

CLARITA COSTA MAIA

**DIPLOMACIA PARLAMENTAR:
Definição Original e Modernas Concepções**

Brasília
2010

CLARITA COSTA MAIA

**DIPLOMACIA PARLAMENTAR:
Definição Original e Modernas Concepções**

Trabalho de conclusão do Curso de Pós-
Graduação em Direito Constitucional pelo
Instituto Brasiliense de Direito Público.

Brasília
2010

A Deus, dedico.

RESUMO

O termo “diplomacia parlamentar” ganha conotações modernas e passa a significar as atribuições legislativas e fiscalizatórias do parlamento em relação aos temas de política externa. Os Estados Unidos, em face da sua condição de hegemonia no cenário mundial e em razão do fato de que sua constituição, por razões históricas, inspirou a quase totalidade das constituições republicanas no mundo, persiste como exemplo de Estado cujo Poder Legislativo se demonstra extremamente atuante no sobredito tema, muito embora essa ação ainda esteja aquém das expectativas de populares e acadêmicos. No Brasil, desde a inauguração da “diplomacia presidencial” pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, e por razões que em seguida se somaram a ela, houve progressiva popularização de um tema outro encerrado nos círculos acadêmicos, diplomáticos ou internacionalistas. Esse maior apelo popular do tema se refletiu na também contínua mobilização das Casas Parlamentares nacionais ao redor das questões de política externa. Esse trabalho aborda semelhanças e dessemelhanças entre os papéis constitucionais e regimentais dos Parlamentos norte-americano e brasileiro nas questões atinentes às relações exteriores, buscando enfrentar a pergunta subjacente de se seria necessária uma agenda de revisão legislativa com vistas a guarnecer o Poder Legislativo brasileiro de instrumental suficiente para desempenhar melhor o papel que constitucionalmente lhe cabe.

SUMÁRIO

Competências Constitucionais dos Parlamentos Americano e Brasileiro em termos de política externa; Instrumentos regimentais de participação dos parlamentares em questões de política externa; Indicação; Requerimento; Comissões temáticas; Formação dos grupos parlamentares; Mecanismos políticos de influência parlamentar em política externa; Estudo de Casos: O Parlamento brasileiro e a Análise do Tratado de Não-Proliferação Nuclear e do acordo da Base de Alcântara

Índice	
Introdução	
Capítulo 1 Competências Constitucionais dos Parlamentos Americano e Brasileiro em termos de política externa	
1.1 Instrumentos regimentais de participação dos parlamentares em questões de política externa	
1.2 Indicação	
1.3 Requerimento	
1.4 Comissões temáticas	
1.5 Formação dos grupos parlamentares	
1.6 Mecanismos políticos de influência parlamentar em política externa	
Capítulo 2 Estudo de Casos: O Parlamento brasileiro e a Análise do Tratado de Não-Proliferação Nuclear e do acordo da Base de Alcântara	
Conclusão	
Anexos	
Bibliografia	

INTRODUÇÃO

O termo “Diplomacia Parlamentar”, tributário da semelhança entre as negociações internacionais e o processo legislativo interno dos países, surgiu para designar a nova modalidade de diálogo multilateral inaugurada com o nascimento, no século XIX, das primeiras organizações internacionais intergovernamentais.¹ Tratava-se, pois, da diplomacia avançada dentro de organismos internacionais de caráter permanente, em processo previamente acordado, cujos “parlamentares” – delegados e funcionários governamentais chefiados em regra pelo Ministro das Relações Exteriores – deviam ser previamente legitimados por seu governo.²

Popularmente, tem-se atribuído ao termo novas conotações, a maior parte delas referente à atividade dos parlamentos nacionais na definição da política externa de seu país, entendida como objetivos e metas externas de um Estado e meios que o governo adota para persegui-los.³ Para desfazer a confusão conceitual, este Trabalho se valerá do termo para significar toda e qualquer atividade do parlamento, legislativa *strictu sensu* ou política, que influencie a formulação da política externa de um país.

A competência do parlamento para dispor sobre aspectos das relações exteriores está prevista, em regra, na constituição dos países republicanos. A influência congressual no desígnio da política exterior, porém, pode não se restringir ao mero exercício de suas prerrogativas constitucionais, conforme se verá ao longo deste estudo.

A decisão pela perspectiva comparada deve-se à percepção, vigente entre os analistas das relações internacionais e sugerida pela literatura, de que, em regra, o Parlamento norte-americano tem exercido mais influência na configuração da política externa que seu congênere brasileiro. A razão mais óbvia é que a inequívoca condição de potência exige dos Poderes norte-americanos mais envolvimento em questões de política externa.

¹ SOARES, Guido Fernando. Órgãos dos Estados nas relações internacionais: formas da diplomacia e as imunidades. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 122.

² Idem.

³ PURVIS, H.; BAKER, S. Legislating foreign policy. Delhi: Hindustan Publishing Corporation, 1986.

Nada obstante as naturais e evidentes diferenças, os processos decisórios em política externa em ambos os Países guardam significativas semelhanças, o que poderá apontar para possível subaproveitamento, da parte brasileira, de seus canais de influência na matéria.

Todo trabalho comparativo traz implícita a ambição de encontrar, nas dessemelhanças entre os equivalentes, material de reflexão para o norteamento de um possível aperfeiçoamento mútuo. Esse o nosso objetivo. Para tanto, valer-nos-emos da análise dos projetos ainda em tramitação nas Casas Legislativas atinentes ao tema das relações exteriores e outros que, ainda que arquivados ou rejeitados, foram lapidares exemplos do avanço da reflexão dos temas que abordaremos nas Casas Parlamentares. O leitor identificará, no entanto, um aumento vertiginoso de proposições no ano de 2003. A militância profissional nos permitiria afirmar que tal aumento se deveu ao fato de corresponder aquele ano ao primeiro ano da primeira Legislatura do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio da Silva, após uma disputa eleitoral que fez com que os candidatos dispusessem em suas respectivas plataformas de governo, pela primeira vez na história brasileira, capítulos concernentes ao tema de política externa. As diferentes plataformas de relações exteriores foram, assim, tema de disputa eleitoral, visibilidade que reverberou com intensidade decrescente ao longo dos dois mandatos do Presidente Lula. Encontrou, assim, o tema, sua maturidade perante a opinião pública nacional.

O trabalho é dividido em três partes: a primeira fornece o enquadramento constitucional e regimental da atuação dos legislativos em análise nas questões de política externa; o segundo refere-se aos instrumentos políticos de influência parlamentar, ou seja, às formas como, sem o uso do poder legiferante propriamente dito, o Legislativo influencia na condução da política externa nacional; o terceiro, enfim, oferece dois estudos de caso que pretendem demonstrar como é a interação usual dos Poderes Executivo e Legislativo quando em debate questões capciosas e rumorosas de política externa. Acreditamos, com isso, fornecer o estado da arte, senão de forma exaustiva, ilustrativa, visando a contribuir para o aperfeiçoamento institucional do Parlamento brasileiro para que cumpra a toda a majestade de suas funções.

CAPÍTULO 1 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS PARLAMENTOS AMERICANO E BRASILEIRO EM TERMOS DE POLÍTICA EXTERNA

A oscilação entre a anomia e o ativismo do Congresso Americano em política externa deveu-se, historicamente, à incerteza das prerrogativas parlamentares quanto às relações exteriores, resultado de interpretações divergentes sobre a disciplina do tema na Carta Norte-Americana. Além disso, durante períodos prolongados da história dos Estados Unidos da América (EUA), nos quais se julgava estar a Nação diante de graves ameaças internacionais, mormente durante a Guerra Fria, prevaleceu a opinião de que a sobrevivência do País dependia de que a política externa fosse avançada de maneira centralizada pelo Presidente, do que decorria o natural esmorecimento e a deferência do Legislativo em relação às decisões do Executivo.⁴

No plano legal, a dissensão já se revelava nos *Federalist Papers*, artigos escritos para jornais pelos mentores da Carta sobre sua minuta, usados ainda hoje para a análise hermenêutica daquele texto legal. Alexander Hamilton acreditava que o Executivo tinha papel principal na negociação da política externa e que o Congresso detinha poderes excepcionais.⁵ James Madison, por sua vez, acreditava que o Congresso detinha amplos poderes para exercer sua influência nas relações internacionais.⁶

A incerteza perdurou com a ultimação do texto. A Carta elenca mais prerrogativas para o Parlamento que para o Presidente, o que ensejou desde interpretações de que deve exercer o Congresso poderes mais extensos que o Presidente em questões de política externa até leituras de que os poderes constitucionais do Parlamento se encontram dispostos em *numerus clausus*, enquanto a competência do Executivo no assunto é tratada como *apertus clausus*. O único entendimento

⁴ PURVIS, H.; BAKER, S. *Legislating foreign policy*. Delhi: Hindustan Publishing Corporation, 1986. P. 4

⁵ Idem

⁶ Ibidem

pacífico sobre a questão é que o Presidente possui o poder precípua de negociar as relações exteriores dos Estados Unidos com autoridades estrangeiras.⁷

A Constituição Norte-Americana faculta ao Congresso prover a defesa comum, regular o comércio com países estrangeiros, definir e punir atos de pirataria e crimes cometidos em alto mar, declarar guerra, convocar e sustentar o exército, prover e manter a marinha, emitir normas sobre a regulamentação das forças terrestres e navais. Ao Senado incumbe decidir sobre tratados internacionais e indicações de embaixadores.⁸

Quanto às prerrogativas presidenciais, elas se resumem ao cargo de Comandante em Chefe do Exército e da Marinha dos Estados Unidos e ao poder de negociar tratados, indicar embaixadores norte-americanos para postos no exterior e receber embaixadores e outras autoridades estrangeiras. Em resumo, grande parte do *war power* e do poder de disciplinar, legal e politicamente, o comércio internacional nos Estados Unidos está nas mãos do Parlamento.⁹

No Brasil, no que concerne à guerra, os poderes do Parlamento são mais restritos. Cabe ao Congresso, segundo o art. 49, incisos II e IV, Constituição Federal, respectivamente, “[...] autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente [...]” e “[...] aprovar o estado de defesa e a

⁷ HERMAN, Rebecca K. C. Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy.

⁸ HAMILTON, Alexander, JAY, John & MADISON, James. The Federalist Papers. Federalist n 24. The Powers Necessary to the Common Defense Further Considered. Federalist n 25. The Same Subject Continued (The Powers Necessary to the Common Defense Further Considered). Federalist n 26. The Idea of Restraining the Legislative Authority in Regard to the Common Defense Considered. Federalist n 27. The Same Subject Continued (The Idea of Restraining the Legislative Authority in Regard to the Common Defense Considered). Federalist n 28. The Same Subject Continued (The Idea of Restraining the Legislative Authority in Regard to the Common Defense Considered). Federalist n 41. General View of the Powers Conferred by the Constitution. Federalist n 42. The Powers Conferred by the Constitution Further Considered. Federalist n. 43. The Same Subject Continued (The Powers Conferred by the Constitution Further Considered). Federalist n 47. The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among its Different Parts. Federalist n. 48. These Departments should not be so far Separated as to Have no Constitutional control over each other. Federalist n. 51. The Structure of the Government must furnish the Proper Checks and Balances between the Different Departments. Federalist n 62 The Senate. Federalist n 63 The Senate Continued. Federalist n 64 The Powers of the Senate. Federalist n 65 The Powers of the Senate Continued. Federalist n. 69 The Real Character of the Executive. Federalist n 75. The Treaty-Making Power of the Executive. Revolutionary Book Collection.

