



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 1.655-A, DE 2009

(Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

MENSAGEM Nº 240/2009

AVISO Nº 216/2009 – C. Civil

Aprova o texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre Cooperação Descentralizada, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (relator: DEP. FABIO TRAD).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
(ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre Cooperação Descentralizada, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo Adicional, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, 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 17 de junho de 2009.


Deputado **SEVERIANO ALVES**
Presidente

MENSAGEM N.º 240, DE 2009
(Do Poder Executivo)

AVISO Nº 216/2009 – C. Civil

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre a Cooperação Descentralizada, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL; E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição, submeto à elevada consideração de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, o texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre a Cooperação Descentralizada, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008.

Brasília, 13 de abril de 2009.

EM Nº 00104 MRE DAI/ABC/DE I – EFIN-BRAS-FRAN

Brasília, 1º de abril de 2009.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à apreciação de Vossa Excelência o anexo texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008.

2. A assinatura desse ato reveste-se de especial importância por possibilitar a incorporação dos projetos, programas e ações da cooperação descentralizada ao abrigo de instrumento de maior abrangência institucional, que é o Acordo Básico de Cooperação Técnica, de 16 de janeiro de 1967, celebrado entre o Brasil e a França.
3. A cooperação técnica prevista no presente documento poderá envolver instituições do setor público e privado, assim como organizações não-governamentais de ambos os países e organismos internacionais. Para tanto, poderão ser convocadas reuniões entre as partes, quando necessário, para assegurar a implementação do Acordo.
4. Um dos principais objetivos do presente instrumento é regulamentar a iniciativa de cooperação internacional protagonizada pelos entes federativos brasileiros. Estes entes somente atuarão por meio da celebração de convênios com sub-unidades políticas ou administrativas estrangeiras, já que não detêm personalidade jurídica de direito internacional público. Além disso, esses atos deverão ser previamente submetidos ao conhecimento das autoridades nacionais competentes - do lado brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores - a fim de assegurar que são compatíveis com a política externa do País.

5. Não haverá, portanto, conflito com a competência exclusiva constitucionalmente atribuída à União para manter relações com Estados estrangeiros (Art. 21, I da Constituição Federal).

6. Com vistas ao encaminhamento do assunto à apreciação do Poder Legislativo, submeto a Vossa Excelência o projeto de Mensagem ao Congresso Nacional, juntamente com a cópia autenticada do Acordo.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Ruy Nunes Pinto Nogueira

**PROTOCOLO ADICIONAL AO ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ENTRE
O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA
REPÚBLICA FRANCESA SOBRE A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA**

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Francesa
(doravante denominados “Partes”),

Desejando reforçar as relações de amizade existentes entre ambos os países;

Conscientes da crescente importância que assumem as ações de cooperação promovidas e realizadas por regiões, departamentos, agrupamentos e municípios franceses em parceria com os entes federativos - estados e municípios brasileiros;

Reconhecendo as vantagens recíprocas que derivam da inclusão da cooperação descentralizada no contexto das relações de cooperação entre os dois países;

Reconhecendo igualmente esta forma inovadora de cooperação, caracterizada pela participação popular e pela reciprocidade de seus benefícios, como por exemplo, nos setores de combate à fome e à pobreza; pela inclusão social, pela promoção de processos de democracia participativa, pelo apoio ao desenvolvimento territorial sustentável e pela cooperação econômica, técnica, científica e universitária;

Desejosos de oferecer às unidades subnacionais os quadros de referência nos quais incluem-se suas próprias iniciativas, com o objetivo de torná-las coerentes e complementares às políticas dos respectivos governos nacionais;

Considerando a necessidade de integrar ao Acordo-Quadro de Cooperação entre Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, de 28 de maio de 1996, disposições de apoio em matéria de cooperação descentralizada,

Convieram no seguinte:

Artigo 1

Cooperação Descentralizada

1. As Partes entendem por cooperação descentralizada as formas de cooperação e ação internacional estabelecidas entre entidades territoriais francesas e entes federativos brasileiros, bem como os respectivos atores da sociedade civil, no intuito de reforçar os laços entre os dois países, em consonância com as políticas externas conduzidas pelos Governos nacionais e com a legislação interna de cada Parte.
2. As Partes empenhar-se-ão em favorecer a cooperação descentralizada nas suas diversas formas, em conformidade com as respectivas disposições constitucionais e legislativas internas.
3. As Partes reafirmam sua determinação em fomentar a cooperação transfronteiriça entre suas unidades subnacionais em todos os setores de interesse comum e sua disponibilidade para contemplar novos instrumentos que favoreçam o seu desenvolvimento.

