

Capítulo 9

O PODER-DEVER DE REVISÃO DAS QUESTÕES DE POLÍTICA EXTERNA PELO PARLAMENTO

CLARITA COSTA MAIA¹

1 O dever de prestação de contas e o dever de supervisão de atos do Poder Público como elementos indissociáveis do constitucionalismo moderno

Horst Dippel, na tarefa de historiar o nascimento do constitucionalismo moderno, indica como sua certidão de nascimento a Declaração de Direitos da Virgínia, que, embora precedida pela Constituição de New Hampshire e pela Constituição da Carolina do Sul, assinala elementos inovadores: a soberania do povo, princípios universais, direitos humanos intrínsecos, a constituição escrita como base e fundamento do governo, e, mais especificamente para o interesse do estudo que ora se inicia, a responsabilidade do governo e sua obrigação de prestar contas por seus atos, o direito a corrigir, a alterar ou abolir o governo e a ideia de que o governo constitucional deve ser, por definição, limitado².

O constitucionalismo moderno a favor da democracia parece-nos a técnica a militar em nome do regime político tendencialmente paradigmático no mundo, o que dá azo a interpretações não desimportantes de um novo parâmetro de reconhecimento de Estado e de Governo no plano internacional: a titularidade democrática. Em paralelo a esse discurso, ou inclinação, o sistema interamericano consagrou, por meio da Carta Democrática Americana, a democracia representativa como a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), de que seriam componentes fundamentais, para apenas nos referirmos àqueles afinizados com a nossa argumentação, a **transparência das atividades governamentais** e a **responsabilidade dos governos na gestão pública**. A democracia representativa, qual entendida pelo sistema

¹ Consultora Legislativa em Relações Internacionais e Defesa Nacional. Mestre em História das Relações Internacionais- Universidade de Brasília.

² DIPPEL, Horst. *História do Constitucionalismo Moderno*. Novas Perspectivas. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. 2007. p. 9. DIPPEL, Horst. *O surgimento do constitucionalismo moderno e as primeiras constituições latino-americanas*. Notícia do Direito Brasileiro. Universidade de Brasília. Faculdade de Direito. Nova Série. N 13. 2006. Brasília. ISSN 1516-912X. 63 e 64.

interamericano, consolida a compreensão da imprescindibilidade da máxima supervisão dos atos de poder.

Essa percepção é novamente reforçada pelo mecanismo de ação coletiva endossado pela Carta Democrática Americana, mas que tem origem na resolução AG/RES. 1080 (XXI-O/91). Dito mecanismo de ação coletiva é acionado em caso de interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados membros da Organização e consiste na imediata convocação do Conselho Permanente da OEA para iniciar tratativas junto ao governo em questão, sob o risco de que ele seja suspenso do sistema interamericano. Por esse mecanismo, a titularidade democrática torna-se um parâmetro efetivo para o pertencimento ao sistema regional³.

Tem-se, portanto, por axiomática, a indissociabilidade do controle do Poder do genuíno exercício da democracia. A Constituição Brasileira, às vésperas de seu vigésimo segundo aniversário, incensada como a Constituição Cidadã, foi ciosa em oferecer mecanismos detalhados de controle da atividade do Poder Executivo pelo Parlamento, os quais podem se prestar, como usualmente o fazem, à supervisão congressual das relações internacionais do Brasil. Em complementação, os regimentos internos das Casas Parlamentares, buscando respeitar os limites constitucionais, apresentaram outros instrumentos, meios e modos de se exercer o que modernamente passou a se chamar de diplomacia congressual, entendida por todo o feixe de competências legislativas e políticas do Parlamento nas questões de política externa.

À dogmática do monopólio da diplomacia oficial, tradicionalmente entabulada pelo Ministério das Relações Exteriores, e congêneres, em auxílio ao chefe do Poder Executivo, foram se opondo, paulatinamente, novas circunstâncias que a tornaram insatisfatória, a despeito da inegável e tradicional excelência dos serviços prestados pelas chancelarias. Por um lado, coloca-se em debate sua capacidade de vocalizar a vontade geral,

³ A Commonwealth britânica também possui sistema de sanção aos membros que, de alguma forma, forem de encontro às normas democráticas, de direitos humanos ou o estado de direito, muito semelhante ao estabelecido no sistema interamericano: um grupo de ação composto pelos ministros das relações exteriores se reunirá para analisar a situação e, alcançados nove votos, pode-se suspender ou expulsar do bloco o país considerado faltoso com essas regras e outras consideradas fundamentais. **Common Ground: a practical guide to the Commonwealth.** <http://www.commonwealthfoundation.com/LinkClick.aspx?fileticket=oSSikTrrQg%3d&tabid=326>. Commonwealth Foundation, 2010. p. 16. Onze países caribenhos pertencem à Commonwealth, o que reforça a vinculação desses países latinos às regras da titularidade democrática: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago.

por outro, a possibilidade de que enfrente, sozinha, desafios assaz complexos, os quais recomendariam abordagem interdisciplinar.

A começar pela última categoria das circunstâncias mencionadas, apropriamo-nos, como ilustração, da teoria surgida no campo do estudo da prevenção, resolução e solução de conflitos internacionais, em particular da elaboração e do legado de Edward Azar, autor da Teoria dos Conflitos Sociais de Longa Duração, que sugere que, em face de tais diferendos, se faça uso da abordagem da “diplomacia democrática”⁴, em complementação à diplomacia oficial. Consistiria a “diplomacia democrática” na participação da sociedade civil durante as negociações de paz, visando à real formação de consenso e ao comprometimento das partes. A teoria é fruto da praxe de Edward Azar à frente do grupo de especialistas e acadêmicos que, ladeando a chancelaria do Líbano, procurou a solução possível para a guerra civil iniciada em 1975 naquele país e finda apenas 14 anos depois. O Acordo de Taif, início das distensões, possui termos que em muito traduzem as opiniões subscritas nos documentos de trabalho dos workshops e encontros promovidos por Azar com as partes no conflito.

A natureza talvez muito específica dos conflitos armados intraestaduais e a fórmula a que se chegou para administrá-los não deixa de reservar algumas lições importantes para a prática geral da diplomacia, seguida, intuitivamente ou não, pela maior parte dos esforços de negociação em temas polêmicos ou multifacetados. Percebe-se, sem muito esforço, a preocupação cada vez maior de fóruns negociadores internacionais e das chancelarias nacionais das mais avançadas democracias em aproximar a sociedade civil dos temas de política externa. A prestação de contas é apenas um dos objetivos almejados; o maior deles, a pacificação de entendimentos e expectativas, o envolvimento e o comprometimento gerais. Esse envolvimento e essa participação são os garantes de que a política externa definida, ou a negociação ultimada, traduzem com a maior fidelidade possível a vontade democrática.

Como o objetivo desta reunião de artigos é o lançamento de ideias em favor de uma agenda legislativa positiva para o Senado Federal, buscaremos neste estudo o caminho para o exercício da diplomacia congressual em toda a sua potencialidade. Dela resultará, decerto, o recurso mais frequente à sociedade civil, porquanto ao menos um de seus instrumentos, o mecanismo de audiências públicas, a envolve diretamente. A maturidade da

⁴ WOLFER, Thiago & Jesus, Viviane de. Diplomacia Cidadã e a contribuição de Edward Azar. BRIGAGÃO, Clóvis & MELLO, Valerie de Campos (Orgs.). *Diplomacia Cidadã: Panorama Brasileiro de Prevenção de Conflitos Internacionais*. Gramma. 2006, p. 247.

diplomacia congressual será medida, todavia, pelo acompanhamento detido, sistemático, não espasmódico, dos atos de política externa e pela sua supervisão efetiva e sem peias, despreocupada com deferências e eventuais choques institucionais. Deposita-se no aperfeiçoamento do exercício da diplomacia congressual, juntamente com o uso da diplomacia cidadã, entre outros fatores, as esperanças de que se minore aquilo que se convencionou denominar por déficit democrático potencial na determinação da política externa.

Antes de proceder à análise do aparato normativo e regimental brasileiro no que atine à diplomacia congressual, ofereceremos um panorama sobre como o tema é tratado, em primeiro lugar, pelos membros permanentes do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU), de protagonismo indiscutível nas relações internacionais, os quais enfrentaram, muito recentemente, questionamentos internos quanto ao que se considerou o privilégio desmesurado e injustificado do Poder Executivo no tocante à política externa. Em seguida, ofereceremos o estado da arte sobre como o assunto é disciplinado no constitucionalismo latino-americano, pretendendo informar em qual patamar se o encontra o Brasil, em face de seus parceiros regionais, e sugerir não apenas aperfeiçoamentos normativos, mas alguns dos possíveis vãos por que um projeto de integração política poderá passar no que se limita ao tema em estudo.