⁹ Idem.

intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas”.¹⁰

Ainda no caso brasileiro, pela letra do art. 48, inciso III, Constituição, cumpre ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a fixação e a modificação do efetivo das Forças Armadas, entendida esta como a junção da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. A declaração de guerra passa a ter feições de ato complexo, dependente da convergência de vontades do Presidente e do Congresso para realizar-se.¹¹

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Congresso Americano relutou em exercer seus poderes de guerra, o que possibilitou que os presidentes advogassem atribuições mais amplas nessa seara. A decisão unilateral do Presidente Truman de enviar tropas para repelir a invasão na Coreia do Sul não encontrou contestação de peso no Senado. Ao contrário, os tribunos mais influentes da época manifestaram-se a favor da medida e contra a eventual prestação de contas ao Congresso, entendida como fator de ruptura da unidade da Nação em torno do, assim considerado, importante problema do combate ao comunismo.¹²

Em 1951, Truman tornou a enviar tropas ao exterior sem prévio consentimento do Congresso. A Administração, já desgastada politicamente pelo colapso do Governo Nacionalista Chinês, sofreu duras críticas dos parlamentares. Gestou-se, então, o chamado Grande Debate, momento de reflexão congressional do qual se esperava a pacificação do entendimento sobre as competências dos Poderes em questões militares.¹³ O Grande Debate foi malfadado e não gerou resultado prático. A Resolução Coudert, aprovada no Legislativo, reafirmava a incapacidade do Presidente

¹⁰ BRASIL. Constituição Federal, 1988.

¹¹ Idem.

¹² WARBURG, Gerald Felix. Conflict and Consensus. The Struggle between Congress and the President over Foreign Policymaking. Harper & Row, Publishers, New York. Ballinger Division. p. 64.

¹³ DARLING, W. Stuart & MENSE, Craig. **Rethinking the War Powers Act**. University of Virginia. Presidential Studies Quarterly. 1977. Center for the Study of the Presidency and Congress.

de enviar tropas ao exterior sem prévia anuência do Congresso. A Resolução, todavia, não é legalmente vinculante para o Presidente.¹⁴

Com a massiva sensibilização da opinião pública americana acerca da Guerra do Vietnã e com o subsequente envolvimento do Congresso nessa questão de política externa, considerada sem precedentes na história da Instituição, reacendeu-se a necessidade de se limitarem os poderes de guerra do Presidente.

Como consequência, foi aprovada a Resolução sobre os Poderes de Guerra, a qual, por fim, após diversas mudanças que lhe tiraram a força original, restringiu a duração do envolvimento dos Estados Unidos em hostilidades ou situações belicosas que não tivessem motivado prévia declaração de guerra. Pela Resolução, o Presidente deverá submeter relatório ao Congresso em até 48 horas depois do deslanche da ação militar e cessar o envolvimento norte-americano nas hostilidades em até 60 dias após a submissão do documento. Ademais, o Presidente deverá consultar e prestar informações ao Congresso durante todo o conflito.¹⁵

Adiante, focar-se-á o envolvimento do Congresso brasileiro em questões de Defesa, por constituir matéria sobre a qual o Parlamento tem manifestado crescente interesse. Estudar-se-ão alguns casos de tramitação de atos internacionais relativos ao assunto para melhor entender a processualística parlamentar e os meandros da apreciação legislativa.

Quanto ao comércio internacional, um dos mais importantes instrumentos de política externa, encontra-se o assunto, nos Estados Unidos, mormente em mãos do Congresso, que poderá facultar ao Presidente a assinatura de acordos na matéria sem necessidade de aprovação legislativa, por meio do *trade promotion authority* (TPA, antigo *fast track*), o qual consigna os termos e as condições da autorização e limita a ação presidencial nas negociações.¹⁶

¹⁴ DARLING, W. Stuart & MENSE, Craig. Rethinking the War Powers Act. University of Virginia. *Presidential Studies Quarterly*. 1977. Center for the Study of the Presidency and Congress.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ THE UNITED STATES CONSTITUTION. <http://www.usconstitution.net/const.html>

No Brasil, o art. 48, **caput**, Constituição, abre a possibilidade de, resguardadas as prerrogativas presidenciais, abrir debate conducente à síntese de concepções de política exterior temperadas com os anseios da sociedade, traduzidos na vontade parlamentar. Tal art. confere ao Congresso Nacional o poder de dispor sobre todas as matérias de competência da União, dentre as quais questões de direito comercial e comércio exterior.¹⁷ Ainda que a contingência do veto presidencial mitigue ou elimine a hipótese de aprovação de lei encampada pelo Congresso antagônica às convicções ou aos desejos do Executivo na matéria, o próprio debate abre a possibilidade de construção de novo patamar cognitivo sobre o tema.

A despeito das possibilidades que se descortinam, a atitude do Congresso Brasileiro na matéria comercial tem sido, segundo opinião de Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos, expressa no estudo intitulado “Brazilian Congress and Foreign Trade Policy” (1998), não apenas delegar poderes ao Executivo para assuntos de política de comércio exterior, mas simplesmente abdicar de sua autoridade na matéria.¹⁸

Lima e Santos contemporizam, ao defender que política externa e, principalmente, política de comércio exterior são objeto de delegação natural dos parlamentos, por três razões principais: trata-se de assunto suscetível a pressões distributivas, porquanto setores diversos possuem interesses conflitantes; é complexo, pois envolve conhecimentos especializados nem sempre dominados pelos parlamentares (relativos a câmbio, balança comercial, taxas de juros, dentre outros; garante estabilidade às decisões, dado que o Congresso, por ser entidade cujos membros representam interesses divergentes, tem mais probabilidade de procurar modificar ou anular decisões de política externa que podem prejudicar interesses de determinadas bases eleitorais.¹⁹

Esses autores destacam o fato de que, historicamente, o Executivo tem se fortalecido como tomador de decisão unitária com respeito a questões de comércio exterior. Argumentam que o Legislativo passou de uma posição na qual

¹⁷ BRASIL. Constituição Federal, 1988.

¹⁸ LIMA, Maria Regina Soares de Lima e SANTOS, Fabiano. Brazilian Congress and Foreign Trade Policy (1998).

¹⁹ Idem.

constitucionalmente delegava poderes ao Executivo para assuntos de política externa – como na época em que vigorava a política de substituição de importações – a uma posição em que abdica de qualquer tipo de envolvimento. Argumentam, ainda, que as decisões que promoveram a liberalização da economia brasileira nos anos noventa foram elaboradas e levadas a cabo sem consulta prévia ao Poder Legislativo.²⁰

Segundo o modelo desenvolvido por Maria Regina e Fabiano Santos, a renúncia da autoridade do Congresso em favor do Executivo em questões de política externa produz três relevantes efeitos: promoção de políticas distantes do que seria o ponto ideal para o legislador médio; instabilidade das decisões, devido a pressões intraburocráticas; favorecimento de grupos e setores específicos, à revelia de qualquer controle da sociedade.²¹

A reforma do processo decisório de política de comércio exterior no Brasil, de acordo com tais autores, seria extremamente benéfica, pois desenharia uma forma mais eficiente de delegação de poderes do Legislativo para o Executivo. Afinal, argumentam, as decisões governamentais que possuem o apoio do Legislativo têm mais credibilidade que as produzidas sem consulta às instituições representativas.²² Pode-se ainda supor que, na hipótese, serão essas políticas desenhadas com mais atenção às demandas plurais, porquanto destacada será, legal e politicamente, a fonte originária do poder de legislar.

Os parlamentares já vêm adotando iniciativas para alterar esse quadro. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 52, apresentada em 29 de novembro de 2001 pelo então Senador Roberto Requião (PMDB-PR), a qual hoje se encontra em tramitação no Senado, constitui avanço significativo na reforma do processo decisório de política de comércio exterior brasileiro. Caso essa PEC seja aprovada pelo Legislativo, conferirá poderes constitucionais ao Congresso para

²⁰ LIMA, Maria Regina Soares de Lima e SANTOS, Fabiano. Brazilian Congress and Foreign Trade Policy (1998).

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

acompanhar todo o processo de negociação de acordos internacionais que tratem de comércio internacional.²³

A PEC nº 52, como se pode observar em sua justificativa, é inspirada na legislação norte-americana, pela qual o Executivo dos EUA fica obrigado a consultar o Congresso antes de iniciar qualquer tipo de negociação comercial com outros países. Essa Lei determina também que a Presidência dos EUA submeta relatórios permanentes sobre o andamento dessas negociações, desde seu princípio, e confere ao Legislativo a faculdade de requerer ao Executivo que ele proceda a estudos sobre possíveis impactos que resultem desses acordos comerciais sobre os diversos setores da economia do País.²⁴

Quanto à PEC nº 345, de 2001, apresentada pelo então Deputado Aloizio Mercadante (PT-SP), esta possui objetivo similar à proposta do Senador Roberto Requião: alterar o processo decisório em política externa, em especial no que diz respeito a acordos comerciais, propiciando ao Legislativo papel mais ativo e mais capacidade de influência.²⁵

Além disso, esbarra-se com a mais tradicional e reconhecida competência do Legislativo nas relações internacionais – o poder de definir sobre tratados internacionais, ou *treaty-making power*.²⁶ No Brasil, embora haja controvérsia doutrinária sobre o pretense *status* constitucional dos atos internacionais de direitos humanos e a necessidade de se classificarem os tratados – para resgatar a disciplina de trâmite diferenciado e acelerar o processo legislativo, contemplada em constituições pretéritas –, a prática e a jurisprudência oficializam a envergadura de lei ordinária dos tratados internacionais e a necessidade de análise congressual de todos os acordos, onerosos ou não.

A doutrina brasileira divide-se, ainda, com relação à validade dos acordos de forma simplificada, ou acordos-executivos, à maneira americana. Alguns pensadores acreditam que esses acordos deveriam ser validados nas seguintes hipóteses:

²³ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

²⁴ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

²⁵ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

²⁶ BRASIL. Constituição Federal, 1988.

quando tratarem de competência privativa do Poder Executivo; forem concluídos por agentes ou funcionários com competência específica; versarem sobre questões de interesse local ou de importância restrita; registrarem apenas a interpretação de cláusulas de tratados já existentes; complementarem tratados já existentes, sem exorbitar-lhe a função e o objeto, ou quando forem tratados de *modus vivendi* (MELLO, 2001, p. 224).²⁷

Nos Estados Unidos, é corriqueira a prática dos tratados executivos, atos internacionais que dispensam apreciação legislativa, por versarem em regra sobre matéria de competência exclusiva do Presidente. Nas décadas de 1930 e 1940, uma série de julgados da Suprema Corte Norte-americana elevaram os acordos executivos ao mesmo nível constitucional dos tratados, ou seja, consagraram-nos como autênticos e idôneos substitutos dos atos internacionais ordinários assinados pelo Presidente e, portanto, necessariamente sujeitos ao crivo do Senado.²⁸

No esteio do movimento conservador em política externa, que já se desenhava no Congresso americano e que, dentre outros temas, sugeria a redefinição do relacionamento da potência com a Organização das Nações Unidas (ONU), o Projeto de Emenda Constitucional Bricker, ou Bricker Amendment, apresentado em 1953, objetivava conceder ao Legislativo o poder de anular tratados executivos. A Emenda foi derrotada, o que inaugurou período de 15 anos de anomia parlamentar em relações exteriores.²⁹

No caso brasileiro, a capacidade legislativa do Parlamento em matéria de relações exteriores não se resume ao *treaty-making power*, ou ao poder de participar da feitura de tratados internacionais, pela via da apreciação dos projetos de decreto legislativo que encaminham os textos dos acordos. Conforme o estabelecido no art. 59 da Constituição Federal, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à

²⁷ MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. 13ª Edição revista e ampliada. Volume I. Renovar. Rio de Janeiro- São Paulo. 2001.

