

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 8, DE 1999 (DO SR. PEDRO VALADARES)

Dispõe sobre a apreciação de atos internacionais pelo Congresso Nacional.

Autor: Deputado PEDRO VALADARES

Relator: Deputado ANTONIO CARLOS
PANNUNZIO

I - RELATÓRIO

O presente projeto de decreto legislativo tem como objetivo estabelecer normas e procedimentos que pautarão o Congresso Nacional e suas Comissões no desempenho de sua atribuição constitucional de “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (art. 49, I, da C.F.).

No artigo 2º, fica estabelecido que cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados requerer trimestralmente ao Presidente da República a lista de atos internacionais em negociação, bem como os já assinados e os ratificados pelo Brasil.

O artigo 3º define como devem ser instruídos os atos internacionais submetidos à apreciação do Congresso Nacional.

Pelo artigo 4º, as Comissões da Câmara e do Senado podem convocar negociadores de atos internacionais para prestar informações no curso do processo de apreciação destes.

O artigo 5º estabelece que o Congresso Nacional poderá declarar que acordos executivos ou acordos de forma simplificada estarão sujeitos à aprovação legislativa.

No artigo 6º são listados as ações que podem ser tomadas pelo Legislativo em sua atribuição de resolver definitivamente sobre atos internacionais. Poderá o Congresso impor reservas ao ato internacional; suprimir as que foram apostas pelo Executivo; propor emendas ao ato internacional; e emitir declaração interpretativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

É bastante oportuna a iniciativa do nobre deputado Pedro Valadares de propor a normatização, pelo Legislativo, da tramitação de atos internacionais. O presente projeto de decreto legislativo pretende criar critérios e procedimentos para a tramitação de atos internacionais no Parlamento brasileiro, nos termos da atribuição constitucional inscrita no inciso I do artigo 49. Neste, define-se como competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Quando inseriram essa norma no texto constitucional, os legisladores da Carta de 1988 tinham o evidente propósito de estabelecer a necessidade da aprovação dos tratados internacionais pelo Congresso Nacional, enfatizando aqueles que acarretam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Isso deveu-se 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. Portanto, o espírito que moveu os constituintes, modificando os termos em que a questão era tratada nas constituições anteriores, era a ampliação da competência do Legislativo na apreciação de acordos internacionais.

Passada mais de uma década da promulgação da nova Constituição, ainda hoje debatemos qual o alcance da prerrogativa congressional de resolver definitivamente sobre atos internacionais. Como em todo processo político e histórico das nações democráticas contemporâneas, ora o debate pende para um crescimento do papel do Poder Executivo, ora reafirma-se a importância de assinalar as prerrogativas do Legislativo.

O Congresso brasileiro, e particularmente a Câmara dos Deputados, ao longo da década de 90, vem tomando várias decisões que tendem a dissolver as supostas dúvidas sobre a interpretação do art. 49, I, da C.F. Resgatando o intuito dos constituintes de 1988, o Legislativo tem reiteradamente tomado atitudes para fazer valer o equilíbrio democrático dos poderes da República também nas matérias relativas à política externa brasileira.

Entre os diversos projetos e deliberações que podemos elencar, pelo menos três ações desse processo de afirmação do Congresso Nacional merecem ser lembradas:

- a aprovação do Decreto Legislativo nº 165, de 1991¹, quando passou-se a incluir, por iniciativa do Senado, aprovada posteriormente pela Câmara, a cláusula que obriga a submissão ao Congresso de todos os atos que possam resultar em revisão de acordo e de todo ajuste complementar quando acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, I, da C.F.;
- a Consulta nº 7, de 1993, feita pela Presidência da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, relatada pelo deputado José Thomaz Nonô. Nesta, a CCJR referendou a interpretação de que o Congresso Nacional, na sua atribuição de resolver definitivamente sobre atos internacionais, pode fazê-lo parcialmente;
- a aprovação, em novembro último, pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, da Câmara dos Deputados, do parecer sobre a Mensagem nº296/01 que encaminhou à apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos nos lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara. O parecer do relator, deputado Waldir Pires, apresentou diversas modificações em dispositivos do Acordo que foram aprovadas pela Comissão, com um único voto contrário.

Essas ações do Legislativo nos mostram a pertinência do projeto que passamos agora a discutir mais detidamente. Em termos gerais, o projeto consolida práticas já existentes que, embora não sendo conflitantes com o

¹ O decreto Legislativo nº 165/91 aprovou o texto do Acordo sobre Transporte Aéreo Regular entre o Brasil e a Venezuela. A referida cláusula passou a ser incluída nos demais decretos legislativos aprovados pelo Congresso Nacional, nos seguintes termos: “São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do artigo 49, inciso I, da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Regimento Interno das duas Casas congressuais ou com o Regimento comum, deixam de ser mencionadas por estes. É o caso das possibilidades de manifestação do Congresso em relação aos acordos internacionais (art. 6º) e de algumas das exigências quanto à instrução destes (art. 3º).