Artigo 2

Modalidades Operacionais da Cooperação Descentralizada

1. As Partes reconhecem às respectivas unidades subnacionais a possibilidade de estabelecer entre si convenções de cooperação restritas às matérias cuja competência lhes seja atribuída pela legislação interna, notadamente em questões de interesse local e regional, resguardada a competência do ente central, segundo a legislação interna de cada Parte.
2. Tais entendimentos definirão os objetivos e os setores de intervenção e poderão indicar valores previstos dos compromissos financeiros. Esses entendimentos deverão ser levados ao conhecimento dos órgãos nacionais competentes, no caso brasileiro o Ministério das Relações Exteriores, em conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países e se inscreverão no âmbito de programas, convênios e marcos de cooperação acordados pelos respectivos Governos.
3. As Partes se empenharão para orientar as ações de cooperação descentralizada inserindo-as em programas-quadro que prevejam linhas e indicações de prioridade temática e territorial, assim como modalidades de co-financiamento. Esse objetivo poderá ser facilitado pela implementação de um fundo de apoio conjunto, cuja regulamentação conterà tais orientações prioritárias.

Artigo 3

Meios para a Atuação das Ações e dos Projetos

1. As ações de cooperação descentralizada poderão prever em conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países:

- a) envio, por parte das unidades subnacionais, de peritos, consultores e pessoal técnico ou administrativo;
- b) recrutamento no local de atuação de peritos, consultores e pessoal de apoio;
- c) participação de entidades públicas ou privadas instaladas no território ou vinculadas às unidades subnacionais (universidades, câmaras de comércio, sindicatos, institutos, agências, empresas, organizações não-governamentais, entre outros);
- d) envio de bens e serviços necessários à realização das ações aprovadas;
- e) concessão de bolsas de estudo;
- f) participação financeira em programas e projetos de desenvolvimento de organismos internacionais.

2. A ação das unidades subnacionais poderá igualmente ocorrer por meio da participação de seus técnicos e funcionários em missões de cooperação bilateral entre as Partes ou em associação entre essas e as unidades subnacionais.

Artigo 4 Órgãos Consultivos

1. Para verificar o grau de aplicação e os efeitos do presente Protocolo e individualizar novos instrumentos para aumentar a eficácia, a visibilidade e o impacto da cooperação descentralizada, as Partes concordam em instituir uma Comissão Mista, constituída por representantes das Partes e das unidades subnacionais. Essa Comissão Mista se reunirá anualmente, de forma alternada, no Brasil e na França.

2. As Partes acordam realizar periodicamente fóruns e encontros destinados à produção de estratégias compartilhadas, assim como estimular a criação de redes de entidades locais.

Artigo 5 Entrada em Vigor e Duração

1. O presente Protocolo entrará em vigor a partir da data da segunda notificação por meio da qual ambas as Partes serão oficialmente comunicadas sobre o cumprimento dos respectivos procedimentos internos.

2. O presente Protocolo poderá ser denunciado a qualquer momento por uma das Partes, por via diplomática. A denúncia surtirá efeito seis (6) meses após a data de recebimento da notificação.

Feito em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008, em dois exemplares originais, nos idiomas português e francês, sendo ambos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL:

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES
Ministro de Estado, interino, das Relações
Exteriores

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
FRANCESA:

RAMA YADE
Secretária de Estado para os Negócios
Estrangeiros Encarregada dos Direitos
Humanos

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

I – RELATÓRIO:

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 240, de 2009, a qual se encontra instruída com exposição de motivos produzida pelo Ministério das Relações Exteriores, o texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre Cooperação Descentralizada, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008.