²⁸ PURVIS, H.; BAKER, S. Legislating foreign policy. Delhi: Hindustan Publishing Corporation, 1986. P. 4

²⁹ LINDSAY, James M. Congress and the politics of the U.S foreign policy. Baltimore;London: The Johns Hopkins University Press, 1986. P. 86

Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.³⁰

No Senado tramitam cinco PECs concernentes a relações exteriores: PEC nº 52, de 2001, que modifica as competências privativas do Congresso Nacional e da Presidência da República relativas a atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional; PEC nº 23, de 2002, que explicita a competência do Congresso Nacional no exame de tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.³¹

Além disso, encontram-se PEC nº 18, de 2003, que autoriza o Presidente da República a negociar acordos internacionais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual; PEC nº 20, de 2003, que dispõe sobre a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que acarretem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual e PEC nº 34, de 2003, que impõe o dever do Executivo de dar conhecimento ao Congresso Nacional, de maneira prévia, de tratados, convenções e atos internacionais em negociação pelo Presidente da República.³²

Na Câmara dos Deputados, tramitam sete PECs: PEC nº 402, de 2001, que inclui na competência exclusiva do Congresso Nacional os poderes de emendar, suprimir, acrescentar, aceitar, modificar ou substituir ato internacional que acarrete encargo ou compromisso gravado ao patrimônio nacional, firmados pelo Presidente da República ou por autoridade por ele delegada; PEC nº 347, de 2002, que exige autorização prévia do Legislativo para negociação de acordos internacionais relativos à

³⁰ BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

³¹ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

³² BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e marco legal referente à propriedade intelectual.³³

Há também PEC nº 25, de 2003, que estabelece a competência dos juízes federais para processar e julgar casos representados em instâncias internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos; PEC nº 42, de 2003, que procura, na sua justificação, restringir a possibilidade de declaração de guerra à hipótese de resposta a invasão ou ato de guerra praticado contra o território nacional e de participação e apoio das Forças Armadas nacionais em conflitos internacionais à condição de que integrem forças de paz regularmente aprovada em organismo internacional de que o Brasil seja membro integrante.³⁴

Tramita ainda PEC nº 70, de 2003, que visa estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais; PEC nº 165, de 2003, que objetiva criar critérios para eleição de candidatos para mandato eletivo em organização supranacional, cujos parlamentares terão competência para celebrar tratado e aprovar leis supranacionais; PEC nº 223, de 2003, que inclui no rol de competências exclusivas do Congresso Nacional a autorização para operações financeiras garantidas pela União, tirando a tarefa da lista de competências privativas do Senado Federal, pelo art. 52 da Constituição.³⁵

Em comparação com os projetos de lei referentes a política doméstica, as proposições relativas a assuntos de política externa são pouco numerosas, a maioria delas relativa à condição jurídica do estrangeiro no País. Segundo dados fornecidos pela Secretaria de Informações do Senado, de 1985 a 2003, os senadores apreciaram 599 acordos internacionais e apresentaram 44 projetos de lei concernentes às relações internacionais, considerados atinentes à tipificação e ao combate de crimes de natureza transnacional, número próximo do encontrado na Câmara, onde foram propostos apenas

³³ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

³⁴ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

³⁵ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

34 projetos de lei referentes ao tema em período aproximado. Tem-se, portanto, média aproximada de dois projetos por ano.³⁶

Dentre os projetos de lei apresentados pelos senadores na área internacional, tem-se o PLS nº 189, de 2003, que visa, de forma extravagante às competências legais, definir objetivos, métodos e modalidades de participação do Governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais ou bilaterais; o PLS nº 280, de 2003, que altera a Lei nº 9613, de 3 de março de 1998, a "Lei de Lavagem de Dinheiro", para também incluir como elemento do crime de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens a movimentação de capitais provenientes do tráfico internacional de mulheres e crianças, em consonância com o disposto na Convenção de Palermo sobre a Criminalidade Organizada Transnacionais e seus protocolos adicionais.³⁷

Apresentou-se igualmente o PLS nº 281, de 2003, que impõe a obrigação do ensino do Direito Internacional dos Conflitos Armados, como disciplina autônoma e obrigatória, em escolas e academias do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, pretendendo permitir que a ênfase necessária e desejada à matéria seja dada, em atenção aos compromissos assumidos pelo Brasil em face da Convenção de Genebra I para a Melhoria da Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha (art. 47); na Convenção de Genebra II para Melhorar a Situação dos Feridos, Doentes e Náufragos das Forças Armadas no Mar (art. 48); na Convenção de Genebra III Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (art. 127); na Convenção de Genebra IV Relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra (art.144) e no Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (arts. 83 e 87). Existe também o PLS nº 291, de 2003, no mesmo espírito do PLS nº 280, de 2003, e o PLS nº 451, de 2003, sobre o exercício de profissões de saúde por estrangeiros em áreas carentes desses profissionais.³⁸

Ainda em 2003, foram aprovadas as seguintes leis, relativas, direta ou indiretamente, às relações internacionais: Lei Nº 10.744, de 9 de outubro de 2003, fruto

³⁶ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

³⁷ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

³⁸ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

da aprovação de medida provisória, a qual “dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo”; Lei Nº 10.701, de 9 de julho de 2003, que altera a Lei Nº 9.613, que dispõe sobre crimes de lavagem ou ocultação de bens, para, em conformidade com a Resolução 1373 (2001) das Nações Unidas, de 28 de setembro de 2001³⁹, incluir na tipificação desses crimes ocultação ou dissimulação da natureza, da origem, da localização, da disposição, da movimentação ou da propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime de terrorismo ou de seu financiamento. Essa modificação conflui com a Lei Complementar Nº 105, de 2001, que estabelece a possibilidade de quebra de sigilo bancário em decorrência de diversos crimes de natureza transnacional, incluso o de financiamento ao terrorismo no caso brasileiro⁴⁰.

Aprovou-se também a Lei 10.668, de 14 de maio de 2003, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil, e a Lei 10.643, de 14 de março de 2003, que autoriza o Poder Executivo a doar à República do Paraguai vacinas e equipamentos indispensáveis ao combate à febre aftosa.⁴¹

Os decretos legislativos sobre assuntos de política externa são naturalmente mais numerosos, porquanto os acordos internacionais devem ser aprovados por meio desse instrumento. Quanto aos projetos de resolução, são escassos os que se referem a assuntos de política exterior ou relações internacionais, sendo o exemplo mais típico os projetos de resolução que criam os Grupos Parlamentares, assunto a ser tratado adiante.

Outras prerrogativas constitucionais conferidas ao Parlamento, passíveis de serem utilizadas para influenciar a política externa, encontram-se no art. 50 da Carta Magna. Seu **caput** trata da possibilidade de a Câmara dos Deputados, de o

³⁹ MAIA, Clarita Costa. *Cosi Fan Tutte: o drama jocoso da classificação das FARC como organização terrorista*. In: *Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. Números 38/39. Setembro-outubro, 2003. ISSB 1518-1219, p. 4-6.

⁴⁰ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁴¹ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

Senado Federal ou de qualquer uma de suas comissões, em audiência pública, “[...] convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada”.⁴²

O § 2º do mesmo art. adita que “[a]s Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas”.⁴³

Ambos os procedimentos encontram similar no Congresso americano, bem como em outros parlamentos, porque refletem a moderna acepção do termo “processo legislativo”, a abarcar tanto o *iter legis* (procedimento legislativo ou processo legislativo *strictu sensu*) quanto a dialética que promove o surgimento das peças legislativas.

Para Nino Olivetti, a prática das audiências, seja para o comparecimento de Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente ligados à Presidência, seja para o conhecimento da opinião da sociedade a respeito de determinado tema, é considerada legítima pela Suprema Corte Americana desde o Caso *Watkins versus Estados Unidos*, de 1957, e tem ganhado importância nos diversos parlamentos no mundo que baseiam “seu poder no consenso nos governados”.⁴⁴

Destaca-se o que Lindsay denominou o mais popular instrumento congressual de influência substantiva na política externa norte-americana: o poder de deliberar sobre o orçamento.⁴⁵ Uma vez mais, a condição particular de potência confere mais relevo ao tema. Afinal, os Estados Unidos contam com várias e substanciais linhas orçamentárias de ajuda externa, utilizadas como incentivos positivos ao alinhamento

⁴² BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

⁴³ BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

⁴⁴ OLIVETTI, Nino. PROCESSO LEGISLATIVO. Apud BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. 7 ed. V. 2. Brasília: Ed. UnB, 1995, p. 996.

⁴⁵ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S foreign policy*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 86.

dos demais países à conduta norte-americana. O Congresso americano pode determinar como essas linhas orçamentárias deverão ser alocadas e gastas. O maior ou menor caráter militar da política externa americana é também em muito forjado pelo Congresso, no marco das decisões orçamentárias.

Malfadadas as vias regulares, o Congresso americano busca no poder de controle orçamentário expediente para tornar efetiva sua vontade em matéria de política exterior. Assim ocorreu em diversas ocasiões nas décadas de 1960 e 1970, quando da relutância do Presidente em ouvir o Parlamento acerca do envio de tropas ao exterior. De acordo com Lindsay, com esse subterfúgio, o Congresso obrigou a interrupção das atividades armadas americanas no Laos e no Camboja, obsteu a ajuda às operações militares e paramilitares em Angola e impôs limitações à ajuda aos “Contras” da Nicarágua.⁴⁶

Esse artifício também é utilizado para forçar o Presidente a obedecer aos termos de aprovação congressional de atos internacionais ou interpretação desses instrumentos. O Congresso restringiu orçamentariamente o plano nacional de desenvolvimento da tecnologia de mísseis antibalísticos, para preservar o viés defensivo constante na interpretação original do Tratado sobre Mísseis Antibalísticos. Coibiu, portanto, a ambição do então Presidente Ronald Reagan de permitir testes ilimitados com essa tecnologia.⁴⁷

Também o Brasil dispõe sobre a possibilidade de supervisionar o orçamento do Executivo e influir na determinação de seus gastos com programas avançados da área internacional: o art. 48, inciso II, Constituição Federal, determina caber ao Congresso Nacional dispor sobre o "plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, orçamento anual, as operações de crédito".⁴⁸

O regime orçamentário brasileiro é estruturado por tais leis. Pelo art. 165, §1º, a lei que institui o plano plurianual deve estabelecer “[...] de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as

⁴⁶ LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 87.

⁴⁷ Idem, p. 86.

⁴⁸ BRASIL. Constituição Federal, 1988.

despesas de capital e outras delas decorrentes para as relativas aos programas de duração continuada”. O § 2º do mesmo art. declara que “[a] lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. A Lei Orçamentária Anual, § 5º, inciso I, por sua vez, compreende, “[...] o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público”.⁴⁹

O poder de emenda ao projeto de lei do orçamento anual é regulado no art. 166, § 3º, Constituição. Em resumo, as emendas de despesas serão aceitas somente se compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, se indicados os recursos que as tornam viáveis, considerando que apenas a anulação de dotações da proposta proporciona os recursos que viabilizam as emendas, que não poderão ser anuladas dotações que envolvam gastos com pessoal e encargos, serviços da dívida e transferências tributárias intergovernamentais. As emendas também poderão referir-se a correção de erros ou omissões ou a dispositivos do texto do projeto.⁵⁰

As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente serão aprovadas se compatíveis com o Plano Plurianual. Já as emendas ao projeto de lei do Plano Plurianual, quando relativas a projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, não poderão implicar aumento de despesas.⁵¹

Ora, o art. 61, § 1º, CF, reza que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e de pessoal da administração dos territórios; [...] criação e extinção de ministérios e órgãos

⁴⁹ BRASIL. Constituição Federal, 1988.

⁵⁰ GIACOMONI, James. Orçamento Público. 12a edição, verificada e atualizada. São Paulo. Atlas, 2003. p. 240.