2 O controle da política externa e as recentes revisões constitucionais na Europa do Conselho de Segurança. O debate inacabado nos Estados Unidos

No biênio de 2007-2008, dois dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU) foram submetidos a um obstinado, também significativo, debate constitucional acerca dos limites e da responsabilidade de seus respectivos poderes executivos em matéria de política externa. Colocava-se em questão, reflexamente, a maior ou menor eficácia dos parlamentos na supervisão do Poder Executivo nessa seara; a necessidade real ou suposta de reforma dos instrumentos normativos vigentes com vistas a conferir aos legislativos parâmetros e instrumental bastantes para fazer face ao que parece ter sido compreendido como a última, senão uma nova, fronteira da democracia participativa: conferir legitimidade substantiva, para além de formal, à política externa nacional. Referimo-nos ao Reino Unido e à França.

A última ação militar norte-americana no Iraque, tecnicamente finda em agosto deste ano, fundamentada em motivos controversos – da não-obediência à Resolução 1441 do Conselho de Segurança à pretensa legitimidade da novidadeira teoria da intervenção

democratizante –, não autorizada pela ONU, longeva, de duvidosos resultados do ponto de vista humanitário e político, e inócua no que atine à finalidade de desarmar o famígero, ainda que não inofensivo, porém sumamente orgulhoso, regime sunita – que sempre dava margem a dúvidas sobre se possuía ou não armas de destruição em massa, não as havendo⁵ – afigurou-se uma impostura em grande medida. Deste conjunto, a precipitação de uma polêmica em latência no Reino Unido, o mais importante aliado dos Estados Unidos, nessa e noutras contendas e investidas do passado: o anacronismo das prerrogativas reais (*Royal Prerogatives*), que tornam as negociações e alguns atos de política externa naquele país, tanto quanto assim o desejo o Executivo, insondáveis e, dessa forma, insuscetíveis de controle pelo Parlamento.

As prerrogativas reais, incomparavelmente mais numerosas em política externa do que em qualquer outro tema da competência de Sua Majestade, não se encontram codificadas, ou seja, consolidadas em um texto formal, nada obstante os apelos de longa data do parlamento britânico. Em 2000, o *Cabinet Office*, por meio do *Freedom of Information Act*, pretendeu apaziguar ânimos ao alargar o espectro de matérias no escopo das prerrogativas reais que deveriam, daquela data em diante, se sujeitar à publicidade. As exceções no campo da política externa continuaram, todavia, largas o suficiente para que o Parlamento se entendesse, neste tocante, insatisfeito⁶ e se mantivesse irresignado.

Em junho de 2007, Tony Blair renunciou a liderança do Partido Trabalhista e, assim, ao ofício de Primeiro Ministro, temeroso de que a fragorosa derrota do Partido Republicano dos Estados Unidos nas eleições parlamentares do ano anterior, em razão da oposição interna acerba e crescente à Guerra no Iraque, prenunciasse sua inviabilidade, por fim, sua *débaçle* política, uma vez que não encontrava na opinião pública britânica disposição mais favorável. O modelo de condução da política externa do Reino Unido parece ter encontrado as circunstâncias improrrogáveis de sua exaustão. Talvez não por coincidência, exato um mês depois, o Lord Chancellor e o Secretário de Estado da Justiça, a pedido de Sua Majestade, encaminharam ao Parlamento o relatório *The Governance of Britain*, considerado um *green paper*, conjunto de propostas para fomentar o debate parlamentar e público, no qual

⁵ BLIX, Hans. *Desarmando o Iraque: Inspeção ou invasão?* A Girafa. 2004.

⁶ A seção 27(a) exclui os atos de política externa que possam prejudicar as relações do Reino Unido com outro Estado. A seção 27(b) excetua aqueles que possam prejudicar as relações entre o Reino Unido e qualquer organização internacional ou corte internacional. A seção 27(c) afasta aqueles que possam prejudicar os interesses do Reino Unido alhures. Finalmente, a seção 27(d) exclui aqueles atos que prejudiquem a promoção e a proteção dos interesses do Reino Unido alhures. WREN, Claire. *Parliament, Accountability and Foreign Policy in the UK*. <http://www.greenleaf-publishing.com/content/pdfs/af08wren.pdf>.

constam visões e sugestões do Poder Executivo sobre a necessidade de limitação de seus próprios poderes em diversas ramas, se necessário, por via legislativa.

No que concerne à política externa, o documento se refere especificamente à necessidade de conferir ao Parlamento poderes explícitos para determinar o envio de tropas ao exterior, para participar da análise e ratificação de tratados, para controlar os serviços de inteligência. No tocante à ampliação do controle do parlamento sobre os atos do Poder Executivo, informa a publicação de um novo Código de Conduta Ministerial, pelo qual se disciplina as consultorias independentes aos Ministros e se impõe mais transparência às suas viagens, tornando obrigatória a relação e a publicidade dos temas que serão abordados por ocasião delas. Também pelo relatório, o Executivo passaria a publicar uma Estratégia de Segurança Nacional, supervisionada por um novo Comitê de Segurança Nacional; abrir-se-ia uma fase de consultas, anterior ao discurso da Rainha, que define a agenda legislativa; simplificar-se-ia o relatório de gastos; convidar-se-ia o Parlamento para debates anuais sobre os objetivos e planos dos principais departamentos de governo. Em outubro do mesmo ano, outro documento *The Governance of Britain* teve por objeto principal o poder de se decretar a guerra e de se firmar tratados internacionais. Pretendia-se o aprofundamento da discussão sobre a reforma constitucional no Reino Unido, que, até onde nos é dado saber, continua em aberto.

França, Alemanha e Rússia, contrariamente ao Reino Unido, se opuseram à última Guerra ao Iraque. A retórica, porém, não foi acompanhada por uma ação eficaz junto ao Conselho de Segurança. Embora tivessem manifestado a intenção de votar contra a moção que autorizaria a invasão àquele país, permitiram que ela fosse retirada e que, portanto, se abrisse um vácuo jurídico que favoreceu a ambiguidade e a intenção beligerante. Nada obstante, a opinião pública desses países se deu por satisfeita pela atuação de seus governos no episódio. A França, no entanto, inicia em 2007 um processo de reforma constitucional, liderada pelo seu Presidente, de propósitos e resultados muito controvertidos, e por motivos muito diferentes daqueles que inspiraram o início do debate da reforma constitucional no Reino Unido. Um capítulo dessa reforma é, contudo, dedicado à política externa e apresentou resultados assemelhados.

A maior reforma constitucional havida na França até 2008, quando a Comissão Balladur conseguiu a aprovação das emendas a que nos referimos, no que se refere às questões de política externa e à redefinição de competências do Poder Executivo e do Poder Legislativo nesse domínio, ocorreu durante a segunda gestão de Charles de Gaulle, que conseguiu convencer a França, desgastada pela longa Guerra da Argélia, a lhe conferir

poderes mais amplos, retirando-os do Parlamento. Pouco tempo depois, De Gaulle consegue a aprovação de uma nova constituição, promulgada em 1960 e inauguradora da Quinta República. A nova República nasce, portanto, quanto aos temas de política externa, sob o signo da sobrepujança do Poder Executivo em relação ao parlamento, pretextada por uma teoria de domínio reservado⁷, que, a rigor, não consta ou emana da nova norma constitucional.

Esse mecanismo de forças nos temas de política externa sempre encontrou resistências e críticas, mas somente na última revisão constitucional houve a pretensão de atacá-lo abertamente. Na realidade, os resultados foram aquém dos desejados: nenhuma reforma significativa quanto ao sistema de incorporação de tratados ou negociação de política externa, senão o dever, agora manifesto, de que o Presidente anuncie sobre o envio de tropas francesas ao exterior e de que o Parlamento o autorize, previamente, quando se destinarem a ficar mais de quatro meses fora do país. Desconfia-se que a alardeada e prometida ampliação dos poderes do Parlamento em política externa e o incremento da capacidade de supervisão legislativa quanto aos atos do poder Executivo em temas de política externa tenha apenas servido de argumento diversionista e uma moeda de troca não afiançada para a ampliação dos poderes do Presidente vis-à-vis os do primeiro-ministro, que perdeu a função de debater no Parlamento os projetos de lei do governo. As proposições serão, doravante, automaticamente repassadas para as comissões parlamentares, responsáveis por analisar apenas as emendas que melhoram os projetos de lei do governo, o que inviabiliza a derrocada dos projetos pelo primeiro-ministro ou pelo debate no Parlamento.