O ato internacional em apreço tem por objetivo viabilizar a implementação de iniciativas, programas e projetos de cooperação descentralizada, isto é, protagonizada e desenvolvida por entes públicos e privados, tais como municípios, Estados da Federação (no caso do Brasil) e Departamentos (no caso da França), bem como instituições públicas e privadas, organizações não-governamentais, universidades, empresas, sindicatos, associações, etc., cuja existência, funcionamento e personalidade jurídica é definida ou reconhecida pelo ordenamento jurídico interno de cada das uma Altas Partes Contratantes, mas que não detêm personalidade jurídica no plano do Direito Internacional.

Aos mencionados entes subnacionais (conforme a terminologia utilizada pelo Protocolo em apreço), públicos e privados, é reconhecida, pelas Partes Contratantes, conforme disposto no “Artigo 2” do Protocolo, a faculdade de estabelecer entre si convenções de cooperação, restritas às matérias cuja competência lhes seja atribuída pela legislação interna, em especial, temas de

expressão local e regional. Tais acordos deverão ser sempre, porém, submetidos ao conhecimento dos órgãos nacionais competentes (no caso do Brasil, o Ministério das Relações Exteriores), e observar a legislação vigente nos respectivos países, além de inscrever-se no âmbito de programas, convênios e marcos de cooperação acordados pelos respectivos Governos.

Ademais, o protocolo institui, nos termos do “Artigo 4”, uma Comissão Mista, constituída por representantes das Partes e das unidades subnacionais, a qual será competente para acompanhar o grau de aplicação e os efeitos do Protocolo, bem como para individualizar novos instrumentos de cooperação descentralizada.

II – VOTO DO RELATOR:

A celebração do Protocolo Adicional que ora é submetido à consideração do Congresso Nacional ocorre na esfera de um ato internacional de maior abrangência, uma avença do tipo Acordo-Quadro, que é o *Acordo Básico de Cooperação Técnica*, concluído entre o Brasil e a França, em 16 de janeiro de 1967. Trata-se, na verdade, de instrumento internacional *sui generis*. Sua concepção original reveste-se de especial importância, pois estabelece forma inédita de delegação, por meio da qual as Partes Contratantes atribuem a pessoas jurídicas, constituídas ou definidas no âmbito do direito interno de cada uma delas, o poder para celebrar acordos internacionais - entendida aqui a expressão “acordos internacionais” em sentido estrito, e não no sentido próprio do Direito Internacional.

Em outros termos, o Protocolo contempla a possibilidade de celebração de convênios de cooperação internacional entre entes jurídicos de direito interno, os quais deverão, porém, ser levados ao conhecimento dos órgãos nacionais competentes. Portanto, por força do disposto no Protocolo, poderão atuar como partes em acordos de cooperação entes “*subnacionais*” (expressão utilizada pelo Protocolo), ou seja, instituições públicas e privadas tais como: instâncias político-administrativas, como os Estados da Federação (no caso do Brasil), os Departamentos (no caso da França), os municípios; além de organizações não-governamentais, agências estatais, institutos, universidades, câmaras de comércio, sindicatos, associações, empresas, etc.

Vale lembrar que estes entes não possuem personalidade jurídica no âmbito do Direito Internacional e, por isso, não detêm capacidade jurídica

para celebrar acordos internacionais em sentido próprio. Por esta razão faz-se necessário o acordo prévio entre os Estados nacionais que contemple a realização de convênios de cooperação (atos internacionais em sentido inespecífico da expressão) e atribua a tais entidades competência para sua celebração, em observância a limites específicos de delegação e mediante o acompanhamento de órgãos nacionais quanto ao conteúdo e à execução das avenças.