⁵¹ Idem.

da Administração Pública, observado o disposto no art. 84, VI.⁵² Logo, fica descartada a possibilidade de o Parlamento vir a decidir pelo aumento de despesas na estrutura funcional ou institucional do Ministério das Relações Exteriores, ou mesmo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, para fortalecê-los no que achar adequado, quando menos não seja pela própria escassez de recursos no País. A lei do orçamento anual versa sobre assuntos como pagamento de pessoal, serviços da dívida e outras despesas correntes e de capital. Salvo as despesas correntes, as demais rubricas são de difícil alteração, restringindo o campo para a manobra orçamentária e permitindo, tão somente, as esperadas e naturais gestões paroquiais. Além disso, as leis orçamentárias são de caráter autorizativo, podendo o Governo não executar as despesas previstas ou mesmo diminuir, a seu arbítrio, gastos em determinados programas ou setores para realocar recursos poupados. Essa manobra é possível, desde que se não ultrapasse o orçamento geral previsto.⁵³

Nos Estados Unidos, ao contrário, o poder do Congresso de apreciação orçamentária é extenso, jamais tendo a Suprema Corte manifestado que o *appropriation power* tenha sido exercido em contradição com a Constituição e a autoridade executiva.⁵⁴ Os únicos limites admitidos ao *appropriations power* residem na proibição de que o Congresso puna servidores do Executivo com a suspensão de seus salários, de que anule os poderes presidenciais enumerados na Carta Constitucional Americana e de que negue ao Executivo os fundos necessários para receber embaixadores estrangeiros e negociar tratados internacionais.⁵⁵ Em comparação com o ordenamento jurídico brasileiro, são exceções restritas. Nos Estados Unidos, não há disputas sobre o amplo poder do Legislativo na matéria, o que não afasta a existência de críticas acerca dos desacertos de algumas decisões tomadas por esse Poder com base em sua competência.

Além disso, o Congresso Americano tem o poder de criar novos cargos e instâncias no âmbito do Poder Executivo. Como exemplo, cita-se a Agência de Controle de Armas e Desarmamento, criada em 1961; o Escritório de Direitos Humanos

⁵² BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

⁵³ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 12a edição, verificada e atualizada. São Paulo. Atlas, 2003. p. 240.

⁵⁴ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S foreign policy*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 88.

⁵⁵ *Idem*.

e Assuntos Humanitários, criado em 1977, e o Comando de Operações Especiais e o posto de Subsecretário de Defesa, ambos criados na década de 1980. No ato de instituição desses cargos e instâncias, o Congresso costuma especificar em detalhe qual deverá ser a relação entre eles e o Parlamento.⁵⁶

Até a Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001, a organização e o funcionamento da Administração Federal brasileira somente poderiam ser regidos por lei, cujo projeto deveria ser apresentado pelo Presidente da República. A partir da EC nº 32, o Presidente passou a poder dispor, por decreto, sobre as mesmas matérias, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos e quando visar à extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Nos demais casos, portanto, ainda é cabível a forma de lei, cujo projeto, por força do art. 84, inciso XI, deverá passar pelo crivo do Congresso Nacional.⁵⁷

Como a lei a ser analisada pelo Congresso trata da criação e da extinção de ministérios e órgãos, entendidos como unidades de primeiro escalão, não caberia ao Congresso Nacional influir em questões minudentes como criação de unidades ministeriais. Tampouco parece pertinente a apresentação de emendas que visem à criação de outros ministérios ou órgãos, não previstos no texto original do projeto de lei, o que seria, na hipótese, encaminhado pela Presidência, pela necessidade de que a emenda guarde relação temática com a proposição emendada, conforme reza jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Formalmente, entretanto, seria possível a apresentação de emendas que visem ao remanejamento de competências entre ministérios ou órgãos objeto do projeto de lei em questão, embora a idéia possa gerar reações conservadoras por parte daqueles que preconizam leitura purista da integridade da autonomia do Executivo. Em tese, porém, poderia o Congresso sugerir a alocação da competência de negociação das relações econômicas e comerciais internacionais aos Ministérios da Fazenda (MF) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), como fundamento de que as matérias exigem mais nível de conhecimento técnico, proposta revolucionária, e, por vezes aventada quando da reflexão sobre a condução da política exterior.

⁵⁶ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S foreign policy*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 102.

⁵⁷ Brasil. *Constituição Federal*, 1988.

1.1 Instrumentos regimentais de participação dos parlamentares em questões de política externa

Há instrumentos da ação legislativa que nascem nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que não gestam projetos legislativos, ou, ainda, não têm explícita previsão constitucional. Pode-se afirmar que esses instrumentos regem a atividade legislativa *latu sensu* - servem como mecanismos de canalização das opiniões políticas dos parlamentares, a fim de influenciar a tomada de decisão. Em geral, são utilizados quando não são cabíveis proposições legislativas *strictu sensu* ou quando o Congresso e os parlamentares não detêm competência de iniciativa para o deslanche de procedimento legislativo sobre a matéria. Por essa classificação, ter-se-iam as indicações, os requerimentos de homenagem, de voto de aplauso, pesar ou censura e as resoluções de criação de Grupos Parlamentares.⁵⁸

1.2 Indicação

Segundo o art. 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, indicação é a proposição por meio da qual o deputado sugere a outro poder a adoção e a providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva; sugere a manifestação de uma ou mais comissões acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara.⁵⁹

No Senado, por sua vez, as indicações não podem ser endereçadas a outro poder. Servem, apenas, para encaminhar sugestão de uma comissão ou de um senador para que o órgão competente da Casa efetue estudo ou tome providência com

⁵⁸ Grupos parlamentares para tratar de relações bilaterais, multilaterais ou sobre temas da agenda internacional são usuais na prática do legislativo brasileiro, embora sua fundamentação constitucional e regimental seja por vezes questionada. Pela Constituição Federal, o Parlamento é dividido em comissões. Há quem entenda não ser permitida a criação de outra instância institucional de natureza diversa que a das comissões. Há quem, ao reverso, entenda que a Constituição não restringiu a organização *interna corporis*, senão a capacidade de participação no processo legislativo *strictu sensu* às comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim, os grupos parlamentares, não lhes sendo destinada a capacidade de opinar sobre proposições legislativas, não feririam o dispositivo constitucional. A jurisprudência desse debate encontra-se *in nascendi*, muito embora os incômodos acerca da natureza dos grupos parlamentares tenha sempre suscitado questionamentos em Plenário e bastidores.

⁵⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, p. 98. http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados.

respeito ao assunto em pauta.⁶⁰ O Projeto de Resolução do Senado 65/99 visa alterar o art. 224 para incluir como objeto de proposição sugestão de senador ou comissão a outro poder para adoção de providência, realização de ato administrativo ou de gestão, ou apresentação de projeto sobre assunto de sua iniciativa exclusiva,⁶¹ o que parece medida oportuna.

As indicações não são instrumentos aos quais os parlamentares recorrem com muita frequência para assuntos de relações internacionais. De 1985 a 2002, por exemplo, as indicações do Senado pertinentes a temas de política externa foram somente seis, o que corresponde a menos de uma indicação a cada dois anos. A maioria das indicações sugere que determinada comissão do Congresso realize estudos sobre tema de interesse parlamentar.

1.3 Requerimento

Tanto o Regimento Interno da Câmara quanto o do Senado preveem diversos tipos de requerimento. Em geral, são utilizados para solucionar questões práticas de plenário ou de votação. Entretanto, são três os tipos de requerimento que nos interessam:⁶²

- requerimentos de informação a Ministro de Estado, que, segundo o art. 115 do Regimento Interno da Câmara, “[...] deverão ser escritos e despachados no prazo de cinco sessões, pelo Presidente, ouvida a Mesa, e publicados com a respectiva decisão no Diário da Câmara dos Deputados”;
- convocação de Ministro de Estado perante o Plenário (art. 116);
- voto de regozijo ou louvor ou voto de censura.

Os dois primeiros já tratados no tópico anterior.

⁶⁰ BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado, art. 224. <http://www.senado.gov.br/legislação/regsf/>

⁶¹ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁶² BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado. <http://www.senado.gov.br/legislação/regsf/>
BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-internoo-da-camara-dos-deputados.

Os requerimentos de louvor ou os votos de censura são importantes instrumentos, pois sinalizam apreço ou repúdio parlamentar a determinado acontecimento internacional. De 1985 a 2002, os senadores apresentaram 27 votos de aplauso ou congratulações e 14 de repúdio. Normalmente, esses votos dizem respeito a posições adotadas por certos países e comportamento internacional de alguns governos, quando de encontro a ou ao encontro de ideais ou interesses dos parlamentares.⁶³

Em 2002 e 2003, foram apresentados apenas 7 requerimentos de voto de repúdio, ou desagravo, a atos internacionais, versando sobre assuntos diversos. Em 2003, o julgamento sumário, sem garantias de processo, de jornalistas cubanos e o subsequente assassinato desses indivíduos pelo regime de Castro foi tema que suscitou um dos mais veementes debates entre os senadores. O fato ganhou mais relevância devido à circunstância de que, à época, se aproximava a reunião da Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), ocasião na qual se esperava debater a censura ao Governo cubano devido às reiteradas violações aos direitos humanos.⁶⁴

O Brasil, que historicamente se nega a endossar essa censura, por entendê-la como crítica velada ao regime de Castro e ato desrespeitoso ao princípio da autodeterminação, decidiu manter o padrão de voto na Comissão. O fato tornou-se ainda mais pitoresco por ter sido próximo à ascensão ao poder no Brasil, por vias democráticas e pacíficas, de governo de matiz esquerdista, o qual poderia exercer influência positiva sobre a esquerda latino-americana em prol da Democracia e dos direitos humanos.

1.4 Comissões temáticas

A interdisciplinaridade dos temas internacionais e a porosidade da linha fronteira que divide os âmbitos doméstico e internacional permitem que assuntos com interface com as relações exteriores sejam tratados em diversas comissões.

⁶³ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁶⁴ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

Nos Estados Unidos, quatro são as comissões permanentes, em cada Casa Legislativa, que tratam de questões atinentes às relações exteriores: as tradicionais Comissões de Relações Exteriores, as Comissões de Assuntos Externos, as Comissões sobre Forças Armadas, as Comissões de Inteligência e as Comissões de Orçamento (*Appropriations Committees*) (tradução livre).⁶⁵ As Comissões de Relações Exteriores e de Assuntos Externos, historicamente, ocuparam papel central no processo decisório congressional sobre política externa nas respectivas Casas Parlamentares.

Todavia, o engajamento legislativo no debate sobre a Guerra do Vietnã é considerado o último marco do reinado incontestado dessas comissões. Depois do episódio, ambas perderam prestígio, tendo sido preteridas em algumas ocasiões em favor do estabelecimento de painéis temáticos *ad hoc*, como quando da eclosão do escândalo “Irã-Contras”. A literatura atribui à polarização ideológica no âmbito dessas Comissões a responsabilidade pela paralisação de suas atividades e pela perda de importância por ambas sofrida. Soma-se a isso o fato de que os tratados exercem hoje papel menor na política externa norte-americana e que os recursos externos também diminuíram de maneira acelerada na década de 1980. Diante das Comissões de Orçamento, conforme visto, ambas possuem poderes diminutos para tornar efetivas suas opiniões em política externa, o que reduziu o interesse dos parlamentares por suas atividades.⁶⁶

Segundo o Regimento Interno do Senado Federal do Brasil, no art. 103, compete à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) emitir

⁶⁵ HAMILTON, Alexander, JAY, John & MADISON, James. *The Federalist Papers*. Federalist n 24. The Powers Necessary to the Common Defense Further Considered. Federalist n 25. The Same Subject Continued (The Powers Necessary to the Common Defense Further Considered). Federalist n 26. The Idea of Restraining the Legislative Authority in Regard to the Common Defense Considered. Federalist n 27. The Same Subject Continued (The Idea of Restraining the Legislative Authority in Regard to the Common Defense Considered). Federalist n 28. The Same Subject Continued (The Idea of Restraining the Legislative Authority in Regard to the Common Defense Considered). Federalist n 41. General View of the Powers Conferred by the Constitution. Federalist n 42. The Powers Conferred by the Constitution Further Considered. Federalist n. 43. The Same Subject Continued (The Powers Conferred by the Constitution Further Considered). Federalist n 47. The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among its Different Parts. Federalist n. 48. These Departments should not be so far Separated as to Have no Constitutional control over each other. Federalist n. 51. The Structure of the Government must furnish the Proper Checks and Balances between the Different Departments. Federalist n 62 The Senate. Federalist n 63 The Senate Continued. Federalist n 64 The Powers of the Senate. Federalist n 65 The Powers of the Senate Continued. Federalist n. 69 The Real Character of the Executive. Federalist n 75. The Treaty-Making Power of the Executive. Revolutionary Book Collection.