Nos Estados Unidos da América, o escopo da capacidade de supervisão do Parlamento dos atos do Poder Executivo em geral, e de política externa em específico, é objeto de um debate inconcluso. As divergências tiveram início já nas discussões para a criação e a ratificação da constituição americana e polarizavam, grosso modo, as opiniões em dois grupos antinômicos representados nos *Federalists* e nos *Anti-Federalists Papers*⁸.

Ambas as correntes de pensamento acordavam que a supervisão dos atos de poder era a forma por excelência de se assegurar a legitimidade do governo e o bem-estar da população, uma vez que constrangeria as possibilidades de abuso do poder. Para os

⁷ VEJA. O General ainda resiste. Outubro de 1962. <http://veja.abril.com.br/historia/crise-dos-misseis/franca-referendo-de-gaulle.shtml>. BOUTILLIER, Clément & HAMMER, Michael. *Un Président Irresponsable?* http://www.oneworldtrust.org/index.php?searchword=Un+president+irresponsable&ordering=&searchphrase=all&option=com_search

⁸ BOROWIAK, Graig. *Democratic Accountability: Lessons from the Federalists and Anti-Federalists*. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/8/7/4/5/pages87455/p87455-1.php.

Federalists, esse controle dar-se-ia por meio dos representantes do povo; para o *Anti-Federalists*, era necessário o estabelecimento de um controle mais direto, uma vez que entre a vontade do povo e a atuação de seus representantes existiram lacunas que comprometeriam a qualidade da representação. É forçoso lembrar que muitas dessas lacunas – a distância física entre representantes e representados, a distância temporal entre as eleições e as decisões legislativas e o desconhecimento, de uma parte, das necessidades do povo e, de outra, da atuação do representante – foram quase que virtualmente suplantadas pelos meios de comunicação em massa em tempo real, argumento que deporia a favor do potencial de uma supervisão de qualidade do Parlamento ao Poder Executivo, sujeito que aquele está hoje, sobretudo, às pressões e demandas populares. Decerto, em não todas as circunstâncias, a vigilância democrática se prova suficiente para induzir a decisão política de maneira criteriosa; em algumas delas, os mecanismos de comunicação sequer se provam incapazes de credenciar e motivar a opinião pública de forma efetiva à participação, seja pela exiguidade de tempo, pela complexidade de interesses em pauta, pela amplitude do objeto. Para essas hipóteses, a via da participação direta ainda poderia ser motivo de defesa, porém tampouco garantiria o envolvimento, quiçá, qualificado.

A legitimidade estaria também comprometida, para os *Anti-Federalists*, em razão do fato de que existe uma lacuna de “identidade” entre representados e representantes, que significaria, em alguns casos, tanto a eleição de representantes que não necessariamente obtiveram o aval popular direto, quanto a dificuldade em isolar e avaliar a atuação e a responsabilidade do parlamentar no processo decisório. Para alguns *Anti-Federalists*, o próprio bicameralismo tornaria o processo decisório por demais difuso, sendo difícil ao eleitorado compreendê-lo e imputar, com propriedade, culpas e méritos. Dessarte, uma estrutura institucional simplificada seria mais propícia à supervisão democrática. Em específico, militavam os *Anti-Federalists* contra o bicameralismo. Objetamos a essa sorte de argumentação porque a suposta simplificação do processo decisório no Poder Legislativo não seria suficiente. Também quanto a essa natureza de argumentação, levantamos objeções: a estrutura decisória do Estado é multipolar e já enseja confusões junto aos populares quanto ao grau de comprometimento de cada órgão ou Poder no resultado, que dirá agente. Não haveria por que reduzir a estrutura legislativa sem o fazer no Executivo, por consequência da mesma linha de raciocínio. O que, sim, acreditamos fundamental para a supervisão democrática e para a identificação de responsabilidade, é a existência de procedimentos e

normas claras de atuação parlamentar e o fiel respeito a elas, o que é possível tanto no bicameralismo quanto no unicameralismo.

Embora interpretações sobre as competências dos poderes executivo e legislativo em política externa não tenham sido infrequentes nos Estados Unidos desde a ratificação de sua constituição, considera-se como o momento catártico o episódio conhecido como Irã-Contras, considerado o maior escândalo político e constitucional desde Watergate, envolvendo justamente questões de política externa e responsabilidades constitucionais que lhe são atinentes⁹.

Em novembro de 1986, um acordo do Governo dos Estados Unidos, sob a administração de Ronald Reagan, definiu a venda de armas ao Irã, objeto de um embargo aprovado no parlamento daquele país desde 1979, quando eclodiu a Revolução Islâmica, contra a qual se insurgiram os movimentos internacionais de direitos humanos e, pessoalmente, o então Presidente Jimmy Carter. Vinculou-se a renda da venda dessas armas às ações de financiamento dos “contras” na Nicarágua pelas agências de inteligência norte-americanas. O parlamento americano, por sua vez, já havia aprovado emendas orçamentárias, em 1982 e 1984, limitando a assistência aos rebeldes na Nicarágua; proibía a ajuda para fins de deposição do governo constituído e a permitia para outros fins.

A confusão gerava em torno do que significavam os poderes orçamentários e políticos da Câmara de Representantes e do Senado, respectivamente, em política externa: se limitariam e balizariam toda a atuação do Executivo ou se lhe permitiam a busca, por outros meios e modos, para a realização de sua vontade em política externa. Argumentava o governo da época que o embargo impedia o recurso ao orçamento nacional, não a busca por financiamento externo, ou novo orçamento, para a consecução dos fins almejados pelo Executivo. Os poderes de investigação e supervisão do congresso seriam suficientes para, em um momento posterior, obstar ou mesmo cancelar essa destinação orçamentária. A viabilização da verba não seria, de per si, uma violação.

À acusação de não deferência às decisões parlamentares, somou-se a de o acordo ter sido realizado sem a devida publicidade. O governo, evocando parte do discurso de George Washington no qual teria tentado explicar o motivo do não envio ao Senado do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre os Estados Unidos e o Reino Unido,

⁹ FISHER, Louis. *Foreign Policy Powers of the President and Congress*. Annals, AAPSS, 499, September 1988, pp 148- 159.

justificou-se afirmando que a sensibilidade política de certos acordos desaconselha a publicidade, prévia e mesmo posterior, e que o Presidente estaria em melhores condições de julgar quando cabível a reserva dessas informações, em razão do acesso que indubitavelmente possui a detalhes da realidade política que escapam a outros atores sociais. Em verdade, o discurso de George Washington dava conta de que, em razão do fato de que a Casa de Representantes possui a competência constitucional para avaliar a conveniência e a oportunidade de tratados internacionais onerosos, ele o teria encaminhado primeiro a ela, esperando, em sequência, após seu parecer, encaminhá-lo ao Senado. Sugeriria, portanto, um mero mal entendido, não uma ação deliberada de usurpação da capacidade deliberativa da outra casa parlamentar.

Reino Unido, França e Estados Unidos, três, portanto, dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, atores centrais na definição das relações internacionais, foram envolvidos, em um passado recente, em discussões acerca da participação do Parlamento na política externa e seu poder de revisão de atos do Poder Executivo. Não temos registro de movimento similar na China e na Rússia. Esse fenômeno, todavia, pode indicar uma disposição – nascente, em alguns países; em amadurecimento, em outros – em se conferir cada vez mais relevo ao tema. A reflexão sobre o nível de preparação das instituições parlamentares para, em maior ou menor grau, enfrentarem os desafios de várias intensidades que a vida internacional lhes apresentará, afiançando a supervisão necessária aos atos de política externa para a garantia da legitimidade democrática, tenderá a ganhar cada vez mais espaço entre acadêmicos e práticos.

3 O sistema de freios e contrapesos entre o Poder Executivo e o Parlamento em matérias de política externa, a supervisão de atos: o estado da arte no constitucionalismo estadunidense e latino-americano

Faz-se imperativo assinalar as competências dos dois poderes em política externa nos casos em que avaliaremos antes de destacar os mecanismos de supervisão de atos de que dispõe o Parlamento, estes, muitas das vezes, decorrentes daquelas.

