



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Arthur Oliveira Maia

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2016
(Do Sr. ARTHUR OLIVEIRA MAIA e outros)

*Acrescenta o inciso XI ao Artigo 4º
da Constituição Federal.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O artigo 4º da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte inciso XI:

“Artigo 4º

.....

XI – reciprocidade.”

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO



A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Título I os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Em seus quatro primeiros artigos, a Carta Magna dispõe sobre a formação do Estado brasileiro, seus princípios e objetivos fundamentais, sobre a instituição dos Poderes e o relacionamento entre eles e, ainda, no seu art. 4º, estabelece o rol de princípios que regerão a conduta do Estado brasileiro nas suas relações internacionais.

Nesses termos, reza o mencionado art. 4º, CF:

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

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

Os legisladores constituintes insculpiram no dispositivo em



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Arthur Oliveira Maia

tela princípios que resultam consagrados ou pelo direito internacional consuetudinário e positivado, ou por ordenamentos jurídicos internos - inclusive o brasileiro - e que diuturnamente informam a conduta e o posicionamento dos Estados nacionais, assim com das organizações internacionais, em suas relações com os demais entes que compõem a cena internacional.

O reconhecimento e a adoção de tais princípios pela República Federativa Brasil são de tamanha importância jurídica e política que os constituintes de 1988 houveram por bem perenizar o compromisso do Estado brasileiro com tais princípios, gravando-os na letra da Norma Fundamental. Vale notar que o dispositivo em questão, ao determinar que os princípios por ele mencionados haverão de reger o país em suas relações internacionais, estabelece um importante balizamento quanto à essência da política externa brasileira e aos valores políticos e jurídicos reconhecidos pelo País. Além disso, esta verdadeira declaração de princípios norteadores em que se constitui o artigo 4º projeta-se tanto no âmbito do ordenamento interno como no plano internacional, repercutindo objetivamente sobre as relações da República Federativa Brasil com as demais nações e organismos internacionais.

Contudo, estes mesmos legisladores da Constituição de 1988 não incluíram entre os já universalmente consagrados princípios do direito internacional público, constantes do elenco do artigo 4º, um princípio dotado da igual estatura jurídica que, tal qual os mencionados, é igualmente reconhecido, aplicado, difundido, enfim: consagrado nos planos jurídicos: internacional e nacionais. Trata-se do princípio da reciprocidade, um dos princípios fundamentais e mais antigos do Direito Internacional Público, histórica e reiteradamente adotado pelo Brasil, e que se constitui em princípio geral e efetiva norma jurídica consuetudinária vigente no curso das relações exteriores do País.

Vale notar que, embora nossa Carta Magna não haja inserido o princípio da reciprocidade no artigo 4º, como princípio geral para, como os demais princípios constantes deste dispositivo, reger as relações externas do País, ela o reconhece, admite e, inclusive, o estabelece expressamente, determinando a sua aplicação em situações específicas constantes do próprio texto constitucional.

O mesmo ocorre na legislação infraconstitucional, onde se verificam várias hipóteses legais em que há previsão de aplicação do princípio da



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Arthur Oliveira Maia

reciprocidade. É o caso, por exemplo, do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), bem como de vários tratados internacionais celebrados pela República Federativa Brasil (os quais, conforme a jurisprudência do STF, uma vez promulgados, possuem *status* de lei ordinária no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro), tais como os tratados de extradição, tratados de cooperação comercial, de cooperação judiciária, entre outros.

No texto constitucional a aplicação de modo estrito do princípio da reciprocidade é contemplada em três situações. A primeira delas é a do artigo 12, § 1º, segundo o qual aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos na Constituição.

Adiante, o artigo 178 estabelece que a lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Além disso, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o artigo 50 (conforme a redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003) estabelece o seguinte: “até que sejam fixadas as condições do art. 192, serão vedados a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior; bem como o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior. E, a seguir, o artigo 50, em seu parágrafo único, dispõe que tal vedação não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro.

