

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1655/2009

(MENSAGEM Nº 240/2009 – Do Poder Executivo)

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.

Autor: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado **MARCELO ITAGIBA**

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JOSÉ GENOINO

I – RELATÓRIO

O presente Projeto de Decreto Legislativo, originário da Mensagem nº 240/2009, submetido pelo Exmo. Sr. Presidente da República à apreciação do Congresso Nacional, com base no art. 49, I, da Constituição Federal, aprova o texto do Protocolo Adicional do Acordo-Quadro entre a 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.

Conforme a Exposição de Motivos do Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, o referido Acordo tem como objetivo 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 Brasil e a França.

O artigo 21, inciso I, da Constituição Brasileira, dispõe que é da competência exclusiva da União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Todavia, 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, que muito se assemelham aos convênios do Direito Administrativo.

A ausência de institucionalização legal para a cooperação descentralizada não a proíbe e, de fato, multiplicam-se os seus exemplos práticos. Esse Protocolo Adicional busca exatamente estabelecer uma moldura jurídica para a cooperação internacional de entes federados, sob supervisão e mediante exigência de aprovação prévia do Ministério das Relações Exteriores, o que assegurará que os convênios celebrados pelas unidades sub-nacionais não poderão ser incompatíveis com o ordenamento jurídico pátrio ou com a política externa brasileira.

Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a mensagem foi acatada na forma do parecer do relator, Deputado Marcondes Gadelha, e aprovado por unanimidade, nos termos do presente Projeto de Decreto Legislativo nº 1655/2009.

Após a provação na CREDN, o mencionado Acordo foi encaminhado para esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tendo sido distribuído para o Deputado Marcelo Itagiba, que proferiu parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade da proposição, ora em exame por este colegiado. Em face deste posicionamento do Relator, estamos apresentando o presente voto em separado.

É o relatório.

II – VOTO

O Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Francesa e o Governo da República 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. Na doutrina nacional, 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 BRIGAGÃO, Clóvis. Relações internacionais, federativas no Brasil: estados e municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005. p. 19)

6. 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.

7. 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 um 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.

8. 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.

9. A falta da institucionalização da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro não tem inibido 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).

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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: **atividade territorial e inovação, política 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);**

14. 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.

15. 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.**

16. Nesse sentido, tem-se que tais “convênios internacionais” muito se assemelhariam aos convênios do Direito Administrativo. O administrativista José dos Santos Carvalho Filho 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.¹ Tais 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”.

17. 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.

18. 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.

Diante do exposto, e ressaltando que o Acordo Brasil-Itália, nos mesmos moldes deste que ora apreciamos foi aprovado por unanimidade nesta Comissão, nosso voto é pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Decreto legislativo, nº 1655, de 2009.

Sala da Comissão, em, 10 de junho de 2010.

Deputado JOSÉ GENOINO
(PT – SP)