Quanto aos Estados Unidos, pode-se asseverar existir uma incerteza corrosiva no que atine às prerrogativas parlamentares em política externa, resultado de interpretações divergentes sobre o tratamento do tema na Carta Norte-Americana. Períodos prolongados da história dos Estados Unidos da América, nos quais se julgava estar a Nação diante de graves ameaças internacionais, no limite, contra a sua existência, mormente durante a Guerra Fria,

serviram para sedimentar a opinião de que seria temerária outra fórmula senão a do controle da política externa exclusivamente pelo Presidente. Dessa opinião formulou-se uma praxe, e, com ela, uma cultura que favoreceu o esmorecimento do Poder Legislativo na sua missão fiscalizadora¹⁰.

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. James Madison, por sua vez, acreditava que o Congresso detinha amplos poderes para exercer sua função fiscalizadora.

As diferenças indicavam opiniões de todo espectro. Havia quem defendesse que o rosário de competências do Presidente disposto na constituição americana é um *numerus clausus*, facultando ao Parlamento, assim, largos poderes. Havia, ainda, os que o interpretavam como *apertus clausus*. O único entendimento pacífico sobre a questão é que o Presidente possui o poder precípua de negociar as relações exteriores dos Estados Unidos com autoridades estrangeiras. Ao Congresso, a constituição faculta a promoção da defesa comum, a regulação do comércio com países estrangeiros, a definição e punição de atos de pirataria e crimes cometidos em alto mar, a declaração de guerra, a convocação e sustentação do exército, o provimento e a manutenção marinha, a emissão de normas sobre a regulamentação das forças terrestres e navais. Ao Senado incumbe decidir sobre tratados internacionais e indicações de embaixadores, à Câmara de Representantes, a eventual vinculação orçamentária derivada de tratado internacional. Em resumo, grande parte do *war power* está em mãos do Presidente e grande parte do poder de negociação em comércio exterior, em mãos do Parlamento.

No que se refere ao *war power*, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o congresso americano relutou em se envolver em questões relativas a conflitos armados, 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,

¹⁰ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S Foreign Policy*. Johns Hopkins University Press. Baltimore and London. 1986.

entendida como fator de ruptura da unidade da Nação em torno do, assim considerado, importante problema do combate ao comunismo.

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. Deu-se início, 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.

O Grande Debate não gerou o resultado esperado. A Resolução Coudert, aprovada no Legislativo, reafirmava a incapacidade do Presidente de enviar tropas ao exterior sem prévia anuência do Congresso. A Resolução, todavia, não é legalmente vinculante para o Presidente, o que a torna inócua.

Anos depois, a massiva sensibilização da opinião pública americana acerca da Guerra do Vietnã forçou o envolvimento do Congresso nesse tema, o que ocorreu de forma sem precedentes na história da instituição parlamentar naquele país. Foi trazido uma vez mais o debate sobre os limites dos poderes no tema de política externa.

O debate parlamentar sobre a Guerra do Vietnã gestou a aprovação da 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 deveria, daquele momento em diante, submeter relatório ao Congresso em até quarenta e oito horas da deflagração das hostilidades e cessar o envolvimento norte-americano nas hostilidades em até sessenta dias após a submissão do documento. Ademais, durante o conflito, o Presidente deverá consultar e prestar informações ao Congresso.

Quanto ao comércio internacional, um dos mais importantes instrumentos de política externa, encontra-se o assunto, nos Estados Unidos, sobretudo 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 TPA, no entanto, registra os termos e as condições da autorização e limita a ação presidencial nas negociações.

A participação do parlamento norte-americano da Área de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Act, NAFTA) foi considerado pela literatura especializada como sendo um dos responsáveis pelo avanço dos interesses norte-americanos

durante as negociações. A existência de um congresso independente, autor de uma pauta negociadora alentada e firmemente construída, serviu, diversas vezes, como elemento de incremento do poder de barganha dos negociadores norte-americanos junto às suas contrapartes canadenses e mexicanas, uma vez que a oposição ou a opinião congressual determinadas e altissonantes abalizavam a posição negociadora¹¹.

Afora o mecanismo de comissões parlamentares de inquérito, uma das mais famosas fórmulas de supervisão do legislativo norte-americano, constante na Constituição (seção 3, artigo II), é a obrigação de o Presidente da República dirigir-se periodicamente ao parlamento para informar sobre o Estado da Nação (*State of the Union address*) e apresentar recomendações que julgar necessárias e urgentes. Em atenção ao mandamento constitucional, inaugurou-se, com George Washington, a prática de o Presidente atender à sessão de inauguração das sessões ordinárias – anualmente, pois – em reunião conjunta das casas, para proferir um discurso que assim é denominado *State of the Union*.

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”¹².

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 orçamento¹³. 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 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.

¹¹ CAMERON, Maxwell A. & TOMLIN, Brian W. *The Makingn of NAFTA: how the deal was done*. Cornell University Press. Ithaca and London. 2002.

¹² 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.

¹³ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of U.S foreign policy*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 86.

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, obstou a ajuda às operações militares e paramilitares em Angola e impôs limitações à ajuda aos “Contras” da Nicarágua¹⁴.

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 tecnologia¹⁵.

Nos Estados Unidos, 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 executiva¹⁶. Os únicos limites admitidos ao *appropriation 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 internacionais¹⁷. 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 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

¹⁴ LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 84.

¹⁵ Idem, p. 86.

¹⁶ Idem, p. 88.

¹⁷ Idem, p. 61.

cargos e instâncias, o Congresso costuma especificar em detalhe qual deverá ser a relação entre eles e o Parlamento¹⁸.

A constituição argentina silencia quanto ao poder de fiscalização do parlamento sobre atos do Poder Executivo, excetuando-se a passagem em que dispõe sobre a Auditoria Geral da Nação, congênere do brasileiro Tribunal de Contas da União. Ao contrário da norma brasileira, não prevê, constitucionalizados, os mecanismos de pedido de informação ou de convocação de Ministros de Estado e outras autoridades ao congresso para a discussão de temas específicos de suas áreas. O processo de aprovação de tratados internacionais conta com a participação congressual, assim como é de sua competência matérias que tradicionalmente são afetas à competência legiferante parlamentar: aduanas, contração de empréstimos, regulação do comércio exterior, definição de limites territoriais, declaração de guerra, celebração da paz, permissão de tráfego e permanência de tropas estrangeiras em território nacional, disposição das Forças Armadas. Percebe-se, pois, que os *checks-and-balances* em política exterior entre os poderes executivo e o legislativo na Argentina, por força constitucional, limitam-se à distribuição de competências.

A constituição argentina, reformada profundamente em 1994, criou a figura do chefe de gabinete, que é nomeado e removido pelo presidente da República.

A carta fundamental da República da Bolívia não atribui ao Parlamento o grau de iniciativa legislativa quanto a temas de política externa que o fazem as constituições da Argentina e do Brasil, que veremos em seguida, porém lhe faculta a “ratificação” dos tratados celebrados pelo Poder Executivo, o que dá margem a dúvidas sobre o seu poder real de rejeitá-los. Avança em relação à constituição brasileira ao impor explicitamente que a denúncia de tratados exige a anuência parlamentar e impõe critérios gerais para os processos integracionistas de que venha a participar (artigo 265). Inova também ao declarar, e não subentender, a existência da paradiplomacia (artigo 299), ao atribuir competência compartilhada entre o Estado e as entidades territoriais autônomas em tema de política externa. O artigo 258 da constituição da Bolívia impõe, ainda, que a aprovação de lei que determinará os procedimentos de celebração de tratados internacionais. Até o momento, essa lei não foi aprovada. E, embora sem previsão de penalidade específica, impõe aos Ministros de Estado o dever de informar a Assembleia Legislativa sobre todos os temas de sua competência sobre os quais seja interpelado. Cuida, portanto, da divisão de competências e

¹⁸ LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 102.

prevê instrumentos de fiscalização e supervisão política do Parlamento, que poderão ser utilizado para o escrutínio de temas de política externa.

A constituição brasileira se vale tanto da técnica de divisão de competências, quanto da estratégia de previsão de mecanismos de supervisão política e fiscal para criar um sistema de freios e contrapesos eficiente entre Parlamento e Executivo. Em matéria de política externa, vincula, por meio de seu art. 4º, as relações internacionais do Brasil a fins, interesses e princípios considerados fundamentais pelo Poder Constituinte Originário e parâmetros inarredáveis das negociações internacionais: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica de controvérsias, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, concessão de asilo político integração com os povos da América Latina. Confere ao Parlamento importante papel na tarefa de análise e internalização de tratados internacionais, embora de forma mais lacônica do que talvez aconselhasse a prudência, o que gerou muitas polêmicas, algumas ainda não superadas. Embora confira à União o papel de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais em nome da República Federativa do Brasil, o poder de declarar a guerra e celebrar a paz, nesse e noutros tocantes o Congresso sempre deverá ser consultado. Ademais disso, os arts. 50 e 58 oferecem largo cabedal para o controle político dos atos de política externa. O primeiro constitucionaliza as convocações de Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para a prestação, pessoal, de informações sobre assunto previamente determinado e de sua alçada e responsabiliza o não comparecimento injustificado e as informações falsas. O art. 58 prevê, entre outras coisas, a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil, a convocação de Ministro de Estado para a prestação de informações sobre assunto inerente às suas atribuições, a solicitação de depoimento por qualquer autoridade ou cidadão, a criação de comissões parlamentares de inquérito. Os artigos 70 a 75 dispõem sobre a fiscalização de contas e cria mecanismo, embora não isento a críticas, de supervisão das contas e controle orçamentário liderado pelo Congresso.