⁶⁶ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S foreign policy*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 55.

parecer sobre proposições referentes a atos e relações internacionais (CF, art. 49, I). Cabe ao Ministério das Relações Exteriores se pronunciar sobre comércio exterior; indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente em governos estrangeiros e organizações internacionais de que o Brasil faça parte (CF, art. 52, IV); requerimentos de voto de censura, aplauso ou semelhante, quando se refiram a acontecimentos ou atos públicos internacionais; Forças Armadas de terra, mar e ar - requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz (CF, art. 49, II); assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza; autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do território nacional (CF, art. 49, III); outros assuntos correlatos.⁶⁷

Como prevê o Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Brasil, é responsabilidade da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional zelar pelos seguintes temas (além dos que dizem respeito à defesa nacional): relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países, relações com entidades internacionais multilaterais e regionais; política externa brasileira, serviço exterior brasileiro; tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa; Direito Internacional Público, ordem jurídica internacional, nacionalidade, cidadania e naturalização, regime jurídico de estrangeiros, emigração e imigração; autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do território nacional; litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra – além de outros temas relacionados as Forças Armadas e à política de defesa nacional.⁶⁸

Há, portanto, forte similaridade entre as competências das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional de ambas as Casas do Congresso brasileiro. O Senado Federal brasileiro possui, porém, mais atribuições, pois é encarregado da sabatina dos indicados aos postos de embaixador, da autorização ao

⁶⁷ BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

⁶⁸ BRASIL. *Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, art. 32, XI. http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados

Presidente e ao Vice- Presidente para deixarem o território brasileiro e da autorização das operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios.⁶⁹

Quando as proposições legislativas guardam evidente interdisciplinaridade e correlação com as relações exteriores, a Mesa do Senado Federal e a da Câmara dos Deputados as distribuem para as Comissões de Relações Exteriores e as demais comissões temáticas afins. Assim, várias outras comissões podem vir a se tornar instâncias do processo decisório em relações exteriores.

A sabatina de indicações do Executivo para embaixador constitui uma das prerrogativas principais da Comissão do Senado. A absoluta maioria das indicações tem sido aprovada sem grandes discussões, com exceção das indicações de Paulo Nogueira Batista para embaixador na ONU, em julho de 1987, de Fernando Antônio de Oliveira Santos Fontoura para embaixador na República Dominicana, em 1996, e de Itamar Franco para embaixador em Portugal, em 2003.⁷⁰

Paulo Nogueira Batista teve sua indicação rejeitada na primeira votação em sessão secreta no Senado por 20 votos contra, 15 a favor e duas abstenções. A acusação dos senadores contra Paulo Nogueira Batista, que na época era o Embaixador do Brasil no GATT, em Genebra, foi ressaltada por Aluizio Bezerra (PMDB-AC), que o acusou de não ter defendido os interesses nacionais durante a negociação do acordo nuclear Brasil-Alemanha e de ter, como presidente da Nuclebrás, permitido a evasão de cientistas brasileiros para o exterior.⁷¹

No caso de Fernando Antônio de Oliveira Santos Fontoura, segundo reportagem do jornal O Globo, de 6 de dezembro de 1996, seu nome foi contestado pelo então Senador José Serra (PSDB-SP), que fez pronunciamento acusando-o de ter sido agente da repressão durante o regime militar, em 1971, quando trabalhava na Embaixada do Brasil em Santiago do Chile. Após essa denúncia, a votação foi suspensa e o então Presidente da Comissão de Relações exteriores, Antônio Carlos Magalhães

⁶⁹ BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado*. <http://www.senado.gov.br/legislação/regsf/>

⁷⁰ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁷¹ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

(PFL-BA), retirou o assunto da pauta do Senado. Com isso, para que houvesse nova votação, o Presidente Fernando Henrique teve que reapresentar a indicação, a qual foi então aceita.⁷²

O Senador Jéferson Perez manifestou, à época do impasse da indicação de Fernando Santos Fontoura, a opinião de que o Senado deveria apenas referendar as indicações políticas de embaixadores, não havendo sentido na sabatina de diplomatas de carreira. O Senador chamou atenção para o fato de que, atualmente, é muito pequena a frequência de indicações políticas de embaixadores, tendo a sabatina se tornado nada além de mero procedimento chancelador.⁷³ Nos Estados Unidos, ao contrário, é usual obstar a aprovação de indicações para a titularidade das embaixadas. Os motivos são os mais diversos: desaprovação das qualificações do indicado para o cargo em questão, mero revanchismo político ou, ainda, pessoal, dentre outros.⁷⁴

Outra comissão no Congresso Nacional que trata de assuntos de política externa é a Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, que substituiu a Representação Brasileira na Comissão Parlamentar do Mercosul por força da Resolução n 1, de 2007-CN), comissão mista permanente.

A antiga Representação Brasileira na Comissão Parlamentar do MERCOSUL foi estabelecida por meio da Resolução do Congresso Nacional n°1, de 1996, sendo integrada por dezesseis membros titulares e igual número de suplentes, com representação paritária da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Comissão possui as seguintes atribuições: apresentar relatório sobre todas as matérias de interesse do Mercosul a serem submetidas ao Congresso Nacional; emitir relatório circunstanciado sobre as informações encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, retratando a evolução do Mercado Comum, conforme disposto no art. 24 do Tratado de Assunção; apresentar, à deliberação da Comissão Parlamentar do Mercosul,

⁷² BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁷³ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁷⁴ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S foreign policy*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 102.

proposições que devam, nos termos do disposto no art. 26 do Protocolo de Ouro Preto, constituir recomendações ao Conselho do Mercado Comum.⁷⁵

Além do disposto nos artigos anteriores, para providências necessárias perante a autoridade competente, à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul compete:

Art. 3º Compete à Representação Brasileira, entre outras atribuições:

I - apreciar e emitir parecer a todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional, inclusive as emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul, nos termos do art. 4º, inciso 12, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul;

II - emitir relatório circunstanciado sobre as informações encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo retratando a evolução do processo de integração do Mercosul;

III - examinar anteprojetos encaminhados pelo Parlamento do Mercosul, nos termos do art. 4º, inciso 14, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul;

IV - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - participar de projetos resultantes de acordos de cooperação com organismos internacionais celebrados pelo Parlamento do Mercosul;

VII - receber e encaminhar ao Parlamento do Mercosul a correspondência que lhe for dirigida.

Art. 4º No exame das matérias emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul, a Representação Brasileira apreciará, em caráter preliminar, se a norma do Mercosul foi adotada de acordo com os termos do parecer do Parlamento do Mercosul, caso em que esta obedecerá a procedimento preferencial, nos termos do art. 4º, inciso 12, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

§ 1º As normas sujeitas a procedimento preferencial serão apreciadas apenas pela Representação Brasileira e pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º Nessa hipótese, compete à Representação Brasileira opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, adequação financeira e orçamentária, bem como, manifestar-se quanto ao mérito da matéria.

§ 3º Caso julgue necessário, ante a complexidade e especificidade da matéria em exame, a Representação Brasileira poderá solicitar o pronunciamento de outras Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que se manifestarão exclusivamente sobre o objeto da consulta.

⁷⁵ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

§ 4º Concluída a apreciação da matéria pela Representação Brasileira, o parecer e o respectivo projeto de decreto legislativo serão devolvidos à Mesa da Câmara dos Deputados para numeração e inclusão na Ordem do Dia daquela Casa.

§ 5º A apreciação da matéria no plenário de cada uma das Casas obedecerá as respectivas disposições regimentais.

Art. 5º Em se tratando de normas que não estejam sujeitas ao procedimento preferencial de que trata o art. 4º desta Resolução, conforme o exame preliminar feito pela Representação Brasileira, observar-se-á o seguinte procedimento:

I - a Representação Brasileira examinará a matéria quanto ao mérito e oferecerá o respectivo projeto de decreto legislativo;

II - a Representação Brasileira devolverá a matéria à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, que após numerá-la, fará a distribuição, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados;

III - concluída sua apreciação pelas comissões permanentes, a matéria irá à Mesa, para inclusão na Ordem do Dia;

IV - após a votação pela Câmara dos Deputados, o projeto será encaminhado ao Senado Federal, para apreciação das comissões permanentes e do plenário, nos termos do respectivo Regimento Interno.

O protocolo de Ouro Preto, na Seção IV, dispõe sobre a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, prevendo que ela deverá ser integrada por igual número de representantes dos Estados-Parte; que seus integrantes serão designados pelos parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos, e que encaminhará recomendações ao Conselho do Mercado Comum. Ademais, determina que a Comissão Parlamentar Conjunta procure acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-Parte para pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no art. 2º desse Protocolo. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração.⁷⁶

Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão – hoje, à sua sucedânea – o exame de temas prioritários. As matérias referentes a assuntos do Mercosul passíveis de apreciação pelo Congresso Nacional são encaminhadas preliminarmente à Representação antes de enviadas às comissões competentes da Câmara ou do Senado. A Representação dispõe de quinze dias para

⁷⁶ <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/ourop/ouropinp.asp>.

emitir relatório, que poderá ser utilizado por outras comissões como subsídio para estudo e formulação de parecer.⁷⁷

1.5 Formação dos grupos parlamentares

Prática moderna nos parlamentos do mundo é a instituição de grupos binacionais. O Senado espanhol conta com o Grupo de Amizade do Senado da Espanha e do Senado da Itália, com o Grupo de Amizade Espanha-França, com o Grupo de Amizade Espanha-Marrocos e com o Grupo de Amizade Espanha-Chile. No âmbito da Assembléia Nacional Francesa, existem, dentre outros, o Grupo de Amizade França-México. O Congresso peruano possui 25 Ligas Parlamentares, com mandato para o período de 2001 a 2006, que visam à cooperação com países de todos os quadrantes do globo. A Câmara dos Deputados mexicana possui grupos de amizade com Alemanha, França e Espanha e sua homóloga norte-americana conta com um Brazilian Caucus (Grupo Brasileiro, conforme jargão da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil).⁷⁸

O objetivo desses Grupos, também denominados Grupos de Amizade Binacionais e Ligas Parlamentares, é o de, à luz da harmonia entre os poderes constituídos, trazer a debate as relações bilaterais e a política externa avançadas, de ordinário e precipuamente, pelos Poderes Executivos. Dessa dialética entre os Poderes, espera-se a síntese de política externa de mais legitimidade, mais adequada às necessidades e às expectativas esboçadas e mais eficaz, porque enriquecida com a experiência dos parlamentares. No Brasil, essa prática também se encontra bastante difundida. Cinquenta e um grupos parlamentares foram criados por resolução da Câmara dos Deputados e outros seis por resolução do Senado Federal.⁷⁹

A existência de grupos parlamentares, todavia, resente-se, no Brasil, da falta de disciplina unificada acerca da criação e do funcionamento dessas entidades, o que se reflete, dentre outras coisas, na inexistência de acompanhamento detido dos trabalhos e na memória institucional falha e espasmódica sobre os resultados de suas reuniões e sobre a forma como contribuem para o estreitamento das relações

⁷⁷ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁷⁸ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁷⁹ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

bilaterais. Essa dispersão certamente pode comprometer a capacidade dessas comissões de fornecer subsídios ao processo decisório nas relações exteriores.

