

Ademais, determina ações específicas a serem tomadas pelo Executivo Federal, inclusive na distribuição de recursos públicos.



1F1C325B35



O referido projeto de lei abrange, portanto os vários aspectos do viver, compartilhar e relacionar-se dos municípios situados na fronteira do Brasil com os demais países da América do Sul, exceto Chile e Equador, únicos com os quais não temos divisas. Ademais, determina a forma como a União deverá com eles cooperar, assim como o comportamento tanto dos Estados, quanto dos municípios.

Ao fixar diretrizes e balizas para a cooperação, busca a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América do Sul, conforme tão bem, aliás, está colocado no parágrafo único do art. 4º da Constituição Federal.

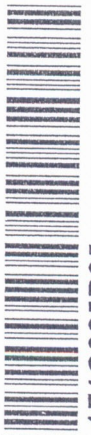
Essa importante iniciativa cria, todavia, direitos e obrigações para todos os países da América do Sul, exceto Chile e Equador, ao fixar diretrizes e linhas de cooperação, bem como as formas como essa cooperação deverá acontecer, assim como fixa as possibilidades de atos internacionais a serem celebrados nas fronteiras, com os países limítrofes, pelos Estados e municípios, em, praticamente, todas as esferas de convivência.

O Congresso Nacional, entretanto, pode apenas legislar e deliberar em relação ao que entrará no direito positivo brasileiro, nada pode inserir no ordenamento jurídico de qualquer outro país.

Francisco Rezek lembra, a respeito, que o Estado, *"personalidade originária de direito internacional público, ostenta três elementos conjugados: uma base territorial, uma comunidade humana estabelecida sobre essa área, e uma forma de governo não subordinado a qualquer autoridade exterior"*. Complementa sua lição:

*Sobre seu território o Estado exerce jurisdição (termo preferido em doutrina anglo-saxônia), o que vale dizer que detém uma série de **competências** para atuar com autoridade (expressão mais ao gosto dos autores da escola francesa). O território de que falamos é a área terrestre do Estado, somada àqueles espaços hídricos de topografia puramente interna, como os rios e lagos que se circunscrevem o interior dessa área sólida. Sobre o território assim entendido, o Estado soberano tem **jurisdição geral e exclusiva**.*

A **generalidade** da jurisdição significa que o Estado exerce no seu domínio territorial todas as competências de ordem legislativa, administrativa e jurisdicional. A





***exclusividade** significa que, no exercício de tais competências, o Estado local não enfrenta a concorrência de qualquer outra soberania. Só ele pode, assim, tomar medidas restritivas contra pessoas, detentor que é do uso legítimo da força pública.*¹. [destaques do autor]

Esse é, tanto no âmbito do direito interno, quanto na esfera do Direito Internacional Público, o que se chama do princípio da territorialidade das leis.

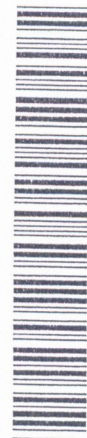
O relacionamento jurídico-normativo entre Estados nacionais independentes é feito através dos instrumentos pertinentes de Direito Internacional Público, nos quais se incluem as várias espécies de atos internacionais, mesmo nos pontos em que os territórios desses Estados se tocam ou, até mesmo, existe conturbação.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 26 de maio de 1986, e já aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada no Brasil, define, em seu Artigo 2, 1, "a", tratados como *"acordos internacionais concluídos por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja a sua denominação específica"*.

Na República Federativa do Brasil, a condução da política externa e o poder de celebrar tratados, assim como a maneira como esses instrumentos de Direito Internacional Público **podem** ser inseridos na ordem normativa interna, são claramente disciplinados na Constituição Federal, nos artigos 84, que disciplina as competências **privativas** do Presidente da República, e 49, que trata das competências **exclusivas** do Congresso Nacional.

No art. 84, incisos VII, VIII e IX, ficam adstritas ao chefe do Poder Executivo, **privativamente**, tanto manter relações com os Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, quanto celebrar tratados, convenções e atos internacionais, que ficam sujeitos ao aval do Congresso Nacional, a quem nos termos do art. 49, I, da Lei Maior, cabe, de forma **exclusiva**, resolver definitivamente a respeito. Nessa linha, é também competência exclusiva do Presidente da República decretar o estado de defesa e o estado de sítio, declarar guerra, em caso de agressão estrangeira, e celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional.

¹ REZEK, Francisco. Direito Internacional Público. 11ª e, p. 161/62. São Paulo: Saraiva, 2008.





As competências do Parlamento do Mercosul, de outro lado, restringem-se especificamente ao que está disposto no respectivo acordo constitutivo, que é o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, adotado pelo Decreto 23, do Conselho do Mercado Comum, de 9 de dezembro de 2005, assinado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e promulgado no Brasil pelo Decreto 6.105, de 30 de abril de 2007, do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, após aprovação legislativa concedida através do Decreto Legislativo 408, de 2006, não podendo, em hipótese alguma, ir além do que foi lá convencionado, nos termos da aprovação legislativa concedida..

Ademais, ao legislativo brasileiro cabe deliberar a respeito do que lhe possibilita o Capítulo I do Título IV da Constituição Federal, referente ao Poder Legislativo.

No sistema constitucional de freios e contrapesos, não lhe é possibilitado invadir matérias de competência exclusiva do Poder Executivo, tampouco, na condição de poder legislativo **federal**, imiscuir-se em áreas reservadas expressamente aos Estados ou aos municípios pela Lei Maior.

Esses aspectos, todavia, serão, certamente, examinados com vagar e detalhe, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O projeto de lei que é submetido à análise, neste momento, propõe uma legislação tanto para cidades e Estados situados no território brasileiro, quanto para aquelas dos países limítrofes sobre os quais não há jurisdição brasileira alguma.

Conquanto a iniciativa submetida à colação neste momento aborde temas relevantíssimos e proponha soluções para problemas candentes, não são matérias que possam ser disciplinada por lei federal, tratando-se de matéria típica de pactos ou atos internacionais, que podem ter vários formatos, a serem celebrados, necessariamente, pelo Poder Executivo com os países vizinhos.

VOTO, neste sentido, pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 313, de 2008, que institui o Estatuto de Fronteira para os municípios de linha de fronteira localizados na Faixa de Fronteira do Brasil, e dá outras providências, da lavra do Senador Sérgio Zambiasi, em face da inviabilidade de se disciplinar a matéria por lei federal, vez que se trata de conteúdo típico para





pactos ou atos internacionais (tratados, convenções, acordos, convênios, protocolos etc.).

Sala da Comissão, em de de 2012.


Deputado RENATO MOLLING
Relator



1F1C325B35