O artigo 2º tem como objetivo dar maior transparência aos atos da diplomacia brasileira, propiciando ao Congresso Nacional a obtenção de informações básicas sobre atos em negociação, atos já assinados e acordos ratificados. Tudo isso está ao abrigo do dispositivo constitucional que confere ao Poder Legislativo a prerrogativa de fiscalização e controle sobre os atos do Executivo (a saber, o art. 49, X, que afirma ser da competência exclusiva do CN “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”).

No artigo 4º, o projeto, dentro do mesmo espírito de fiscalização e controle já mencionado, prevê a possibilidade de que os negociadores de atos internacionais, portanto, os servidores públicos que mais entendem do assunto e que foram responsáveis por assumir as cláusulas pactuadas, possam ser convocados a prestar informações sobre o acordo em questão quando o mesmo estiver sendo apreciado pelo Congresso. Este artigo precisa receber uma emenda posto que o termo “convocar” está ligado, na Constituição Federal, às altas autoridades públicas que, caso se recusem a comparecer, poderão ser processadas por crime de responsabilidade (art. 50, C.F.). É mais adequado mudar o texto para “*solicitar depoimento*”, adequando-o à possibilidade prevista no artigo 58, § 2º, inciso V: às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe “solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão”.

Quanto ao artigo 6º, sobre as possibilidades de manifestação do Congresso na apreciação de atos internacionais, esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional já debateu recentemente o assunto quando da apreciação do acordo sobre o uso da Base de Alcântara pelos Estados Unidos. Porém, não é demais lembrar que **todas** as formas de

deliberação previstas no projeto em tela têm precedente no Legislativo: impor e suprimir reservas; propor emendas; e emitir declaração interpretativa.

O artigo 5º é o único que traz uma certa novidade ao, finalmente, disciplinar a questão dos acordos executivos ou acordos de forma simplificada. É uma prática do Poder Executivo que vem obtendo a silenciosa anuência do Poder Legislativo a publicação no Diário Oficial de certos atos internacionais, colocando-os em vigor sem a prévia anuência do Congresso Nacional. Vários juristas entendem que realmente há algumas ações que decorrem da rotina diplomática ou que apenas tratam da execução de um acordo já aprovado que dispensam a apreciação do Legislativo. Como a Constituição Federal brasileira prevê a responsabilidade compartilhada dos dois poderes na aprovação de atos internacionais, nada mais natural que se abandone a informalidade dessa prática e que o Congresso assuma seu papel constitucional e declare que pode sustar os atos que ultrapassem esse limite. Mais uma vez recorrendo à Constituição de 1988, vemos que esta inclui entre as competências exclusivas do Congresso Nacional “sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa” (art. 49, V). Com o artigo 5º do projeto em tela, o Congresso está reconhecendo explicitamente essa prática dos acordos de forma simplificada e limitando-a, o que confere maior clareza no trato da matéria.

Após a análise acima apresentada dos dispositivos do presente projeto de decreto legislativo, alguém poderia perguntar: se, afinal, tudo que é disciplinado já é praticado, de uma forma ou de outra, por que regulamentar a matéria? A resposta é simples: em nome da clareza e da memória. Quando deixamos que as regras limitem-se ao campo da informalidade, podemos correr o risco da incoerência e da vitória da conveniência do momento. A cada embate no interior do Congresso sobre assuntos internacionais, necessitamos fazer uma pesquisa histórica para saber qual tem sido a prática do legislativo. É da natureza do Poder Legislativo a alternância e a rotatividade no poder.

Hoje, temos a oportunidade histórica de consolidar práticas e regras esparsas em um documento único que trate de matéria tão importante quanto a aprovação de atos internacionais. Estes têm se tornado cada vez mais relevantes para a vida nacional, incidindo sobre assuntos os mais variados, modificando as estruturas econômicas e sociais vigentes. A clareza de regras contribui para o processo democrático e nunca é demais buscá-la. E, lembramos a todos, os regimentos das Casas legislativas são absolutamente omissos quanto à tramitação de atos internacionais.

Diante do exposto, VOTO PELA APROVAÇÃO do projeto de decreto legislativo nº 8, de 1999, que dispõe sobre a apreciação de atos internacionais pelo Congresso Nacional, com a emenda de redação em anexo.

Sala da Comissão, em de março de 2002.

Deputado ANTONIO CARLOS PANNUNZIO
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 8, DE 1999**

Dispõe sobre a apreciação de atos internacionais pelo Congresso Nacional.

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao art. 4º do projeto a seguinte redação:

"Art.4 º As Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão solicitar depoimento dos negociadores de atos internacionais para prestar informações no curso do processo de apreciação do respectivo ato."

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado ANTONIO CARLOS PANNUNZIO