A principal vantagem da celebração de acordos nos termos e segundo a tipologia prevista no presente Protocolo é justamente que os negociadores e a partes contratantes, isto é, os entes públicos ou privados denominados subnacionais (estados membros da federação, departamentos, municípios; ong's, agências estatais, institutos, universidades, etc.) encontram-se melhor habilitados a avaliar as suas reais necessidades e, portanto, aptos a definir o que almejam seja alcançado com o acordo, bem como a valorar o conteúdo das obrigações contempladas, com base em suas condições ou características particulares, em razão de sua natureza, funções, área de atuação ou esfera de competência (regional ou local). Justamente por se constituírem, por um lado, em destinatários (beneficiários) das avenças e, por outro, como partes vinculadas ao cumprimento das obrigações nelas embutidas, ocupando, concomitantemente, os polos ativo e passivo da relação jurídica obrigacional, os mencionados entes subnacionais encontram-se em posição privilegiada tanto na fase de negociação e definição do conteúdo dos acordos, como nas fases de sua aplicação e operacionalização.

Cumprе ressaltar que celebração de um ato internacional com as características do Protocolo Adicional em epígrafe - possibilitando a celebração de convênios internacionais por pessoas jurídicas de direito interno - possivelmente somente se dá em razão da condição natural das Altas Partes Contratantes, ou seja, dada a existência de fundadas, históricas e tradicionais boas relações entre França e Brasil. Aliás, sua firma, em 12 de fevereiro de 2009, coincide com o transcurso do "Ano da França no Brasil", iniciativa de grande abrangência e marcado sucesso que objetiva aproximar ainda mais os povos e culturas das duas nações por meio da realização de eventos culturais, artísticos, exposições, mostras, debates, seminários

Ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre Cooperação Descentralizada, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de

fevereiro de 2008, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos anexo a este parecer.

Sala das Reuniões, em 02 de junho de 2009.

Deputado MARCONDES GADELHA

Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2009.

(Mensagem nº 240, de 2009)

Aprova o texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre Cooperação Descentralizada, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre Cooperação Descentralizada, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo Adicional, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, 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 02 de junho de 2009.

Deputado MARCONDES GADELHA**Relator****III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela aprovação da Mensagem nº 240/09, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo que apresenta, acatando o parecer do relator, Deputado Marcondes Gadelha.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Severiano Alves, Presidente; Damião Feliciano e Átila Lins, Vice-Presidentes; Antonio Carlos Mendes Thame, Arlindo Chinaglia, Claudio Cajado, Dr. Rosinha, Eduardo Lopes, Fernando Gabeira, Francisco Rodrigues, George Hilton, Ibsen Pinheiro, Íris de Araújo, Ivan Valente, Luiz Sérgio, Marcondes Gadelha, Maurício Rands, Nilson Mourão, Raul Jungmann, Renato Amary, Rodrigo de Castro, Takayama, William Woo, Andre Zacharow, Bispo Gê Tenuta, José C. Stangarlini, Manoel Junior, Márcio Reinaldo Moreira, Moreira Mendes e Regis de Oliveira.

Sala da Comissão, em 17 de junho de 2009.

Deputado SEVERIANO ALVES

Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**I – RELATÓRIO**

Por ocasião da apreciação da Mensagem nº 240, de 2009, encaminhada a esta Casa pelo Presidente da República, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional elaborou o Projeto de Decreto Legislativo em análise que aprova o texto do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre Cooperação Descentralizada, celebrado em São Jorge do Oiapoque, em 12 de fevereiro de 2008.

Dispõe, ainda, o parágrafo único do Projeto de Decreto Legislativo, que os atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional.

Segundo a Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores “a cooperação técnica prevista no presente documento poderá envolver instituições do setor público e privado, assim como organizações não-governamentais de ambos os países e organismos internacionais.”

O objetivo da medida é possibilitar a incorporação dos projetos, programas e ações da cooperação descentralizada ao abrigo de instrumento de maior abrangência institucional, que é o Acordo Básico de Cooperação Técnica, de 16 de janeiro de 1967, celebrado entre o Brasil e a França.

No dia 24 de abril de 2009, o projeto foi distribuído às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e Constituição e Justiça e de Cidadania, com prioridade.

Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), no dia 2 de junho de 2009, o Deputado Marcondes Gadelha (PSBPB), votou pela aprovação do Protocolo, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentou, parecer este que foi aprovado à unanimidade pela Comissão, no dia 17 do mesmo mês.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), foi designado relator o Deputado Marcelo Itagiba, que embora tenha apresentado parecer consubstanciado sobre a matéria, não o viu apreciado.