Contudo, nossa visão é a de que, devido à importância do princípio da reciprocidade para a preservação da equidade, e para a garantia e defesa pronta e permanente dos atributos da soberania nas relações internacionais do Brasil, é juridicamente correto e deveria estar o princípio da reciprocidade inscrito entre os princípios constantes do art. 4º da Constituição Federal.

Conforme referimos, o princípio da reciprocidade é um dos princípios fundamentais e mais antigos do Direito Internacional Público. Ao perquirir os elementos de origem deste princípio no plano do relacionamento entre



as nações podemos encontrá-lo em tratados dos séculos XII e XIII, época em que os Estados já dele se utilizavam para justificar suas ações ou o cumprimento de normas costumeiras. Um dos fundamentos da validade e do reconhecimento do princípio da reciprocidade, como norma consuetudinária pelo Direito Internacional Público, reside justamente na sua conectividade a até mesmo relação de dependência em relação ao princípio da igualdade jurídica entre os Estados nacionais. Nesse sentido, o princípio da reciprocidade decorre do reconhecimento apriorístico do princípio da igualdade entre as Nações, em termos jurídicos (o que, naturalmente, não se aplica nos planos econômico e de poder político e militar).

A correlação entre os dois princípios, da igualdade e da reciprocidade de tratamento, resulta da natureza própria dos Estados nacionais, os quais se constituem no cenário internacional como entes autônomos e independentes, detentores de soberania, de ordenamentos jurídicos internos próprios e de poder jurisdicional exclusivo. Segundo o Direito Internacional Público, a reciprocidade implica o direito de igualdade e de respeito mútuo entre os Estados.

Todavia, é preciso assinalar que essa necessidade de garantia dos Estados, de proporcionar e ao mesmo tempo de assegurar-se da aplicação de um tratamento idêntico ou paritário, encontra seu melhor resguardo nos acordos internacionais. Os tratados e acordos internacionais, mais do que quaisquer outros instrumentos, asseguram a cada Estado que, em condições similares, a outra parte agiria da mesma forma. Em virtude disso, têm razão os que veem nos tratados bilaterais e multilaterais uma genuína expressão do princípio de reciprocidade, pois partem da premissa de igualdade jurídica entre as partes contratantes e do reconhecimento por estas de um outro princípio, o do *“pacta sunt servanda”*, que expressa o compromisso de cumprimento daquilo que for acordado; bem como de aceitação dos efeitos dos acordos, âmbito em que se manifestam a autonomia e a autoridade dos Estados e, ainda, o compromisso com a igualdade de tratamento.

Tal princípio vem sendo aplicado tanto no caso de respeito às normas internacionais, quanto nos casos em que se observe sua violação. Nesse sentido, a reciprocidade é considerada uma medida de igualdade, que tem a finalidade de atingir ou restabelecer o equilíbrio, sendo que sua aplicação se dá em uma espécie de zona gris existente entre o fato concreto e o Direito. Isso lhe confere, às vezes, uma natureza não essencialmente jurídica, mas



predominantemente política. Alguns doutrinadores distinguem a reciprocidade caracterizando-a como sendo por identidade ou por equivalência; Nesse sentido, a reciprocidade por identidade se dá quando a ação do Estado que aplica o princípio se expressa por meio de prestações idênticas; por sua vez a reciprocidade por equivalência consiste na reação por meio de prestações diferentes, mas de valor comparável. Portanto, o objetivo da reciprocidade é a obtenção de igualdade de tratamento pela via reativa, seja em caso de cumprimento ou descumprimento das normas internacionais.

Outros afirmam a existência de uma reciprocidade real e de uma reciprocidade formal; a primeira, quando o objeto da prestação é individualizado; a segunda, quando o objeto é abstrato e geral. Por outro lado, a reciprocidade pode possuir aspectos ou resultados positivos, quando a aplicação do princípio estimula a concessão de vantagens jurídicas; ou ter aspecto e resultado negativo, quando o princípio é usado para punir. Nesses casos, o princípio da reciprocidade transforma-se em instrumento de retaliação, de represália.

