

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.655, DE 2009 (MENSAGEM Nº 240/2009)

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.

Autora: COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES
E DE DEFESA NACIONAL

Relator: Deputado FÁBIO TRAD

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

Tendo tomado conhecimento do teor do parecer apresentado pelo Deputado Marcelo Itagiba, verifiquei sua precisão e coerência e decidi ratificar os seus termos e utilizá-lo na íntegra na apreciação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.655, de 2009.

Nesses termos, rendo minhas homenagens ao relator que me precedeu e a partir daqui o transcrevo:

“Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestar acerca dos aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões, por força da alínea “a”

do inc. IV do art. 32 do Regimento Interno da Câmara, bem assim, na forma do art. 54 do mesmo instrumento normativo, por determinação da Secretaria Geral da Mesa. É o que faço a seguir.

A medida, que se encontra pretensamente amparada pelo ínsito no inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal que outorga competência ao Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos ao referendo do Congresso Nacional, bem como pelo disposto no inciso I do art. 49 também da Carta Política que, de sua vez, atribui competência exclusiva ao Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre atos da natureza como o do presente, merece ponderações.

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.*

Mas, a proposta que trata de “Cooperação Descentralizada” (Artigo 1); “Modalidades Operacionais da Cooperação Descentralizada” (Artigo 2); “Meios para a Atuação das Ações e dos Projetos” (Artigo 3); “Órgãos Consultivos” (Artigo 4); e “Entrada em Vigor e Duração” (Artigo 5), conforme esboçada, parece arranhar preceitos constitucionais vigentes.

É certo que 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.”

É certo, outrossim, que há entendimento no sentido de que o Protocolo Adicional sob exame deva vingar à luz do nosso ordenamento jurídico, conforme o seguinte estudo que nos foi oferecido, *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.

A Constituição da República de 1988, no que diz respeito às relações internacionais, determina que a conduta das relações externas do País é atribuição exclusiva da União (art. 21, I, II, III e IV), e de competência privativa do Presidente da República (art. 84, VII, VIII, XIX, XX e XXII), auxiliado pelos Ministros de Estado, devendo notar-se que os controles parlamentares se dão ao nível do Congresso Nacional, nas matérias expressamente indicadas (art. 49, I, II e III) e naquelas em que a Carta não reservou, com exclusividade, ao Senado Federal (art. 52, IV, V, VII e VIII).

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, André Lecours assevera que:

“A atividade internacional dos governos regionais, ou paradiplomacia, como tem sido chamada, tem sido o enfoque de uma modesta, mas crescente literatura, que detalha vários casos e busca descobrir um significado para o fenômeno. (Aldecoa and Keating 1999; Palard 1999; Bernier 1994; Michelmann and Soldatos 1990; Duchacek, Latouche and Stevenson 1988)” (in LECOURS, André. Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. International Negotiation. [S.l.], n.7,p. 92,2002)

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)

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/GRECENEA, 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: **atividade 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 meridianamente 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 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, deverão se restringir às matérias de competência constitucional materiais, comuns e concorrentes, como ressaltado acima.

Chama a atenção deste órgão jurídico 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.

Conforme já ressaltado, a Constituição da República não prevê 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.”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”.

Outra razão para que se inclua este tema em um instrumento normativo destinado a regulamentar a celebração de tratados no ordenamento jurídico brasileiro,

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

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, 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, embora se reconheça que se trata de matéria sensível, na esteira dos entendimentos anteriores, 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.”

Meritoriamente, não há dúvida tratar-se de forma de cooperação descentralizada que simplifica e facilita o atendimento de interesses públicos estaduais e municipais, mormente naqueles assuntos que possam apresentar pouco apelo nacional. Contudo, os teores do disposto nos arts. 2.1 e 3.1.f do Protocolo merecem atenção mais acurada.

O art. 2.1 prevê a celebração de convenções diretamente por parte dos entes federativos, o que poderia ser entendido como delegação de competência reservada à União, no art. 21, I, da Constituição, o que seria inconstitucional, a despeito do conhecimento posterior da avença levada à Pasta das Relações Exteriores.

De acordo com este dispositivo “As Partes **reconhecem às respectivas unidades subnacionais a possibilidade de estabelecer entre si convenções** de cooperação”. Pessoas que, definitivamente, não possuem personalidade jurídica de direito público internacional para tanto.

Outrossim, as convenções de cooperação referidas constituem atos internacionais (tanto que “deverão ser levados ao conhecimento dos órgãos nacionais competentes”), assim sendo, à luz do inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República realizá-las.