Iniciada nova Legislatura e com a nova composição deste Órgão Técnico, fui designado relator em 6 de abril do corrente ano.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme determina o art. 32, IV, a, em consonância com o art. 139, II, c, ambos do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de

Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.655, de 2009.

O art. 84, VIII, da Constituição Federal, outorga competência ao Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando sempre o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I, da mesma Carta Política nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar o presente Acordo, bem como compete ao Congresso Nacional sobre ele decidir, sendo o projeto de decreto legislativo a proposição adequada.

Nenhum óbice foi encontrado na proposição legislativa e no texto do Acordo em análise. Ambos estão em consonância com as disposições constitucionais vigentes. De outra parte, o projeto de decreto legislativo ora examinado é bem escrito e respeita a boa técnica legislativa.

A medida ora sob análise é um esforço bilateral no âmbito das relações internacionais do Brasil e França para envolver instituições do setor público e privado, assim como organizações não-governamentais de ambos os países e organismos internacionais, no sentido do Protocolo.

Um dos principais objetivos do presente instrumento é regulamentar a iniciativa de cooperação internacional protagonizada pelos entes federativos brasileiros: *Estes entes somente atuarão por meio da celebração de convênios com sub-unidades políticas ou administrativas estrangeiras, já que não detêm personalidade jurídica de direito internacional público. Além disso, esses atos deverão ser previamente submetidos ao conhecimento das autoridades nacionais competentes - do lado brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores - a fim de assegurar que são compatíveis com a política externa do País.*

Matéria similar já foi objeto de apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quando da apreciação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.742, de 2009, que “Aprova o texto do Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre a Cooperação Descentralizada, assinado em

Roma, em 17 de outubro de 2007”, oportunidade em que o relator, assim se manifestou:

“O Protocolo Adicional em exame pretende, precipuamente, regulamentar a iniciativa de cooperação internacional protagonizada pelos entes federativos brasileiros. Os entes da Federação somente atuarão por meio da celebração de convênios com sub-unidades políticas ou administrativas estrangeiras, eis que não detêm personalidade jurídica de direito internacional público. Esses atos deverão ser previamente submetidos ao conhecimento das autoridades nacionais competentes (do lado brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores) com o objetivo de assegurar que são compatíveis com a política externa do País (art. 2, 2, do Protocolo). Parece-nos, portanto, que o Protocolo não afronta a competência exclusiva atribuída à União para manter relações com Estados estrangeiros, por força do disposto no art. 21, I, da Constituição Federal.

Entre os princípios que regem as relações internacionais do Brasil figura o da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. O texto do Protocolo está em consonância com tal princípio constitucional e inova pelo seu caráter descentralizado. Segue, quanto aos demais aspectos, os moldes de atos internacionais que vêm sendo firmados pelo Estado brasileiro.

Nada encontramos, portanto, na proposição legislativa e no texto do Protocolo Adicional sob análise, que desobedeça às disposições constitucionais vigentes e aos princípios consagrados pelo ordenamento jurídico pátrio, mormente o art. 4º da Constituição Federal.”

No mesmo sentido é o entendimento de estudo que nos foi oferecido pelo Ministério das Relações Exteriores, verbis:

“O Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Francesa e o Governo da República Federativa do Brasil sobre a Cooperação Descentralizada visa possibilitar a incorporação dos projetos, programas e ações da cooperação descentralizada ao abrigo de instrumento de maior abrangência institucional, o Acordo-Quadro de Cooperação, de 28 de maio de 1996, celebrado entre o Brasil e a França, devidamente promulgado pelo Decreto nº 2.200, de 08 de abril de 1997.

Entende-se por “Cooperação Descentralizada” uma série

de iniciativas de cooperação protagonizadas pelas administrações locais e regionais, notadamente, os governos estaduais e municipais. Em um sentido mais amplo, a cooperação descentralizada reflete uma nova forma de cooperação, com novos atores da sociedade civil e maior participação dos atores dos países em vias de desenvolvimento em diversas atividades internacionais.