A constituição do Chile é minudente quanto ao tema da competência congressional para a internalização de tratados internacionais podendo, em nosso entendimento, servir de parâmetro e inspiração para uma reforma constitucional futura que vise a pacificar o entendimento e a prática nacional. De ser tema de outro artigo desta mesma publicação, não nos aprofundaremos nessa análise. Atribui, em conformidade com o espírito do moderno

constitucionalismo, ao Presidente da República a função de conduzir as relações políticas com potências estrangeiras, todavia, permite-lhe impor ao congresso discussão e deliberação em sessão secreta para aqueles temas que julgar conveniente, o que, no Brasil, é objeto de disposição regimental, em ambas as casas, sem influências externas ao parlamento. Determina a criação de uma instância fiscalizadora do orçamento público e a fiscalização dos atos do Poder Executivo pela Câmara dos Deputados. Como instrumentos de *accountability*, tal como no Brasil, admite a criação de comissões parlamentares de inquérito, mas, em contraste, admite no art 37 que os Ministros poderão, quando estimarem conveniente, assistir às sessões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e tomar parte nos debates, bem como concorrer às sessões especiais das casas para se informarem de temas que pertençam ao âmbito de atribuições de suas pastas. Não há, portanto, constitucionalizados, os mecanismos de convocação e pedido de informação.

A carta colombiana é singular. Segunda carta constitucional promulgada desde a independência do país, data de 1991, e foi concebida, dentre outros motivos, como instrumento de conciliação política entre o governo e os grupos de oposição armada, pelo o que dedicou capítulo específico ao estatuto da oposição. No que se refere às questões de políticas externas, amplia e detalha mais as competências do Parlamento, sem que, com isso, se possa considerá-la paradigmática ou particularmente inovadora em comparação com as demais constituições regionais. Preserva ao Poder Legislativo a competência de aprovar ou rejeitar os tratados internacionais, permite o reconhecimento da jurisdição do Tribunal Penal Internacional (artigo 93), bem como a cessão de atribuições típicas do Estado a organismos internacionais (artigo 150, 16), confere precedência na tramitação legislativa aos tratados sobre direitos humanos (artigo 164) e status supra-constitucional às normas imanes desses tratados (artigo 93), que não podem ser revogados por meio de plebiscito que tenha por objetivo reformar a Constituição ou convocar nova assembleia constituinte (artigo 170).

Não constrange a constituição colombiana a atribuição legiferante do Parlamento a matérias em específico, mas não concede à Câmara de Representantes nenhum poder privativo, e, ao Senado da República, poucos: aprovar ou rejeitar as promoções militares, permitir o trânsito de tropas estrangeiras no território da República e autorizar o governo a fazer guerra. Ao Presidente da República cabe a direção das relações internacionais, a nomeação de agentes consulares e diplomáticos, a recepção de agentes estrangeiros, a celebração de tratados e convênios internacionais, a direção das Forças Armadas, a direção da guerra quando assim o queria, a promoção da segurança exterior da República, a declaração

de guerra – com permissão do Senado – a debelação de agressão estrangeira – sem a necessidade de permissão do Senado. Uma lista de atribuições, vê-se, habitualmente concedida ao chefe do executivo nas repúblicas.

No que atine aos instrumentos de fiscalização política, encontra-se constitucionalizada a previsão, disposta a cada uma das câmaras, de sessões reservadas durante as sessões nas quais atendam os Ministros de Estado para atender a série de perguntas por parte dos parlamentares, a promoção da censura de Ministros, diretores de Departamentos Administrativos, presidentes de empresas públicas, a convocação dessas autoridades para que concorram às sessões (artigo 135). Às comissões permanentes, permite a convocação de vice-ministros, diretores de Departamentos Administrativos, do gerente do Banco da República, dos presidentes, diretores ou gerentes das entidades descentralizadas da ordem nacional, aos membros das comissões reguladoras e outros funcionários do executivo. A elas também concede poderes típicos de comissão parlamentar de inquérito, no Brasil, até mais largos: a possibilidade de que se peça às pessoas naturais ou jurídicas que atendam às sessões especiais declarações orais ou escritas sob juramento a respeito de fatos relacionados diretamente com as perguntas que lhes forem dirigidas. E, pela via da proibição, mitiga poderes do Congresso ao passo em que aumenta os do Presidente: veta, ao Congresso e a cada uma de suas câmaras exigir do governo informação sobre instruções em matéria diplomática ou sobre negociações de caráter reservado, conceder votos de aplauso a atos oficiais (artigo 136).

Digna de menção é a determinação do artigo 208: na primeira quinzena de cada legislatura, Ministros e diretores de Departamentos Administrativos, o gerente do Banco da República, presidentes, diretores ou gerentes das entidades da ordem nacional apresentarão ao Congresso relatórios sobre o estado dos assuntos adstritos às suas competências, neles devendo constar avanços obtidos até o momento, metas e reformas consideradas convenientes. Esses relatórios serão submetidos à aprovação congressual e deverão ser sustentados oralmente por essas autoridades no parlamento durante o primeiro mês de legislatura.

A Guiana, ex-colônia britânica e sede da Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM), é uma república semi-presidencialista e possui distintas figuras de chefe de estado e chefe de governo, sendo o primeiro responsável perante o parlamento. No entanto, alguns dispositivos da carta constitucional daquele país não parecem se coadunar com uma prática efetiva de freios e contrapesos. O Presidente da República faz parte da Assembleia Nacional (Capítulo VI, 51) e tem a faculdade de se fazer presente nas suas sessões e de dirigi-la (67). Pode, ainda, encaminhar mensagens à Assembleia, que deverão ser lidas à primeira

conveniência. Deve encaminhar, ainda, anualmente, relatório ao parlamento. Todavia, no exercício de suas funções, deve agir de acordo com o seu próprio julgamento, exceto quando a Constituição ou outra lei requeira agir de acordo com o conselho de outra pessoa ou autoridade (item 111). O Primeiro Ministro é o principal auxiliar do Presidente no exercício de suas funções (Capítulo X, 101, 2). Nenhuma menção é feita à divisão de competências em temas de política externa na constituição guianense.

A constituição do Paraguai atribui ao Legislativo o poder de aprovar ou rejeitar tratados internacionais, bem como de aprovar sua denúncia, fornece parâmetros para as relações internacionais do país, e expõe claramente a renúncia à guerra, exceto à de legítima defesa. De resto, o parlamento possui, reconhecidos constitucionalmente, poderes que lhes são comumente atribuídos na matéria (aprovar o recurso à guerra e a celebração de tratados de paz, aprovar a designação de representantes diplomáticos, etc.), e amplos poderes de supervisão do Poder Executivo: pedidos de informação (artigo 192), convocação de autoridades (artigo 193), voto de censura (artigo 194), comissões parlamentares de inquérito (195). Salta aos olhos a previsão (artigo 224) de que o Senado aprove a indicação presidencial dos diretores paraguaios de entidades binacionais.

O regime político peruano é presidencial, mas possui diversas instituições típicas do parlamentarismo¹⁹, como a existência de um Conselho de Ministros e de um Presidente do Conselho, que evocariam, respectivamente, as figuras do Gabinete e do Primeiro Ministro. Com eles, o sistema de “confiança” ao gabinete, à falta da qual seria dissolvido o Conselho e apresentada uma nova composição. Em tese, o sistema tornaria o Poder Executivo mais alinhado às expectativas parlamentares e, portanto, estar-se-ia assegurada a governabilidade e a supervisão do Legislativo sobre as atividades do Executivo.