Os grupos parlamentares são constituídos por resolução de uma das Casas. Pode constar das resoluções ou dos estatutos deles a forma de composição (se apenas de senadores, se apenas de deputados ou se de senadores e deputados que a eles aderirem). Como inexistente consenso de ambas as Casas sobre a forma de composição dos grupos parlamentares, comum é que existam, nelas, grupos com o mesmo objeto temático (por exemplo, dois grupos parlamentares Brasil-Canadá: um no Senado e outro na Câmara dos Deputados) que permitam a adesão de parlamentares da outra Casa. Há, assim, duplicidade de trabalhos e esforços, o que compromete a qualificação do debate e pode gerar confusão nos parceiros internacionais do Brasil acerca do funcionamento do Legislativo e do seu pensamento sobre as relações bilaterais.

Tal é o caso do Grupo Parlamentar Brasil-Canadá, existente em ambas as Casas e composto, nos dois casos, por senadores e deputados. No Senado, o grupo surgiu em 2002, a partir do Plano de Ação para o Revigoramento das Relações Bilaterais, documento proposto pelo Canadá para o estreitamento de laços entre os dois países; o segundo, da Câmara dos Deputados, foi criado ainda em 1990 e não tem vinculação aparente com decisão bilateral por parte dos Parlamentos dos respectivos Países.⁸⁰

Quando da última visita do Presidente da Câmara dos Lordes do Canadá, Peter Milliken, ao Brasil, em agosto de 2003, a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal foi notificada de última hora sobre sua passagem pelo Congresso. Constava, porém, do programa de visitas do Parlamentar canadense a presença na comissão temática da Câmara dos Deputados. Supõe-se que o lapso da equipe do Senhor Milliken deveu-se à confusão gerada pela duplicidade de comissões. Assim, logrou-se ajustar a passagem da delegação canadense pelo Senado Federal, o que acarretou dificuldades às partes brasileira e canadense para aprofundar os entendimentos sobre a cooperação bilateral.

⁸⁰ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

Até a conclusão deste trabalho, tramitavam no Senado seis projetos de resolução para a criação de grupos parlamentares, dentre os quais os grupos Brasil-Ucrânia, Brasil-Irã e Brasil-China. Ressalta-se já existirem, na Câmara dos Deputados, grupos parlamentares de idêntico teor, cujas resoluções constitutivas facultam a adesão de senadores, comprometendo o esforço do Senado.

Para conferir unicidade aos esforços legislativos na constituição dessas comissões parlamentares, necessária seria a previsão ou a prática de criação dessas comissões por Resolução do Congresso Nacional. A criação de Regimento Unificado poderá vir a sanar os problemas relatados, bem como a definir a intensidade dos trabalhos do grupo, as relações entre eles, as Comissões de Relações Exteriores com o Ministério das Relações Exteriores, tornando os esforços mais eficientes, porque pragmaticamente direcionados.

1.6 Mecanismos políticos de influência parlamentar em política externa

O aumento do ativismo dos parlamentos em questões de política externa abriu e consolidou novos canais permanentes de reflexão e diálogo, dentre os quais a atividade política parlamentar de negociação internacional. Essa negociação, entretanto, não é oficial, não ocorre em nome do Estado, cujos agentes capazes de firmar negócios jurídicos internacionais somente podem ser designados expressamente pelo Presidente da República, mercê de seu monopólio da negociação das relações exteriores.

A diplomacia parlamentar assim entendida serve como fator de persuasão incidente sobre os agentes envolvidos, de direito, nas negociações internacionais. Pode revelar-se sob as formas de diplomacia pessoal, participação de parlamentares na condição de membros de delegação em fóruns ou negociações internacionais e contatos de rotina com governos estrangeiros.

A diplomacia pessoal, por sua vez, é a individualmente entabulada por parlamentares, por iniciativa pessoal, particularmente motivados ou envolvidos em assuntos internacionais. Nos Estados Unidos, essa atividade gerou polêmicas quando o Porta-Voz da Casa Civil Jim Wright lançou campanha pessoal de negociação com

oficiais nicaraguenses para discutir questões de segurança na América Central. Wright chegou a encontrar-se com o Presidente Daniel Ortega. O Congresso propôs que Wright fosse julgado com base no Ato Logan, que proíbe a cidadão americano conduzir negociações com potências estrangeiras sem permissão do Governo norte-americano.⁸¹ Os casos de diplomacia pessoal realizada por parlamentar são raros nos Estados Unidos. Até onde nos é dado saber, não constam exemplos no Brasil do exercício dessa modalidade de diplomacia.

O convite realizado a parlamentares para integrarem delegações nacionais em negociações internacionais são comuns em ambos os Países; porém, menos frequentes do que o desejado pelos parlamentares nos dois casos. Nos Estados Unidos, surgiu com as negociações do tratado de paz com a Grã-Bretanha.⁸² A frequência desses convites varia segundo as convicções dos diferentes Presidentes sobre a conveniência dessa participação e os assuntos em pauta. Woodrow Wilson negou-se a convidar membros do Congresso para participarem da negociação da Conferência de Paz de Paris, o que ajudou o rechaço congressional ao Tratado de Versailles.⁸³ Com o chamado ressurgimento do ativismo congressional em matéria de política externa, os parlamentares têm demandado mais participação em negociações internacionais, em ambos os Países.

Outra forma de influência do parlamento nas relações exteriores, mas que não se enquadra na categoria “diplomacia parlamentar”, por não se referir a contato direto entre parlamentos e negociadores internacionais, é a consulta entre o Executivo e o Legislativo. Tal como no caso dos convites a parlamentares para participação em delegações de negociação internacional, as consultas do Executivo ao Legislativo não seguem padrão de frequência. Como não há pressão marcante da opinião pública e parlamentar sobre o Presidente para que agregue os tribunos nessas negociações, o convite depende da vontade do Presidente, do entendimento subjetivo das vantagens dessa participação, da sensibilidade das matérias e do momento político. Truman, por exemplo, consultou o Parlamento nas negociações da Carta das Nações

⁸¹ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S foreign policy*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 120.

⁸² *Idem*, p. 122.

⁸³ *Ibidem*, p. 122.

Unidas, do Plano Marshall e do Tratado da Organização do Tratado do Atlântico-Norte, mas não o fez no caso das crises no Azerbaijão, em Berlim e da Guerra da Coreia.⁸⁴

Menciona-se também a última forma de influência do parlamento na política internacional, por excelência de influência política em qualquer assunto: a mudança da opinião pública por meio de discursos, aparições públicas e outras manifestações midiáticas. Dentro e fora da tribuna, do plenário e das comissões, os parlamentares manifestam-se com frequência sobre as bandeiras por eles encampadas nos inúmeros eventos dos quais são convidados a participar - desde congressos, seminários, palestras e simpósios, a inaugurações, comícios e reuniões partidárias.

As manifestações congressuais sobre a relevante norma americana intitulada *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002* (Lei para a Segurança da Saúde Pública e de Resposta e Preparação contra o Bioterrorismo), em vigor desde 12 de junho de 2002, cujas regulamentações complementares entraram em vigor a partir do fim de 2003, precederam as manifestações públicas do Executivo na matéria. A medida norte-americana se apóia no art. 2.2 do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, que faculta regulamentos técnicos mais restritivos quando ocorrerem imperativos de segurança nacional.⁸⁵

Dentre outras providências, essa Norma prevê ações para assegurar a verificação da ameaça imposta pela adulteração intencional de alimentos. Na Seção 303 do Ato, são propostas ações relacionadas a detenção administrativa e retenção temporária, em portos, de alimentos nos quais se identifique, durante inspeção, exame ou investigação por oficial qualificado, “evidência digna de crédito” ou informação indicando que o produto representa ameaça à saúde ou risco de morte a seres humanos e animais. Além disso, impõe que as empresas estrangeiras deverão incluir no registro o nome do seu agente local nos Estados Unidos.⁸⁶

Tais medidas, além de possibilitar a tomada de decisão com base em fundamentos cientificamente precários e facilitar a restrição da entrada de produtos com

⁸⁴ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S foreign policy*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 127.

⁸⁵ <http://www.fda.gov/Food/FoodDefense/Bioterrorism/ucm111086.htm>

⁸⁶ *Idem*.

base em fins meramente protecionistas, aumentam os custos dos exportadores para os Estados Unidos. Para o Brasil, cujas exportações já se ressentem de picos tarifários para os principais produtos agrícolas de sua pauta, os danos severos serão causados a pequenas e médias exportadoras, em vista da majoração dos gastos com exportação. A colocação desse tema na agenda das relações internacionais brasileiras era, portanto, imprescindível e teve na figura do Parlamento um de seus grandes promotores.

CAPÍTULO 2 ESTUDO DE CASOS: O PARLAMENTO BRASILEIRO E A ANÁLISE DO TRATADO DE NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR E DO ACORDO DA BASE DE ALCÂNTARA

Apresentar-se-ão aqui dois casos para ilustrar o comportamento parlamentar: a aprovação do “Tratado de Não Proliferação Nuclear” (TNP) com ressalvas e a tramitação polêmica do “Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos nos lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara”.

Diferentemente do interesse parlamentar por questões comerciais, que só aflorou recentemente, acordos internacionais que engajam o Brasil em temas relacionados à segurança e à defesa nacional têm sido objeto de preocupação constante nas discussões do Congresso Nacional. Tratados relacionados à defesa nacional têm trazido à tona a tendência do Congresso de não se contentar em aprovar os acordos na íntegra, colocando condições sob as quais os tratados serão aprovados. O Itamaraty, no entanto, tem resistido a aceitar esse tipo de interferência do Legislativo nos tratados assinados pelo Executivo.⁸⁷ Esse é, porém, mais um avanço em direção à reforma democrática do processo decisório em política externa brasileira.

A negociação do TNP inseriu-se no contexto da Guerra Fria, em longo processo que se arrastou de 1965 a 1968 no âmbito do "Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações" em Genebra. Objetivou conter a proliferação de armas nucleares em um mundo ideologicamente polarizado e marcado pela corrida armamentista entre as duas superpotências e foi concluído em julho de 1968, passando a vigorar em 5 de março de 1970. Naquela data, contava com a participação de somente três das cinco potências nucleares: Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética. Somente em 1992 China e França aderiram ao Tratado.⁸⁸

⁸⁷ The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. <http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html>

⁸⁸ Idem.

O TNP tornou-se polêmico por estabelecer duas categorias de Estados-Parte, com direitos e obrigações distintas: os Estados nuclearmente armados (definidos como os que fabricaram ou explodiram artefato nuclear antes de 1º de janeiro de 1967), que ficavam então obrigados a não transferir armas nucleares e outros explosivos nucleares ou ajudar na sua fabricação por nenhum Estado não nuclear (art. I), e os Estados não nuclearmente armados, que permaneceriam nessa condição, pois estariam obrigados a não receber, construir ou adquirir, de nenhuma maneira, armas nucleares ou outros explosivos nucleares, bem como não receber nenhum tipo de assistência para esse fim (art. II).⁸⁹

O Brasil, apesar de não ter assinado o TNP na época em que entrou em vigor, participou ativamente de sua negociação, como membro do "Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações". Antes disso, participou da elaboração dos princípios que deveriam orientar os negociadores, na Assembléia-Geral das Nações Unidas, em novembro de 1965. O País escolheu manter-se fora do TNP por princípio: "[...] por considerá-lo um tratado discriminatório, ao instituir direitos e obrigações distintos para diferentes categorias de países e por ser tênue a obrigação das potências nucleares quanto ao desarmamento, enquanto os países não-nucleares aceitaram compromisso inequívoco e verificável de não-aquisição de armas nucleares".⁹⁰ A adesão brasileira ao TNP, em 1998, foi entendida por alguns analistas como iniciativa pessoal do presidente Fernando Henrique Cardoso, visando recuperar algumas "hipotecas internacionais" ainda existentes.

