

## **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**

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: **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 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.<sup>1</sup>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, 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                      de                      de 2011.

Deputado **FABIO TRAD**

Relator

---

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