A Assembleia Nacional peruana é unicameral e tem às mãos, como instrumentos de fiscalização, o dever de se pronunciar a respeito dos informes anuais que devem ser apresentados pelo Presidente da República, aprovar ou rejeitar tratados internacionais, fiscalizar os atos do Executivo, em gênero (artigo 118). Poderá, ainda, julgar o Presidente e vice-Presidente em caso de crimes contra a segurança do Estado, concussão, corrupção,

¹⁹ PRAELI, Francisco José Eguiguren. El Régimen presidencial “atenuado” en El Peru y su particular incidencia en las relaciones entre gobierno y congreso. CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge & ZOVATTO, Daniel (org.). *Tendencia Del Constitucionalismo em Iberoamerica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral, Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, Instituto iberoamericano de derecho constitucional. Serie Doctrina Jurídica. Nº 514. México, 2009, p. 357-

peculato, enriquecimento ilícito, genocídio, tortura, desaparecimento forçado de pessoas, sequestro ou homicídio por razões políticas ou de consciência, excesso ou desvio de poder, por comoção de grave crise política interna. Prevê, ainda, um órgão fiscalizador de contas.

O largo título destinado pela constituição peruana ao procedimento de análise e internalização de tratados internacionais instrui os baldrames de política externa e celebração de acordos e submete à apreciação legislativa apenas aqueles tratados que se refiram a matérias territoriais ou de limites, que estabeleçam alianças políticas ou militares, que contenham compromissos de expedir, modificar ou derrogar uma lei, que se refiram a direitos ou garantias estabelecidas na Constituição, que comprometam a política econômica do Estado, que vinculem o Estado a compromissos de integração econômica ou a acordos comerciais, que atribuam competências próprias da ordem jurídica interna a organismo internacional ou supranacional, enfim, que comprometam o patrimônio natural. Não são possíveis de acolhida constitucional os tratados que cedam jurisdição soberana a instâncias de arbitragem internacional ou a controvérsias contratuais de índole comercial. A ratificação dos tratados poderá ocorrer após referendun popular.

A arquitetura constitucional peruana, que dá ocasião a um “presidencialismo atenuado”, ao contrário do que se poderia imaginar, não aumenta a capacidade de supervisão do parlamento. Reforça, ao invés de controlar, os poderes do Executivo. Em primeiro lugar, porque a dissolução do Conselho de Ministros não garante a reorientação política do governo, que seria o objetivo desse mecanismo, apenas a troca de indivíduos. Em segundo lugar porque o Presidente do Conselho não é figura política autônoma, independente, mas escolhida pelo Presidente da República e com funções assemelhadas às de um Chefe da Casa Civil: não lhe faz oposição política, não representa o parlamento. Assim também, os Ministros, sobre quem recai o julgamento político do parlamento, não detêm competências, senão representam a *longa manus* do Presidente, que, constitucionalmente, possui um rosário ampliado de atribuições ao passo que limitadas responsabilidade perante o Parlamento; de ver-se as hipóteses restritivas de julgamento político, que, ainda, deve ser referendada pela Corte Suprema daquele país. Finalmente, porque não existe alternância política durante a legislatura peruana. As eleições presidenciais e parlamentares ocorrem em um mesmo pleito, sem renovação parcial em seu curso. Obtida uma maioria parlamentar, dificulta-se o exercício de uma oposição²⁰.

²⁰ PRAELI, Francisco José Eguiguren. El Régimen presidencial “atenuado” en El Peru y su particular incidência em lãs relaciones entre gobierno y congreso. CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge & ZOVATTO, Daniel (org.). *Tendencia Del Constitucionalismo em Iberoamerica*. Instituto de

A antiga “colônia” neerlandesa do Suriname tem uma constituição que dispõe que todos os tratados internacionais devem passar pelo crivo da Assembleia, sendo do Presidente a direção das relações internacionais (artigo 101). O Presidente é responsável perante a Assembleia (artigo 90) e os Ministros, perante o Presidente (artigo 123). À Assembleia incumbe, com o auxílio de órgão a ser constituído por lei, a supervisão das contas públicas. A ela também devem ser submetidas, uma vez ao ano, tal com no Brasil, tais contas. A carta do Suriname não traz constitucionalizados mecanismos de fiscalização política da Assembleia em relação aos atos do poder Executivo.

A República Oriental do Uruguai possui um legislativo bicameral, responsável pela análise dos tratados internacionais pactuados pelo Presidente, e por outras tarefas que soem acorrer ao parlamento nesta seara (designar as forças armadas, decretar guerra ou aprovar a paz, permitir ou permitir a entrada e saída de tropas estrangeiras no país, negar ou conceder que tropas nacionais saiam do território nacional).

Nada obstante tratar-se o Uruguai de uma república presidencialista, também ele importou institutos parlamentaristas: possui um Conselho de Ministros (artigo 160), distinto dos titulares das pastas ministeriais, que terá competências atribuídas pelo Presidente da República e por esses Ministros, além de privativas, quais sejam, em regime de urgência, solicitar à Câmara projetos de lei ou modificações às leis anteriormente dadas (artigo 168, 7º); decretar a ruptura das relações com outras nações e, com prévia autorização legislativa, declarar guerra (artigo 168, 16); preparar e apresentar à Assembleia os projetos de lei orçamentária (artigo 168, 19); e, finalmente, delegar suas funções, por resolução, mantida a sua responsabilidade (artigo 168, 24).

Uma seção inteira da constituição nacional é voltada às relações entre o Executivo e o Legislativo e estabelece mecanismos de controle e governabilidade que, em tese, facilitarão a fiscalização congressual: quaisquer das casas parlamentares poderão julgar a gestão dos Ministros de Estado, propondo moção de censura aos atos administrativos, a qual deverá ser considerada em sessão conjunta. A desaprovação individual implicará na substituição de um dos Ministros; a coletiva, na dissolução do Conselho de Ministros. Uma

vez mais, pelas mesmas razões avançadas por Praeli em relação ao semi-presidencialismo peruano, o sistema uruguaio pode não reverter nos resultados esperados²¹.

Procedimento débil, a nosso sentir, consta no artigo 118 da constituição uruguaia. Ao permitir a todo tribuno o pedido de dados e informações aos Ministros de Estado, à Corte Suprema de Justiça, à Corte Eleitoral, ao Tribunal do Contencioso Administrativo e ao Tribunal de Contas, não se lhe fornece mecanismos de coerção que faça com que o pedido seja de fato atendido. Acaso as autoridades à frente desses órgãos não encaminhem os dados no tempo regulamentar, o parlamentar deverá solicitar o reenvio por intermédio do Presidente da respectiva casa parlamentar, restando a ele a decisão sobre o encaminhamento ou não (artigo 118). O artigo seguinte refere-se à convocação de autoridades e o artigo 120, às comissões parlamentares de inquérito. O artigo 168, 5º, determina que o Presidente da República, juntamente com os Ministros e o Conselho, deverá informar o Legislativo, ao se inaugurar as sessões ordinárias, sobre o Estado da República e as melhores e reformas que considere dignas de atenção.

Os artigos 152, 153, 154 e 155 da constituição da República Bolivariana da Venezuela dedicam-se às relações internacionais, seus princípios e objetivos, e à regra geral para a celebração de tratados internacionais: sua submissão ao congresso, antes da ratificação, exceto daqueles tratados que executam obrigações preexistentes, que se relacionem a atos ordinários em matérias de relações internacionais e que tratem do exercício das faculdades próprias do Executivo Nacional. Havendo, todavia, uma atribuição genérica de competência ao Executivo (artigo 236, 4, 5 e 6) para a direção as relações exteriores, a celebração e ratificação de tratados, convênios e acordos internacionais, a direção e o exercício do mando supremo das Forças Armadas, entendemos conferir-se oportunidade para que o Executivo possa desconsiderar a necessidade de submissão de tratados ao Legislativo em numerosas hipóteses, quiçá, todas que julgar conveniente.

O artigo 222 enumera como formas de controle político disponíveis ao congresso: as interpelações, as investigações, as perguntas, as autorizações e aprovações parlamentares previstas mediante a Constituição e a lei, pelo qual se poderá declarar a responsabilidade de funcionários públicos quaisquer. Nenhuma menção a autoridades políticas.

²¹ CARPIZO, Tendências actuales del constitucionalismo latinoamericano. pp. 1-31. CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge & ZOVATTO, Daniel (org.). *Tendencia Del Constitucionalismo em Iberoamerica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral, Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, Instituto iberoamericano de derecho constitucional. Serie Doctrina Jurídica. Nº 514. México, 2009.

