



CÂMARA DOS DEPUTADOS
JUSTIFICATIVA

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, e toda a tradição constitucional e federalista brasileira respalda, o princípio segundo o qual somente o Governo Federal possui poder e voz em matéria de política externa. No entanto, apesar da determinação constitucional que reserva à União a competência de formular e implementar a política exterior brasileira, vem sendo prática rotineira e crescente a assinatura de atos, acordos e convênios por parte de Estados e Municípios brasileiros com entes subnacionais estrangeiros.

A Carta Magna de 1988 e as transformações políticas ocorridas no país com o fim do regime militar proporcionaram um espaço cada vez maior para que tais entes federados brasileiros desenvolvessem iniciativas externas, visando novas perspectivas de cooperação cultural e científica, bem como parcerias para o desenvolvimento econômico e comercial. Esta prática vem sendo fomentada com o surgimento de um cenário cada vez mais globalizado e interdependente, em que o local se comunica com o global (o fenômeno da *glocalização*), principalmente após o fim da guerra fria e da revolução tecnológica nos meios de comunicação.

Nesse contexto, Estados e Municípios procuram identificar novas oportunidades internacionais de cooperação, de comércio exterior, de atração de financiamentos e de inovações científicas e tecnológicas com suas contrapartes estrangeiras de administração local ou regional, denominadas estados, regiões, comunidades, "länder", cantões, províncias, cidades, intendências, etc. No entanto, tais iniciativas vêm ocorrendo sem ferir a tradicional competência da União e o papel do Ministério das Relações Exteriores na representação maior do Estado nacional e na execução e implementação da política externa brasileira. Ao contrário, os movimentos externos de entes subnacionais emprestam maior capilaridade e potência à inserção internacional do país.

A dinâmica complexa da globalização aponta para o fortalecimento do poder local, que em muitas circunstâncias se revela um espaço de mediação eficaz entre as demandas dos cidadãos e os fenômenos de caráter transnacional. Diante dessa realidade cada vez mais presente, é importante que todo o processo democrático da movimentação externa dos entes federados seja aprofundado e legitimado, capacitando o poder local a buscar, na cooperação com suas contrapartes estrangeiras, instrumentos que o habilite a acompanhar e responder, de forma mais rápida e eficiente, às questões advindas de um mundo em constante transformação.

Torna-se oportuno e, portanto, necessário, contemplar a participação, no âmbito constitucional, dos Estados e Municípios na negociação de atos de seu interesse direto com contrapartes estrangeiras. A identificação de respostas locais que permitam ampliar os níveis de desenvolvimento e bem-estar social não pode se divorciar das condições vigentes no cenário maior da globalização. **Ademais, o federalismo brasileiro, sendo trino em sua essência, pende para o modelo cooperativo que se caracteriza pelo exercício conjunto de competências comuns por União, Estados e Municípios.**

Essas áreas de competência comum cobrem um vasto temário que vai da saúde à educação, da promoção cultural e científica à proteção do meio-ambiente e dos recursos naturais, da habitação e saneamento ao combate à pobreza. Havendo espaço, sobretudo se levarmos em consideração a realidade da globalização, para que Estados e Municípios se engajem de forma mais intensa em um processo de internacionalização no objetivo de buscar, nas ações externas, novas alternativas de promover o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável de suas respectivas sociedades.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Essa denominada ação externa das unidades federadas, **que não pode ser confundida com política externa**, deve ser conduzida em estreita coordenação com a União e o Ministério das Relações Exteriores, sendo por aquela autorizada. De um lado, o Governo Federal define e defende os interesses nacionais amplos no cenário internacional (como questões referentes à segurança do Estado Nacional), formulando e implementando a política externa do país, mantendo inalterado o monopólio das relações interestatais (art. 84, inciso VIII da CRFB), de outro, Estados e Municípios desenvolvem iniciativas externas pontuais, de caráter comercial, cultural, cooperativo e econômico, em relação horizontal com entes subnacionais estrangeiros.

A política externa brasileira será melhor efetivada e ampliada se combinada com os interesses dos seus entes federativos no plano externo. De fato, não é senão no sentido de se coordenar tais interesses sob o guarda-chuva agregador da União, que fora criado, no âmbito do Itamaraty, na década passada, uma área de interlocução permanente com os Estados e Municípios.

Todavia, essa realidade depara-se com incômoda lacuna no ordenamento jurídico brasileiro. Não existem competências definidas e nem reconhecimento legal para ações externas de Estados Federados e Municípios com amparo constitucional, diferentemente da grande maioria das repúblicas federativas existentes, e mesmo de Estados unitários. Por essa razão, torna-se oportuna a atualização de nossa Carta Magna à luz da realidade internacional acima descrita, mediante a expressa autorização daquelas iniciativas externas no âmbito do pacto federativo, com a permissão às unidades federadas brasileiras de celebrarem acordos e convênios com suas contrapartes estrangeiras, no limite de suas competências, e sem alvejar a representação política do Estado nacional brasileiro.