Nas origens do Direito Internacional Público, somente os Estados soberanos eram considerados pessoas jurídicas de direito público externo. A partir das primeiras décadas do século XX, surgiu uma nova modalidade de sujeito de direitos e obrigações internacionais: as organizações internacionais. No entanto, é cada dia mais comum, no ordenamento jurídico brasileiro, órgãos integrantes da Administração Pública brasileira, bem como entes federados, celebrarem atos internacionais com homólogos estrangeiros. De fato, órgãos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, bem como do próprio Poder Executivo, têm assumido, por conta própria, a condução de alguns projetos internacionais. Tais condutas são, na maioria das vezes, feitas à margem da legalidade.

No entanto, é cada dia mais comum, no ordenamento jurídico brasileiro, órgãos integrantes da Administração Pública brasileira, bem como entes federados, celebrarem atos internacionais com homólogos estrangeiros. De fato, órgãos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, bem como do próprio Poder Executivo, têm assumido, por conta própria, a condução de alguns projetos internacionais. Tais condutas são, na maioria das vezes, feitas à margem da legalidade.

Nas últimas décadas, o ordenamento jurídico mundial viveu um progressivo processo de intensificação das relações internacionais, criado e desenvolvido a partir de um novo cenário, no qual se destacam os participantes subnacionais, e no qual vem evoluindo as tendências de integração e interdependência globais. Como se trata de um fenômeno relativamente recente, o estudo da participação dos entes não centrais nas relações internacionais é ainda incipiente, tanto na doutrina e meios acadêmicos nacionais, quanto internacionais.

Nesse sentido, Clóvis Brigagão assim se manifesta sobre a matéria:

“O fenômeno das relações internacionais federativas, entes descentralizados (ou governos subnacionais conforme

*terminologia que varia muito) atinge diversos países, mesmo aqueles cuja forma de Estado não é federal. Internacionalmente, denomina-se 'paradiplomacia' essa possibilidade de Estados-membros, províncias, regiões e cidades formular e executar uma política externa própria, com ou sem auxílio da União. No Brasil, Estados e Municípios, como entidades federativas autônomas, formulam e executam, cada vez mais, o que o Itamaraty passou a disciplinar 'diplomacia federativa', expressão que busca assimilar esse movimento descentralizado como uma derivação da própria diplomacia da União. Noutra perspectiva mais próxima dos governos subnacionais, o fenômeno pode ser denominado também de 'política externa federativa'." (in BRIGADÃO, Clóvis. *Relações internacionais, federativas no Brasil: estados e municípios*. Rio de Janeiro: Gramma, 2005. P.19)*

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, embora tenha atribuído a capacidade de celebrar tratados expressamente aos Estados, e posteriormente às Organizações Internacionais, não elidiu, por completo, as entidades não centrais da prática desses atos jurídicos internacionais. A doutrina mais autorizada entende que a capacidade dos entes subnacionais fazerem parte do palco das relações internacionais é muito mais uma questão de direito interno do que de direito internacional.

Embora seja uma atividade de diplomacia paralela àquela empreendida pelo governo central, a ação internacional dos entes subnacionais ainda não encontra respaldo, em menor ou maior grau, na maioria dos ordenamentos jurídicos dos países contemporâneos. No entanto, os entes federados mundiais, inclusive no Brasil, em que pesa a ainda tímida e não institucionalizada presença destes últimos, têm-se lançado cada vez mais na busca de uma maior atuação paradiplomática. De fato, as atividades paradiplomáticas vêm sendo toleradas e até mesmo fomentadas em vários países. Isso sem olvidar os casos onde o limite à atuação internacional, no nível subnacional, é imposto muito mais a partir de uma esfera política do que propriamente jurídica.

No ordenamento jurídico brasileiro, pelo princípio da predominância do interesse, à União (República Federativa do Brasil) cabem aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos estados referem-se as matérias de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Nada obstante, o

federalismo brasileiro pende para o modelo cooperativo, já que, além das competências especificadas dos entes federados, nele há, também, o exercício conjunto de competências comuns pela União, estados e municípios. Essas áreas de competência comum tratam de assuntos variados e de extrema importância, tais como saúde, educação, promoção cultural e científica, proteção ao meio ambiente, habitação, saneamento e combate à pobreza. Ao dar respaldo às atividades paradiplomáticas dos entes subnacionais, busca-se, na verdade, novas alternativas de promoção do desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das sociedades, tanto em nível nacional, quanto regional ou local.