Belize é membro da *Commonwealth of Nations* e, portanto, uma democracia parlamentar cujo chefe de estado é o monarca britânico, representado por um governador-geral. Possui, assim, como principal órgão executivo o Gabinete, liderado por um Primeiro-Ministro. Os instrumentos de governabilidade e supervisão política próprios do parlamentarismo estão previstos em sua constituição. O Senado tem poder de autorizar a ratificação de qualquer tratado pactuado pelo governo de Belize, aprovar o estabelecimento de nova base militar para operações de forças estrangeiras e aprovar a indicação de embaixadores (artigo 61 A, 2, *b, c, d*). Nenhuma outra regra procedimental de fiscalização é creditada.

A constituição da Costa Rica reserva à Assembleia Legislativa a prévia aprovação de tratados internacionais, para fins de sua ratificação, porém, exime de crivo congressional aqueles de menor escopo, derivados de atos internacionais previamente autorizados por ela. Votação qualificada é requerida para a aprovação de tratados que transfiram competências a um ordenamento jurídico comunitário (artigo 121, 4). Competências de praxe são-lhe atribuídas no tocante às Forças Armadas e à Defesa Nacional, à fiscalização orçamentária (artigo 121, 11) e ao julgamento do Presidente da República, vice-Presidente, membros dos Supremos Poderes e ministros diplomáticos (artigo 121, 9). Mensagem presidencial, escrita e enviada ao início de cada ano, relativa aos assuntos de governo e ao estado geral da República, juntamente com proposições (artigo 139, 4) é uma exigência, assim como o envio, quando requerido, de informações acerca de temas sob sua atribuição (artigo 140, 11); obrigação que também se estende aos Ministros de Estado (artigo 140, *caput*).

El Salvador não concede ao Parlamento todas as competências usuais nos grandes temas da formação e disposição das Forças Armadas e do julgamento de autoridades. Distribui às alçadas do Presidente e da Assembleia Legislativa os poderes hodiernos no que toca à negociação, aprovação e internalização dos tratados internacionais (artigos 144, 145, 146, 147, 148 e 149), à declaração de guerra e à ratificação da paz (artigo 131, 25), à fiscalização orçamentária (artigo 131, 8º), permissão ou negação do trânsito de tropas estrangeiras (artigo 131, 29). Outra república caribenha com regime presidencialista ancilado por institutos parlamentaristas, apesar de contar um Conselho de Ministros (artigo 167), o órgão ou os Ministros não são sujeitos a votos de confiança ou à retirada do voto de confiança, pelos quais se manteria ou se modificaria o Conselho. No entanto, são sujeitos à votação os relatórios de trabalho elaborados e encaminhados pelo Executivo, por intermédio de seus Ministros (artigo 131, 18º), os quais, por sua vez, são constitucionalmente responsáveis por atos sob sua jurisdição (artigo 171).

A constituição guatemalteca estabelece um regime presidencialista com um Conselho de Ministros de natureza pouco distinta, pelo qual se atribui ao congresso as competências de fiscalização orçamentária (artigo 171, *b e d*); declarar a guerra e aprovar ou rechaçar os tratados de paz (artigo 171, *f*); decretar a reparação a indenizações em caso de reclamação internacional, quando não se haja recorrido a arbitragem ou juízo internacional (artigo 171, *k*); de analisar os tratados internacionais que afetem as leis vigentes, que afetem o domínio da Nação, que estabeleçam união econômica ou política ou mecanismos criados para se alcançar fins regionais, que obriguem o Erário, que constituam compromisso para submeter qualquer assunto a decisão judicial ou arbitragem internacional, que contenham cláusula geral de arbitragem ou de submissão a jurisdição internacional e que nomeiem comissões de investigação em assuntos específicos da administração pública (artigo 171, *l*). Os tratados internacionais de direitos humanos internalizados terão estatura superior ao direito interno, à própria constituição (artigo 46). O capítulo dedicado às relações internacionais do Estado (Capítulo III, artigos 149 a 151) diz respeito aos princípios que deverão ser obedecidos, à prioridade conferida à criação de uma comunidade centro-americana e à diretriz de cooperação internacional. Como instrumento de fiscalização, as interpelações a Ministros (artigo 166), que serão feitas presencialmente, em sessão do Congresso. Mediante elas, os Ministros não poderão se ausentar do país, sequer escusar-se a responder perguntas quaisquer (artigo 167). O Presidente, o vice-Presidente e os magistrados da Corte de Constitucionalidade, Ministros e os vice-Ministros não são responsáveis perante o Parlamento, que somente terá a atribuição de declarar o cabimento ou o descabimento (artigo 165, *h*) de denúncia contra eles.

Honduras possui uma constituição com distribuições de poderes e com mecanismos políticos de fiscalização muito assemelhados aos do Brasil, exceto quanto aos tratados sob responsabilidade exclusiva do Poder Executivo, que independem de aprovação congressual.

Surpreendente é a constituição mexicana, que, em seu artigo 76, item I, é a única da América Latina a enunciar a existência de uma atribuição congressual específica de fiscalização da política exterior da nação, além de lhe conferir mais controle no processo de internalização de tratados internacionais:

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I – Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal com base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además,

aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

A constituição da Nicarágua, ao mesmo tempo em que inova em mencionar, no artigo 5, sua vinculação ao Direito Internacional Americano, um direito internacional nascido no sistema interamericano, peculiar, no artigo 10 exime a Nicarágua de reconhecer ou mesmo obrigar-se a tratados de que não seja parte contratante, o que significa um retrocesso, ao menos uma resistência, ao entendimento prevalecente acerca da cogência de tratados internacionais de direitos humanos e outras fontes de direito internacional. Quanto à internalização de tratados, permite ao congresso apenas uma análise geral e a conclusão do trâmite em sessenta dias, após os quais serão considerados aprovados, desde que legais. Embora exista a instituição do Conselho de Ministros, ela é presidida pelo Presidente da República. Atribuições usuais quanto à fiscalização orçamentária e disposição de tropas, nacionais e estrangeiras. Nenhuma previsão sobre a responsabilidade de autoridades perante o Parlamento, tampouco mecanismos de supervisão política, como os pedidos de informação e convocação de autoridades. Prevê-se o recebimento de informações anuais da lavra do Conselho Superior da Controladoria Geral da República, do Procurador de Defesa dos Direitos Humanos, do Fiscal Geral da República, do Superintendente de bancos e outras instituições financeiras e do Presidente do Banco Central, afora outras que forem requeridas. Nenhum esclarecimento quanto às autoridades sujeitas aos pedidos de informações, ou responsabilidade derivada do não atendimento a esses pedidos.

A constituição panamenha possui como único aspecto pitoresco, em relação às demais, o fato de não mencionar a quem incumbe a decisão sobre trânsito de tropas estrangeiras e disposição das tropas nacionais. Esse último aspecto se deve ao fato de que, desde 1989, em virtude de decisão do ditador Manuel Noriega, o país não tem Forças Armadas.

Antígua e Barbuda é uma monarquia constitucional parlamentar e membro da Commonwealth britânica, cujo Chefe de Estado é o soberano do Reino Unido. Como, desde a Declaração de Londres, havida no início do século XX, os membros da Commonwealth têm absoluta autonomia em suas políticas externas, é totalmente responsável por sua direção nos assuntos internacionais. Apesar disso, nenhuma menção ao tema é feita em sua Constituição, sequer aos mecanismos de relatórios periódicos, presença de autoridades no congresso, dever de informação, menos ainda à responsabilidade do parlamento em aprovar ou reprovocar

tratados internacionais ou o trânsito de tropas estrangeiras e a disposição de tropas nacionais. Resta apenas o mecanismo da “retirada do voto de confiança” em relação ao Conselho de Ministros a fórmula constitucionalizada de supervisão do Parlamento em relação ao Executivo. No mesmo sentido, a Constituição das Bahamas, de Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago. A última, no entanto, impõe o direito a que os Ministros se façam presentes nas sessões parlamentares de quaisquer das Casas, assim como o das Casas de requererem sua presença.

A Constituição cubana tem de particular a aceitação da existência de uma diplomacia parlamentar, a ser exercida pela Assembleia Nacional (artigo 79), que não se relaciona com a internalização de tratados internacionais, o que é tarefa do Conselho de Estado e do Conselho de Ministros, tampouco se relaciona com a fiscalização da política externa. Trata-se das relações internacionais com seus congêneres, no sentido da promoção do internacionalismo do proletariado, um dos princípios da política externa cubana (artigo 12).

A constituição da República Dominicana não apenas envolve o parlamento no processo de internalização de atos internacionais, fazendo-o aprová-los ou desaprová-los, mas lhe confere poderes de fiscalização e prevê os mecanismos de pedido de informação, convocação de autoridades e prestação anual, pelo Presidente da República, de informações concernentes a todos os aspectos da República. Assim também a República do Haiti (artigos 98.3, 3, e 129.2 e 129.4, respectivamente).