No Brasil, o texto constitucional de 1988 limita-se a idéia puramente formal de afirmar que a competência para manter relações no plano internacional é da União (art. 21, I) e que compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados Estrangeiros (art. 84, VII). No entanto, a competência sobre os assuntos internacionais mencionada no dispositivo 21, não deve ser interpretada de forma "originária e plena", mas sim como uma competência "delegada e controlada pela federação". Ademais, a presente Proposta de Emenda Constitucional não alveja as relações diplomáticas entre os poderes centrais, que permanece como competência privativa, em nosso ordenamento jurídico, da União, na pessoa do Presidente da República.

A interpretação mais adequada a esse entendimento, principalmente de acordo com o Art. 4º da Constituição Federal, é que a República Federativa do Brasil é quem atua nas Relações Internacionais em nome de todos os seus entes federados: Municípios, Estados e a própria União.

O Estado Federativo brasileiro é, portanto, quem mantém as relações exteriores, utilizando-se do aparelho administrativo da União, visto que tais relações afetam a federação por inteiro, e não apenas àquela. No que diz respeito ao dispositivo 84 em seu inciso VII da CRFB (*manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos*), pode-se dizer que o mesmo aborda tão somente a representação externa do Brasil, ao definir que apenas a União, na figura do Presidente da República, pode falar pelo país nos assuntos com os demais sujeitos de direito internacional público. (Estados e organismos internacionais)

Caberia então ao direito interno brasileiro definir qual a amplitude de atuação, no exterior, de seus entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios), uma vez que o Direito Internacional não rejeita preliminarmente a possibilidade destes assumirem direitos e obrigações na Ordem Internacional, mas, ao contrário, costuma admitir tal mandato quando constitucionalmente previsto na legislação interna dos países. Nesse cenário, federações como Argentina, Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, Rússia e Suíça criaram base institucional em suas respectivas constituições para que seus entes federados atuem no campo internacional.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Entre os muitos exemplos, pode-se destacar a emenda constitucional da Argentina, que em 1994, introduziu disposições em sua Carta Magna provendo fundamento legal a convênios firmados por governos provinciais com contrapartes estrangeiras. Seu artigo 124 faculta às províncias o poder de celebrar convênios internacionais, “desde que não sejam incompatíveis com a política exterior da Nação e não afetem as faculdades delegadas ao Governo Federal ou o crédito público da Nação; com o conhecimento do Congresso Nacional”.

Na Alemanha, o relacionamento com países estrangeiros é de responsabilidade da Federação, sendo seu representante nas relações internacionais o Presidente da República e tendo o poder central exclusividade para legislar em assuntos de política externa. No entanto, os “Länder” (Estados federados) alemães podem estabelecer tratados com outros países, mediante prévio consentimento do Governo Federal e no âmbito de suas respectivas competências. A permissão para que os mesmos possam concluir tratados com Estados estrangeiros, “com o consentimento do governo federal”, é dada no Artigo 32 da referida constituição.

A intenção desta Proposta de Emenda Constitucional, no entanto não se conforma plenamente com nenhum dos casos mencionados, visto que a presente iniciativa não propõe delegar aos Estados e Municípios brasileiros capacidade jurídica para celebrar tratados, convenções e atos internacionais com Estados Estrangeiros – o que permanece como prerrogativa da União – mas tão somente amparo legal para as relações com homólogos naqueles Estados. Desta forma, não há razão para que o Estado nacional brasileiro, na conformidade de sua ordem jurídica, se oponha a atribuir a seus entes federados amparo jurídico para atuar no plano externo, sempre submetido aos controles democráticos previstos por um Estado de Direito.

Ressalta-se, por fim, que esse respaldo legal somente visa atender a realidade presente de nossa federação. Nos últimos anos, pelo menos sessenta e cinco acordos e convênios internacionais foram assinados entre unidades federadas brasileiras e entes subnacionais de países da Europa, Ásia, América Latina e outros, todos “no fio do bigode”. São atos nulos, mesmo que formais, destituídos de conotação normativa, que geram expectativas de Direito sem nenhum amparo no ordenamento jurídico nacional.

Por esses fundamentos, propomos que seja dado aos atos, acordos e convênios firmados por Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros com entes subnacionais estrangeiros a acolhida constitucional adequada, mediante o conhecimento e prévia autorização da União, bem como do Congresso Nacional, quando aqueles acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Somente com suficiente base institucional, a federação brasileira poderá aproveitar os novos nichos de oportunidades para o desenvolvimento local abertos pelo processo de globalização cultural e econômica das últimas décadas.

Certos da relevância da matéria, apresentamos a presente Proposta de Emenda à Constituição e contamos com o apoio dos nobres pares nas duas Casas do Congresso Nacional para aprová-la.

Sala das Sessões, em de de 2005.

Deputado Federal ANDRE COSTA