Como premissa fundamental de Direito Internacional Público, a igualdade está intimamente associada ao princípio da reciprocidade. Celso de Albuquerque Mello, citando Decaux, explica que se pode dizer que a reciprocidade é o meio e a igualdade é o resultado e, mais, que a igualdade não é uma igualdade estática, mas uma igualdade obtida por reação, após uma troca ou uma resposta, pelo que “a reciprocidade é a igualdade dinâmica”.

A igualdade entre os Estados está citada em várias passagens dos documentos supremos da ONU e da OEA, principalmente no art. 2º, nº 1 (ONU) e no art. 9º (OEA), e também no item I da Ata de Helsinque, de 1970.

O Princípio da Reciprocidade vigente e reconhecido pelo Direito Internacional Público prevê que o tratamento dado por um Estado à determinada situação, fato, ou questão, poderá receber tratamento paritário por parte de outro Estado que se considere afetado pela decisão do primeiro, visando o restabelecimento da igualdade e da equanimidade.

Assim, a partir de uma exegese sintética do princípio da reciprocidade, podemos concluir que da reciprocidade abstrai-se a existência ou vigência de identidade jurídica, ou igualdade de direitos, de benefícios ou de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Arthur Oliveira Maia

obrigações, entre os Estados, e entre Estados e cidadãos, numa correlação múltipla. Portanto, a aplicação deste princípio consiste em permitir a aplicação de efeitos jurídicos em determinadas relações de Direito, quando esses mesmos efeitos são aceitos igualmente por países estrangeiros.

A reciprocidade encontra-se prevista nos parágrafos 1º a 3º do artigo 60 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. O parágrafo 5º do mesmo artigo prevê, porém exceção de aplicabilidade quanto às questões conexas a direitos humanos e humanitários. Equivale a dizer que não é permitido restringir direito ou impor represálias sob a égide da reciprocidade nas hipóteses em que se verifica violação de direitos humanitários e humanos.

O Brasil reconhece a validade e tem aplicado reiteradamente em sua história o Princípio da Reciprocidade no desenvolvimento de suas relações com os demais países. Fiel à nossa tradição jurídica e diplomática, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 4º, inciso V, estabeleceu o “princípio da igualdade entre os Estados” como sendo um dos princípios que haverão de reger a atuação da República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais.

Nesse sentido, embora não esteja expressamente prevista pelo dispositivo, a aplicação do princípio da reciprocidade é uma decorrência, um desdobramento natural do princípio da igualdade. Ou seja, em face de determinado tratamento praticado por nação estrangeira, direcionado ou envolvendo o Brasil, fica automaticamente estabelecido o pressuposto, com base no princípio da igualdade, para que o Brasil faça uso ou se utilize de medidas de resposta fundadas no princípio da reciprocidade. Trata-se, portanto, de um princípio de ampla aceitação internacional e que traduz o reconhecimento da essência do relacionamento entre os Estados nacionais, a qual reside justamente na paridade vigente entre tais entes. Nesse sentido, o princípio da reciprocidade constitui-se ao mesmo tempo como princípio autônomo, mas também, como um corolário do princípio da igualdade entre os Estados.

Sendo assim, diante das razões apresentas e, também, devido à relevância do tema no contexto do desenvolvimento das relações internacionais do País, especialmente como instrumento de reafirmação da independência e da soberania nacional, mas também como instrumento de restabelecimento e alcance de equidade e justiça em situações jurídicas



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Arthur Oliveira Maia

individuais e coletivas, que podem ser protagonizadas por cidadãos ou pessoas jurídicas nacionais, públicas ou privadas, ou mesmo pelo Estado brasileiro, parece-nos não apenas justo, mas de todo conveniente que se inclua o princípio da reciprocidade dentre aqueles que regem nosso País em suas relações internacionais, passando a integrar o elenco contemplado pelo artigo 4º da Constituição Federal. Tal providência resultará em justo reconhecimento no plano do direito positivo constitucional da historicamente consagrada prática consistente na aplicação do princípio da reciprocidade pela República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais.

Ante o exposto, face à importância da alteração que ora propomos para o aprimoramento do texto constitucional, contamos o apoio dos nobres Pares do Congresso Nacional para a aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em de de 2016.

Deputado Arthur Oliveira Maia