A falta da institucionalização da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro não inibe, por completo, a atuação internacional dos entes subnacionais. Para José Vicente da Silva Lessa, há exemplos de iniciativa estadual plenamente amparada pelos requisitos constitucionais para a celebração de tratados. O autor menciona, além do Protocolo nº 23 (Regional Fronteiriço) do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre o Brasil e a Argentina, sob cuja égide se processa a interação CODESUL/CRECENEA, seguido do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República da Argentina sobre Atividades de Cooperação entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da Nação Argentina; o Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para Apoio a Atividades de Cooperação e de Intercâmbio em Administração Pública, de 6 de julho de 2001, com vistas à implementação de atividades do Centro Internacional de inovação e Intercâmbio em Administração Pública da Fundação Luis Eduardo Magalhães, na Bahia. Pelo primeiro instrumento, acima citado, que visava o desenvolvimento de projetos tecnológicos, o Governo brasileiro conferiu ao Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio de sua Secretaria de Ciência e Tecnologia, a coordenação brasileira do Ajuste, enquanto que o Governo argentino conferia à Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência a mesma capacidade. A segunda avença, que buscava a implementação de um Centro Internacional de Inovação e Intercâmbio em Administração Pública, foi assinada em 16 de novembro de 2001 em Nova York pelo Governo Federal, pelo Governo da Bahia e pelo UNDESA (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações

Unidas).

Há, ainda, alguns autores que creditam a possibilidade de celebração de atos internacionais por entes subnacionais naquilo que se entende por “tratados-marco”. Tais tratados, subscritos por órgãos centrais dos entes centrais, e cujas matérias dizem respeito às mais diversas matérias, outorgam proteção normativa aos atos posteriormente celebrados pelas entidades subnacionais, tendo por base a garantia dos Estados-Parte. Os dois exemplos citados, celebrados sob os auspícios dos chamados tratados-marco, demonstram que a atuação externa dos entes subnacionais pode-se desenvolver dentro de um marco constitucional e conformar instrumentos normativos efetivos, mediante a celebração de atos entre pessoas de Direito Internacional Público, legalmente habilitadas para tanto.

Em outras palavras, conclui-se que mesmo sem uma forma institucionalizada de paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro, ainda assim, podem as unidades federadas concluir entendimentos formais com unidades ou governos estrangeiros se o ato resultante for celebrado pela República Federativa do Brasil com o governo central do outro Estado. No caso em tela, é exatamente esta a proposta do Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre a Cooperação Descentralizada. Há a autorização expressa para que entes não centrais possam estabelecer formas de entendimento com entidades congêneres relacionadas às atividades de cooperação. Dessa forma, entende-se que, sob os auspícios dos chamados tratados-marco, a atuação externa dos entes subnacionais pode-se desenvolver dentro de alguns limites.

De fato, os limites da atuação dos entes não centrais encontram-se no texto da própria Constituição da República. O artigo 21 da Carta Magna traz consignadas as matérias de competência da União, o artigo 22, as competências legislativas privativas da União. Por sua vez, os artigos 23 e 24 trazem, respectivamente, as competências materiais comuns e legislativas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Interessante notar, também, que na “Declaração de Belo Horizonte” (fls. 20/25), de 25 de maio de 2006, as Partes envolvidas expressam sua vontade da seguinte forma:

Consideram que este Encontro marca uma nova etapa no progresso desta Cooperação Descentralizada e

*Federativa, permitindo estabelecer procedimentos comuns, levando em conta as organizações administrativas e as competências próprias de cada país; Salientam os temas prioritários desta cooperação, tais como foram abordados ao longo das oficinas: **atratividade territorial e inovação, políticas de inclusão social e juventude, políticas urbanas, desenvolvimento territorial sustentável, política cultural local (parcerias e intercâmbios), economia social, solidária e popular (formas de inclusão econômica e promoção social);***