O processo de ratificação do TNP iniciou em 1997, por meio de "exposição de motivos" interministerial (nº 252), encaminhada ao Presidente da República em 20 de junho de 1997. Foi elaborada conjuntamente pelos Ministros de Estado da Justiça, da Marinha, do Exército, das Relações Exteriores, da Aeronáutica, pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República e pelo Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da

⁸⁹ The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. <http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html>

⁹⁰ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

República e se tratou de projeto de mensagem ao Congresso em que eram expostas as razões oficiais que recomendavam a assinatura do Tratado.⁹¹

A mensagem ao Congresso (Mensagem nº 716/97), assinada pelo Presidente da República, que encaminhou o texto do Tratado para apreciação pelos parlamentares, ofereceu argumentos convincentes sobre os motivos conducentes à adesão ao TNP após tantos anos de relutância. Segundo esse Documento, a manutenção da posição brasileira de tradicional oposição ao Tratado se constituiria, atualmente, mais ônus político do que benefício. O TNP, em 1997, era considerado o mais universal dos tratados internacionais, contando com 185 Estados-Parte. O Brasil estaria, portanto, em posição singular e paradoxal de isolamento, pois os outros únicos países com alguma atividade nuclear que não haviam aderido ao TNP eram Índia, Paquistão e Israel, os chamados "Estados no limiar", além de Cuba. A ausência do Brasil no Tratado pode ter sido mal interpretada como solidariedade a esses Países, o que prejudicaria o perfil que o Brasil gostaria de projetar internacionalmente à época.⁹²

Como todo acordo internacional, a tramitação iniciou na Câmara dos Deputados. A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional dessa Casa transformou a mensagem do Presidente da República, encaminhando o Tratado como Projeto de Decreto Legislativo (PDL). Nessa Comissão, foi designado como relator o então Deputado Werner Wanderer (PFL-PR) para oferecer parecer sobre o mérito do Projeto de Decreto Legislativo. O parecer foi constituído de relatório (no qual se contextualiza o projeto) e voto, que, no caso, foi favorável à aprovação do texto do Tratado de Não-Proliferação.⁹³ Constata-se, entretanto, que os dados apresentados pelo relator pouco diferem ou acrescentam à mensagem interministerial, o que podia gerar uma série de interpretações: falta de interesse pelo assunto, apoio ao Governo, determinações partidárias e outras.

O tempo de tramitação do Projeto nessa Comissão foi de aproximadamente quatro meses (20 de junho a 15 de outubro de 1997), tendo sido aprovado, apesar de ter recebido quatro votos contrários e um voto em separado, o da Deputada Joana D'Arc, da oposição. O voto em separado da Deputada apresenta onze

⁹¹ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁹² BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁹³ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

razões pelas quais o Brasil tradicionalmente vinha discordando do texto do TNP, dentre as quais a de que aderir ao Tratado naquele momento significaria uma série de desdobramentos prejudiciais ao País.⁹⁴

O mecanismo do voto em separado constituiu, nesse caso, legítimo meio de contestação do posicionamento internacional do Governo brasileiro, e forma, mesmo que aparentemente tímida, de um parlamentar buscar influenciar a tomada de decisão em política externa, dando relevo à sua contestação.

O Projeto foi então levado à Mesa da Câmara e em seguida despachado à Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, na qual foi aprovado o parecer do relator, o então Deputado Nilson Gibson, pela constitucionalidade, pela juridicidade e pela técnica legislativa, contra os votos de cinco deputados, em 14 de janeiro de 1998. Posteriormente, o PDL foi encaminhado ao Plenário, em 20 de janeiro de 1998, para discussão em turno único, entrando na ordem do dia em 28 de janeiro. Nesta data teve a discussão adiada devido ao término da Sessão, mas voltou à ordem do dia da Sessão Ordinária seguinte, em 3 de fevereiro, quando foi retirado de pauta por aprovação do requerimento do então Deputado José Machado, Líder do Bloco PT/PDT/PC do B. O Projeto só voltaria à pauta em 16 de junho, quando sua discussão foi adiada por falta de quórum.⁹⁵

Esses artifícios regimentais utilizados para adiar a discussão do Projeto demonstram um trabalho de bastidores realizado pela oposição, na tentativa de angariar votos contrários à proposição do Governo, mostrando interesse dos deputados pela questão. A efetiva discussão do Projeto no plenário só ocorreu em 30 de junho, véspera do recesso parlamentar, tendo havido a apresentação de uma emenda de plenário pelo então Deputado Haroldo Lima, Líder do PCdoB - emenda aditiva, visando acrescentar ao Projeto o seguinte artigo:⁹⁶

Art. 2 A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas.

⁹⁴ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁹⁵ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁹⁶ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

Essa emenda, apresentada pela oposição, objetivou condicionar a adesão do Brasil ao TNP ao contínuo cumprimento de compromissos históricos na área de não-proliferação nuclear e ao empenho para que fossem tomadas medidas concretas e urgentes para a eliminação de todos os arsenais atômicos, conforme os compromissos assumidos pelas potências nucleares relativos ao art. VI desse Tratado.⁹⁷

Como informou o então Deputado Haroldo Lima, o Congresso Nacional negou-se a aprovar o TNP durante muito tempo, até que se firmou acordo com o Itamaraty. Os parlamentares, principalmente os da oposição, atrelavam a aprovação do acordo ao compromisso dos países possuidores de armas nucleares com o desarmamento. Dessa forma, após muitas discussões entre o Itamaraty e os parlamentares, chegou-se a uma solução, consubstanciada na emenda apresentada pelo Deputado. Segundo Haroldo Lima, a posição do Congresso era a de que ou se aprovava a emenda, comportamento não usual na apreciação dos tratados, ou os parlamentares não aprovariam o Tratado. Segundo o próprio Parlamentar, a emenda foi mostrada ao Itamaraty antes de ser votada no Congresso, tendo sido “aprovada” pelos diplomatas. Assim, para garantir que o Tratado não fosse rejeitado, o Itamaraty concordou com a elaboração da emenda.⁹⁸

Destaca-se que, não obstante a eventual designação de “emenda” atribuída à ressalva feita pelo Congresso a tratado internacional, em verdade, trata-se de “reserva”. O Poder Executivo é que, estando com o poder de ratificação do Tratado limitado às reservas feitas pelo Congresso, decide pela ratificação ou não do tratado ou pela recolocação do texto do acordo na mesa de negociações para, então, serem feitas emendas propriamente ditas. Aliás, seria contraditório defender o poder do Congresso de emendar tratado internacional, ou seja, intervir diretamente em seus termos, sem a prévia discussão com as demais partes no acordo, quando, constitucionalmente, não possui sequer poder de negociá-lo.

A doravante chamada reserva ao TNP, entretanto, foi inserida no PDL que aprovava o Tratado, não constituindo mudança no texto do Tratado em si. Encerrou-se, dessa forma, a tramitação do projeto na Câmara, tendo sido despachado ao

⁹⁷ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

⁹⁸ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

Senado Federal para apreciação.⁹⁹ Em virtude do regime de urgência aprovado para a tramitação do Projeto no Senado, o parecer do Relator José Agripino, do PFL, em substituição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, foi proferido em plenário, não lhe tendo sido oferecidas quaisquer emendas. O Projeto não chegou a ser discutido no plenário, tendo sido aprovado por processo simbólico de votação (procedimento que, geralmente, é utilizado quando não se trata de tema polêmico e quando se tem a aprovação como certa). A aprovação da redação final ocorreu na mesma sessão, sem discussões. Assim, o PDL que aprovou o texto do TNP foi promulgado pelo então Presidente do Senado Federal, Antonio Carlos Magalhães, em 2 de julho de 1998.¹⁰⁰

A assinatura da adesão brasileira ao TNP, pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 13 de julho de 1998, pode ser entendida como manobra política no contexto da campanha de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O pedido de urgência que se fez à tramitação no Senado Federal foi para que a aprovação do Tratado coincidisse com a visita ao Brasil do Secretário-Geral da ONU, Kofi-Annan. Na mesma data, o Brasil ratificou o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT).¹⁰¹

Por meio dessas iniciativas, além do "resgate de hipotecas" do passado, o Governo brasileiro visaria a melhor posicionamento internacional para possível candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança. O momento internacional da adesão brasileira ao TNP também não poderia ter sido mais propício, já que Índia e Paquistão ameaçavam acionar o rearmamento nuclear da Ásia, devido aos testes nucleares realizados no início de junho de 1998 pelos dois Países.

Já o “Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos em lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara” foi assinado em Brasília, em 18 de abril de 2000. Por meio da Mensagem Presidencial nº 296, foi enviado para apreciação do Congresso Nacional um ano mais tarde, em 2 de abril de 2001. De acordo com a exposição de motivos preparada conjuntamente pelo Ministério das Relações Exteriores, pelo Ministério da Ciência e

⁹⁹ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

¹⁰⁰ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

¹⁰¹ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

Tecnologia e pelo Ministério da Defesa, esse Acordo representaria passo importante para viabilizar o uso comercial dos serviços de lançamento a partir do Centro de Lançamento de Alcântara.¹⁰² O Acordo visa ao estabelecimento de condições para que o Centro de Lançamento de Alcântara possa ser uma base de lançamento de satélites estrangeiros e cria mecanismos para proteger as informações e as tecnologias de uso dual das empresas envolvidas nas operações.

A aprovação desse Tratado tornou-se polêmica na Câmara dos Deputados, na medida em que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional o achou assimétrico, por criar obrigações quase exclusivamente para o Brasil; desnecessário, por considerar os compromissos internacionais anteriormente assumidos pelo Brasil, e nefasto, por possuir salvaguardas políticas sem qualquer relação com a proteção da tecnologia norte-americana. Embora sejam condizentes com o objetivo do Acordo, são abusivas, geram perigos para o País e são incompatíveis com o Direito Espacial Internacional.

Assim, após muitas discussões e realização de várias audiências públicas para esclarecimento do tema, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional aprovou, por meio do PDL nº 1.446, de 2001, o “Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos nos lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara”, com cinco supressões ao texto, cinco modificações e uma adição.¹⁰³ A aprovação desse Tratado, com ressalvas e emendas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, trouxe à baila a questão da possibilidade jurídica de o Poder Legislativo apresentar emendas e ressalvas aos textos de tratados internacionais bilaterais.

Segundo parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, parte da doutrina jurídica acredita que atos internacionais bilaterais sujeitos à deliberação do Congresso Nacional só podem ser aprovados, ou rejeitados, *in totum*. Esse argumento se baseia no fato de que, sempre que o Congresso Nacional modifica o texto de acordo bilateral, está sugerindo novo texto e,

¹⁰² BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

¹⁰³ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

consequentemente, rejeitando o texto negociado.¹⁰⁴ Por meio de emendas, o Congresso Nacional interfere no texto de acordo aprovado bilateralmente, gerando resultado diferente daquele que havia sido acordado. Por conseguinte, os negociadores teriam que voltar a discutir o tratado, para chegar a novo equilíbrio que respeite ressalvas e emendas colocadas pelo Poder Legislativo.

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados acredita, entretanto, que a jurisprudência da Comissão aponta o contrário, destacando-se dois exemplos favoráveis à aprovação parcial de tratados. O primeiro caso é o parecer proferido em 1961 por Haroldo Valadão, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores à época, a respeito da possibilidade de o Congresso Nacional elaborar emenda ao Acordo de Comércio e Pagamento entre o Brasil e a Tcheco-Eslováquia. Afirmava que:

Se ao Congresso compete, assim, deliberar, decidir, sobre aqueles atos internacionais, não há como limitar a sua deliberação, restringir sua decisão a pontos extremos, aprovação total ou rejeição total, pois a aprovação de emendas é, claramente, também, uma forma de resolver, decidir, deliberar.