Sem adentrar o mérito da possibilidade destas delegações (da União às “unidades subnacionais” e do Presidente da República ao Ministro da Pasta das Relações Exteriores), por outro lado, quando o artigo diz que os entendimentos “se inscreverão no âmbito de programas, convênios **e marcos de cooperação** acordados pelos respectivos Governos”, fica caracterizada a “Cooperação Descentralizada” feita com base no que se tem designado como “tratado-marco”.

É dizer, por meio do “tratado-marco”, subscrito por órgão central do ente central que outorga proteção normativa aos atos posteriormente celebrados pelas entidades subnacionais, o convênio passa a ter por base a garantia do próprio Estado-Parte, numa forma de “paradiplomacia”, figura que não é institucionalizada pelo regime jurídico brasileiro, tal qual está proposto.

A despeito de o convênio configurar ajuste firmado por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público, diferentemente do contrato – que é o ajuste com vistas à consecução de interesses opostos –, o adimplemento da obrigação convenial só poderá ser cobrada do Estado-Parte, o único com personalidade jurídica de direito público internacional para figurar no pólo passivo desta eventual situação jurídica.

Esta circunstância não deixa dúvida quanto ao fato de que o Protocolo acarreta, sim, encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Não neste momento, de aprovação do “tratado-marco”, mas no momento da realização de convênio. E, assim sendo, não pode deixar de ser previamente apreciado pelo Congresso Nacional.

É que o art. 3.1.f, de sua vez, prevê expressamente a possibilidade de participação financeira dos entes em programas e projetos de desenvolvimento de organismos internacionais. Tal disposição representa, no nosso entendimento, autorização normativa para a atuação direta de Estados e Municípios na ordem internacional, assumindo compromissos financeiros.

Considerando que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I, CF), bem como que compete privativamente ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (art. 52, V), não há dúvida de que o texto do Protocolo Adicional ora

em análise, com esta leitura, afronta a nossa Lei Fundamental, na medida em que descarta referidos procedimentos.

Mesmo com a ressalva de que “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”, os convênios futuros com base no presente “tratado-marco”, ao que tudo indica, serão realizados à revelia do Congresso Nacional.

Isto porque a celebração de convênio sob o manto normativo do presente Protocolo não resultará em **ato revisável** ou **ajuste complementar** (do Protocolo) que acarrete encargo passível de ser submetido à consideração do Congresso Nacional. Também por não se tratar de ato internacional praticado pelo Presidente da República, como devido, e nem da hipótese constitucional da ratificação, ficando ainda mais forte, ao nosso ver, a interpretação de ofensa aos incisos I do art. 49 e V do art. 52 da Constituição Federal.

A despeito de constar em diversas partes do Protocolo que tudo estará “em conformidade com as respectivas disposições constitucionais e legislativas internas”, parece não haver como acomodar em nosso regime jurídico, a “paradiplomacia”, mormente naquilo que diz respeito a convênios realizados entre subunidades administrativas internacionais.

A participação das entidades públicas ou privadas instaladas no território ou vinculadas às unidades subnacionais (que, na forma da alínea “c” do art. 3.1, são as universidades, câmaras de comércio, sindicatos, institutos, agências, empresas, organizações não-governamentais, entre outros), nas ações de cooperação descentralizada, carecem, também, de maiores cuidados.

A possibilidade do envio de bens e serviços ou de peritos, consultores e pessoal técnico ou administrativo a entidades privadas por entes públicos, também parece não se coadunar com o nosso regime jurídico constitucional, mormente quando abrange a possibilidade de repasses de recursos públicos a empresas privadas e a organizações não governamentais de modo tão aberto, como preconizado no documento sob exame.

Finalmente, apesar de já ter sido objeto de aprovação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania acordo similar entre o

Brasil e a Itália, conforme dito na parte inicial desta manifestação, vale o registro de que a condição de relator da presente proposição levou-nos a um maior aprofundamento da matéria e ao entendimento ora esposado. E, mesmo que o posicionamento da maioria da Comissão quando da votação do presente projeto de decreto legislativo não seja o que ora se propugna, ainda assim se prestará a impor maior reflexão sobre o assunto.

Assim, não havendo segurança jurídica quanto aos seus efeitos práticos, afora interpretação conforme a Constituição que possa espantar as questões jurídicas acima expostas, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.655, de 2009, apesar da boa técnica legislativa nele empregada.”

É o parecer, s.m.j.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado FABIO TRAD
Relator