Destacam suas convergências e seus interesses compartilhados a partir de experiências inovadoras, de modo a dispor de metodologias comuns com vistas a resultados concretos; Mencionam a complementaridade e articulação necessárias entre a ação internacional dos governos regionais, estaduais e locais com as políticas externas conduzidas pelos governos nacionais.” (sem grifos no original)

*Resta claro que quaisquer das atividades de “cooperação descentralizada sob as formas de cooperação e ação internacional estabelecidas entre entidades e entes federativos brasileiros”, praticadas sob os auspícios desse Protocolo Adicional, deverão se restringir às **matérias de competência constitucional materiais, comuns e concorrentes**, como ressaltado acima. O artigo 2º, item 2, que prevê que os entendimentos entre as Partes deverão ser previamente levados ao conhecimento das autoridades nacionais competentes em conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países e deverão inscrever-se no âmbito de programas, convênios e marcos de cooperação acordados pelos respectivos governos.*

A Constituição da República não prevê expressamente a possibilidade de relacionamento externo de suas unidades federadas. O artigo 21, inciso I, dispõe que é da competência da União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. No entanto, é de se supor que o relacionamento que aqui se propõe regular não seria verificado entre unidades federadas brasileiras com “Estados” estrangeiros, mas com sub-unidades político-administrativas daqueles situados no interior de um Estado estrangeiro. Não se trataria, portanto, de um relacionamento entre entidades soberanas, mas entre unidades administrativas do mesmo nível.

Nesse sentido, tem-se que tais “convênios internacionais” muito se assemelhariam aos convênios do Direito Administrativo. O administrativista José dos Santos Carvalho Filho, com a didática que lhe é peculiar, conceitua o instituto no seu ramo de estudo como sendo “ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público.”¹Tais convênios administrativos possuem como elemento fundamental a cooperação, haja vista que os interesses dos celebrantes não são opostos e diversos, pelo contrário, são paralelos e comuns. Dessa forma, uma comparação entre os dois institutos poderia dar ainda mais suporte e legitimidade aos “convênios internacionais”.

Outra razão para que se inclua este tema em um instrumento normativo destinado a regulamentar a celebração de tratados no ordenamento jurídico brasileiro, tal como proposto, está justamente na necessidade de dotar o relacionamento externo das unidades federadas de segurança jurídica suficiente para respaldar os compromissos assumidos, potencializando-se os benefícios que o relacionamento externo da sociedade brasileira possa proporcionar. É importante, ressalta-se, que a exigência de aprovação prévia do Ministério das Relações Exteriores assegurará que os convênios celebrados pelas unidades sub-nacionais não poderão ser incompatíveis com o ordenamento jurídico pátrio, bem como com a política externa brasileira.

Dessa forma, deve-se concluir que não há obstáculo constitucional ou legal na incorporação do “Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre Cooperação Descentralizada” ao ordenamento jurídico brasileiro.”

Isto posto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 1655, de 2009.

Sala da Comissão, em 05 de maio de 2011.

Deputado **FABIO TRAD**

Relator

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17. Ed. Ver. Atual. Rio de Janeiro: Lúmen júris, 2007. p. 196

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.655/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Fabio Trad.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

João Paulo Cunha - Presidente, Vicente Candido - Vice-Presidente, Alessandro Molon, Anthony Garotinho, Antonio Bulhões, Dimas Fabiano, Dr. Grilo, Edson Silva, Fábio Ramalho, Fabio Trad, Félix Mendonça Júnior, Gabriel Chalita, Jorginho Mello, Luiz Couto, Marçal Filho, Maurício Quintella Lessa, Mauro Benevides, Mendes Ribeiro Filho, Osmar Serraglio, Pastor Marco Feliciano, Roberto Teixeira, Rubens Otoni, Vieira da Cunha, Cida Borghetti, Cleber Verde, Márcio Macêdo, Maurício Trindade, Nazareno Fonteles, Nelson Marchezan Junior, Sandro Alex, Sérgio Barradas Carneiro e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 12 de maio de 2011.

Deputado JOÃO PAULO CUNHA
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