O segundo caso, que segue essa mesma linha interpretativa, foi a Consulta nº 7 de 1993, na qual a Presidência da Câmara dos Deputados solicitava o pronunciamento da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre a possibilidade de o Congresso Nacional aprovar parcialmente os tratados internacionais celebrados pelo Executivo. Na ocasião, o relator da Consulta, Deputado José Thomaz Nono, argumentou que:

[...] se ao Congresso Nacional compete, por força do mandamento constitucional expresso no inciso I do artigo 49, “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, ou seja, se ao Congresso é conferido o direito e o dever de aprovar ou rejeitar, in totum, o texto internacional pactuado pelo Executivo, torna-se perfeitamente aceitável a tese de que ele, Congresso, detém o poder de aprová-los com restrições. Qui potest maius, potest minus.¹⁰⁵

¹⁰⁴ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

¹⁰⁵ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

Assim, nessa ocasião, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação aprovou por unanimidade o parecer do relator Deputado José Thomaz Nono, sobre a Consulta nº 7, de 1993. A Comissão concluiu unanimemente a favor da possibilidade de o Congresso Nacional referendar parcialmente os tratados celebrados pelo Presidente da República.¹⁰⁶

Com base nesses dois casos, a Comissão mais uma vez concluiu, agora se referindo ao Tratado sobre a base de Alcântara, que “[...] a posição desta Casa é a de que o Poder Legislativo pode, em definitivo, propor e aprovar emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas a atos internacionais firmados pelo Poder Executivo”. Com isso, o voto do relator da Comissão foi pela “constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa” do Acordo, acrescido das ressalvas e das emendas aprovadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.¹⁰⁷ O relator da matéria na então Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJR) ainda deixou claro que:

[...] o texto do presente acordo, aprovado com ressalvas e emendas será publicado com todas as modificações introduzidas em seu texto pelo Congresso Nacional, na ordem jurídica brasileira, dessa forma. Evidentemente, isto implicará a renegociação do Acordo antes da promulgação, pois haverá grandes diferenças entre o texto negociado pelo Poder Executivo com o governo norte-americano e o texto aprovado pelo Congresso Nacional. Mas tal só poderá acontecer caso os governos brasileiro e norte-americano concordem em renegociá-lo. Se essa renegociação não ocorrer, o Acordo, é evidente, não será promulgado e introduzido na ordem jurídica interna. Note-se, também, que se o resultado da renegociação for um texto diverso da literalidade das emendas aprovadas no Congresso Nacional, o Acordo deve voltar a ser apreciado pelo Poder Legislativo. Somente será lícito promulgar um Acordo emendado pelo Parlamento se a outra parte contratante aprovar, integralmente, o texto consagrado pelo Decreto Legislativo, sem quaisquer objeções.¹⁰⁸

O parecer do relator, até 26 de junho de 2002, não havia sido apreciado pela CCJR, dependendo ainda da votação de seus membros a favor ou pela rejeição. Em paralelo, dois PDLs tramitavam para sustar os atos normativos destinados a implementar o Acordo.¹⁰⁹ A tramitação desse Acordo no Congresso Nacional ainda possui longo caminho a percorrer. Deverá, no entanto, ser acompanhada com atenção,

¹⁰⁶ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

¹⁰⁷ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

¹⁰⁸ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

¹⁰⁹ BASE DE DADOS DO SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Vide Anexo.

pois tem mobilizado o Parlamento, de forma sem precedentes, em torno de questão de política externa, seara pouco explorada pela atividade parlamentar.

CONCLUSÃO

A atuação do Parlamento no esboço da política exterior tem sido criticada, nos Estados Unidos e no Brasil, por sua timidez. Muitas explicações têm sido dadas ao fato. Em geral, diz-se que assuntos de política externa, por não terem apelo para a opinião pública, costumam não interessar aos parlamentares, já que, por supostamente estarem em “eterna campanha”, procuram abordar temas de mais apelo popular.^b

Embora não haja como negar a importância que o parlamentar confere à reeleição ou à condução a novo posto político, condição da manutenção de sua atividade, muitos senadores encampam bandeiras de política externa com as quais mais sentem empatia. Além disso, o interesse em política externa não exclui a autopromoção, objetivo político absolutamente legítimo. Nos Estados Unidos, os parlamentares aspirantes a altos cargos no Capitólio costumam interessar-se por assuntos de política externa, como forma de sinalizar ao eleitorado que têm familiaridade e interesse nos mais elevados assuntos de Estado.¹¹⁰

Até mesmo a crítica sobre o desinteresse da população na política externa pode ser relativizada. Se for fato que o assunto não envolve a opinião pública da forma, como o fazem os assuntos domésticos, a depender do grau de interdependência global do país, vez por outra assuntos internacionais impactam até mesmo a sociedade mais fechada com extrema intensidade. Além disso, embora o eleitorado tenha vaga noção dos grandes tópicos da agenda internacional, tende a entendê-los como de alta relevância para o país e para o mundo, considerando os políticos que tratam desses assuntos como mais intelectualizados e universalistas, ou menos paroquialistas, que seus pares.¹¹¹

¹¹⁰ WEATHERFORD, J. McIver. *Tribes on the Hill: The U.S Congress Rituals and Realities*. Bergin & Garvey. Westport, Connecticut. London. 1985. p. 985. Kindle version.

¹¹¹ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S foreign policy*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. ??.

Parte da opinião pública é formada pelo público especialista em questões internacionais, o qual, geralmente, é formador de opinião no tema. Esse público está atento aos deslizes e aos méritos das abordagens dos parlamentares às relações exteriores e à política externa e pode servir de cabo eleitoral, mesmo que involuntariamente, àquele parlamentar que melhor traduza suas convicções na matéria, pela mera menção e elogio aos seus posicionamentos.

Muitos analistas acreditam que o afastamento do Congresso nas questões de política externa se deve à suposta incapacidade prática do Órgão de julgar o trabalho do Ministério das Relações Exteriores. Para os que esposam tais críticas, as audiências públicas nada mais seriam que espetáculos, sem efeitos práticos. Entende-se que essa visão desmerece o trabalho legislativo. Por ela, poder-se-ia chegar à absurda conclusão de que o Congresso não deveria opinar sobre nenhum assunto, seja de âmbito doméstico seja internacional.

Ressalta-se que a capacidade do Legislativo de supervisionar a política externa esbarra em dificuldades, principalmente no que concerne ao acesso contínuo a dados relevantes e decisivos, porquanto muitos deles são sigilosos, como os relativos a assuntos em negociação ou a eventuais questões sensíveis da seara internacional. Todavia, o sistema de audiências públicas, os requerimentos de informação, a diplomacia parlamentar e o acompanhamento da mídia em muito auxiliam os tribunos a supervisionarem e a influírem no desenvolvimento da política externa.

Ademais, alguns estudiosos alegam que o Parlamento tem receio de confrontar o Executivo em matéria de política externa, motivo pelo qual opta por abster-se, no mais das vezes. Essa opinião não representa a realidade. Parlamentares há com esse receio, fundado na falta de convicção a respeito do papel mais assertivo que o Parlamento deveria desempenhar no desígnio da política externa. Nos Estados Unidos e no Brasil, entretanto, diversos são os casos de divergências entre os Poderes sobre pontos fulcrais da política externa, conforme exemplificado. A maior vantagem do aumento da participação do Parlamento em questões de política externa é também a mais óbvia: a democratização do debate e a maior legitimação da política exterior.

Nada garante que o aumento da participação congressual na formulação da política externa resultará em iniciativas acertadas. Todavia, não se podem eximir os que têm legitimidade do debate. Seria o mesmo que defender o fim da Democracia em razão de eventuais consequências políticas espúrias e de suas limitações. Afirma-se que a participação do Congresso e a da sociedade no processo decisório alcançarão pleno amadurecimento com o próprio exercício do diálogo, motivo pelo qual se julgam míopes as eventuais críticas e os posicionamentos conservadores relativos a esse processo.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado. [http://www.senado.gov.br /
legislacao/regsf/](http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/)

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. [http://www2.camara.gov.br
/atividade-
legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-
deputados.](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados)

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

DARLING, W. Stuart & MENSE, Craig. Rethinking the War Powers Act. University of Virginia. Presidential Studies Quarterly. 1977. Center for the Study of the Presidency and Congress.

ESTADOS UNIDOS. Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002 (PL107-188), Letter from Center Director. <http://www.fda.gov/Food/FoodDefense/Bioterrorism/ucm111086.htm>.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Tratados internacionais de direitos humanos e Constituição brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 12 ed. Ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2003.

GLENNON, Michael J. Constitutional diplomacy. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990.

HAMILTON, Alexander, JAY, John & MADISON, James. The Federalist Papers. Federalist n 24. The Powers Necessary to the Common Defense Further Considered. Federalist n 25. The Same Subject Continued (The Powers Necessary to the Common Defense Further Considered). Federalist n 26. The Idea of Restraining the Legislative Authority in Regard to the Common Defense Considered. Federalist n 27. The Same Subject Continued (The Idea of Restraining the Legislative Authority in Regard to the Common Defense Considered). Federalist n 28. The Same Subject Continued (The Idea of Restraining the Legislative Authority in Regard to the Common Defense

Considered). Federalist n 41. General View of the Powers Conferred by the Constitution. Federalist n 42. The Powers Conferred by the Constitution Further Considered. Federalist n. 43. The Same Subject Continued (The Powers Conferred by the Constitution Further Considered). Federalist n 47. The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among its Different Parts. Federalist n. 48. These Departments should not be so far Separated as to Have no Constitutional control over each other. Federalist n. 51. The Structure of the Government must furnish the Proper Checks and Balances between the Different Departments. Federalist n 62 The Senate. Federalist n 63 The Senate Continued. Federalist n 64 The Powers of the Senate. Federalist n 65 The Powers of the Senate Continued. Federalist n. 69 The Real Character of the Executive. Federalist n 75. The Treaty-Making Power of the Executive. Revolutionary Book Collection.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. Brazilian Congress and foreign trade policy. In: Meeting of the Latin American Studies Association, 21, 1998, Chicago, Illinois. [Abstract... S. l.: s. n., 1998?]. Disponível em: <http://168.96.200.17/as/libros/lasa98/soares_santos.pdl 2003>. Acesso em:

LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986.

MAIA, Clarita Costa. Cosí Fan Tutte: o drama jocoso da classificação das FARC como organização terrorista. In: Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. Números 38/39. Setembro-outubro, 2003. ISSB 1518-1219, p. 4-6.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. 13ª Edição revista e ampliada. Volume I. Renovar. Rio de Janeiro- São Paulo. 2001.

OLIVETTI, Nino. PROCESSO LEGISLATIVO. Apud BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). Dicionário de Política. 7 ed. V. 2. Brasília: Ed. UnB, 1995.

PURVIS, H.; BAKER, S. Legislating foreign policy. Delhi: Hindustan Publishing Corporation, 1986.

SOARES, Guido Fernando. Órgãos dos Estados nas relações internacionais: formas da diplomacia e as imunidades. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)
<http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html>

THE UNITED STATES CONSTITUTION. <http://www.usconstitution.net/const.html>

WARBURG, Gerald Felix. Conflict and Consensus. The Struggle between Congress and the President over Foreign Policymaking. Harper & Row, Publishers, New York. Ballinger Division.

WEATHERFORD, J. McIver. Tribes on the Hill: The U.S Congress Rituals and Realities. Bergin & Garvey. Westport, Connecticut. London. 1985.