4 A diplomacia parlamentar no Brasil

Podemos deduzir que a diplomacia parlamentar – entendida, de forma genérica, como o envolvimento do congresso nas questões de política externa – tem, por regra geral, nas constituições latino-americanas, algumas facetas: (1) a participação na internalização de atos internacionais; (2) a fiscalização dos atos de política externa; (3) a aprovação dos indicados pelo Presidente da República para chefiar missões diplomáticas e consulares internacionais; (4) a fiscalização orçamentária; (5) a participação na definição da guerra e da paz; (6) a disposição das forças armadas; (7) a definição sobre a entrada e trânsito de tropas estrangeiras; (8) a participação nas negociações internacionais; (9) o julgamento político das autoridades por seus atos de governo; (10) o julgamento de autoridades por crimes de responsabilidade; (11) a cooperação institucional internacional. Uma agenda positiva e

abrangente que busque elevar o patamar de envolvimento do Congresso Nacional nas questões de política externa, portanto, talvez deva contemplar cada um desses aspectos.

Um dos artigos contemplados por esta edição, de autoria do Consultor Legislativo Tarciso Dal Maso Jardim, dedica-se à questão da internalização de atos internacionais, motivo por que não lhe duplicaremos esforços, senão registraremos a impressão de que a parcimônia do Poder Constituinte na redação sobre tratados deu azo a diversas interpretações colidentes a respeito de múltiplos aspectos práticos envolvendo o trâmite legislativo, ainda não pacificados. São exemplos o poder de emenda ou reserva a tratados internacionais, de emitir declarações interpretativas, de aperfeiçoar a versão do texto do acordo no idioma oficial nacional, encaminhado pela Casa Civil, em caso de ambiguidade ou obscuridade semântica, o processo de denúncia de tratado, o dever de submissão dos perdões de dívidas externas ao parlamento.

Como atos de fiscalização da política externa, percebemos nos mecanismos de pedido de informação, de audiência com Ministros e outras autoridades, nos votos de censura e de aplauso, na exigência de relatórios periódicos a serem encaminhados pelos chefes de pastas ministeriais – em alguns países, até mesmo pelo Presidente da República –, finalmente, na fiscalização orçamentária, as formas por excelência de que o Parlamento dispõe para cumprir essa que lhe é mais do que faculdade, porém, dever.

Sobre alguns desses instrumentos no constitucionalismo brasileiro, nós já nos referimos acima. Outros há que não se encontram constitucionalizados.

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. No Senado, por sua vez, as indicações não podem ser endereçadas a outro Poder (art. 224, do Regimento Interno do Senado Federal). 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 respeito ao assunto em pauta. O Projeto de Resolução do Senado 65/99 visava 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, o que parece medida oportuna.

As indicações não são instrumentos aos quais os parlamentares recorram 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 dessas indicações sugere que determinada comissão do Congresso realize estudos sobre tema de interesse parlamentar.

Retornando aos instrumentos de fiscalização política constitucionalizados, 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:

- 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, que somente versarão sobre acontecimentos internacionais, não a atos de governo.

Os requerimentos de louvor ou os votos de censura são importantes, 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.

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.

O Brasil, que historicamente se nega a endossar essa censura, no âmbito da ONU, por entendê-la como crítica velada ao regime de Castro e ato desrespeitoso ao princípio da

autodeterminação, decidiu manter o padrão de voto na CDH. 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.

Outro mecanismo interessante de influência na política internacional é a existência de comissões permanentes e temáticas, o que auxilia a formação de uma cultura parlamentar na área. 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.

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). As Comissões de Relações Exteriores e de Assuntos Externos, historicamente, ocuparam papel central no processo decisório congressional sobre política externa nas respectivas Casas Parlamentares. O engajamento legislativo no debate sobre a Guerra do Vietnã, no entanto, 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.

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

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.

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 possui, porém, mais atribuições, pois é encarregado da sabatina dos indicados aos postos de embaixador, da autorização ao 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.

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 a chefia de missões diplomáticas e consulares constitui uma das prerrogativas principais da Comissão temática 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. Recentemente, utilizou-se foi utilizado o pedido de vistas em contestação ao procedimento adotado em comissão para a sabatina²².

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.

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 (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.

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. Nos Estados Unidos, é usual obstar a aprovação de indicações para a titularidade das embaixadas. Os motivos são os mais diversos: desaprovação das

²² A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) aprovou no dia 4 de março de 2010 parecer favorável à mensagem presidencial de indicação do ministro de segunda classe Flávio Hugo Lima Rocha Junior como primeiro embaixador brasileiro na Mauritânia. A mensagem não chegou a ser colocado em votação anteriormente agendada, em razão de um pedido de vistas do senador Fernando Collor (PTB-AL), que o justificou por não haver encontrado, no documento de indicação do novo Embaixador, a assinatura do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, senão a assinatura eletrônica. <http://www.senado.gov.br/noticias/vernoticia.aspx?codNoticia=99768&codAplicativo=2>.

qualificações do indicado para o cargo em questão, mero revanchismo político ou, ainda, pessoal, dentre outros.

Outra comissão no Congresso Nacional que trata de assuntos de política externa é a Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, comissão mista permanente. Foi estabelecida por meio da Resolução do Congresso Nacional nº1, 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, proposições que devam, nos termos do disposto no art. 26 do Protocolo de Ouro Preto, constituir recomendações ao Conselho do Mercado Comum.

Além do disposto nos artigos anteriores, para providências necessárias perante a autoridade competente, a Representação Brasileira na Comissão Parlamentar do Mercosul deverá acompanhar, nos órgãos do Poder Executivo, todas as providências por eles adotadas que possam, direta ou indiretamente ser de interesse do Mercosul (art. 3).

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.

Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão 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 emitir relatório, que poderá ser utilizado por outras comissões como subsídio para estudo e formulação de parecer.

O papel da Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul não é, portanto, de apreciação formal de tratados internacionais, como ocorre com as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado. Exerce, diferentemente, trabalho de acompanhamento da evolução do Mercosul, servindo como ponto de referência e informação para as outras comissões e para os parlamentares no que diz respeito a temas atinentes ao Bloco Regional. A Representação Brasileira também exerce a função de levar ao conhecimento dos outros parlamentos do Mercosul questões de interesse brasileiro, por ocasião das reuniões da Comissão Parlamentar do Mercosul.

A Comissão Parlamentar do Mercosul, integrada por dezesseis parlamentares de cada país-membro, exerce as seguintes atribuições: acompanhar o processo de integração e informar os Congressos Nacionais; emitir recomendações sobre a condução do processo de formação do Mercosul; acelerar os procedimentos internos para garantir a inclusão na legislação doméstica dos acordos subscritos no âmbito do Mercosul; relacionar-se com o parlamento de terceiros países e desenvolver as ações necessárias para a futura instalação do Parlamento do Mercosul.

A Representação exerce, ainda, importante papel no que se refere à inclusão na legislação nacional das decisões tomadas no âmbito do Mercosul, procedimento que, embora fundamental e basilar para a evolução do Bloco, enfrenta diversos obstáculos nos países-membros, o que gera atraso na entrada em vigor de normas de relevância. Reflete, também, no Parlamento, pressões recebidas da sociedade com respeito à aprovação ou não de determinada legislação do Mercado Comum do Sul.

Embora o Parlamento tenha poderes amplos de fiscalização orçamentária – quanto à legalidade, à economicidade, e mesmo à legitimidade do gasto público²³ –, por programa e por ação, chegando a detalhes, como os elementos de despesa, ele se encontra vinculado à descrição de programas e de gastos oferecida pelo Poder Executivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ocorre que, não raro, aquele Poder apresenta ao Parlamento programas de gasto por Ministério sem escopo claro, muitas das vezes sugerindo interposição e duplicação de esforços, quando não a existência de “programas fictícios”. O Parlamento tem, nesses

²³ NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. Tributo, gasto público e desigualdade social. Jusnavigandi. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4903>

casos, a prerrogativa de emenda parlamentar de texto, exigindo, da parte do Poder Executivo, esclarecimento e maiores detalhamentos a respeito de cada programa.

Como ocorre no caso do orçamento anual de muitos Ministérios, o do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do ano de 2010, por exemplo, não apresenta ao crivo congressional, tampouco ao público, linhas de ação precisas, indo ao encontro dos vícios que apresentamos no parágrafo anterior²⁴.

Valores previstos no PLOA 2010 para o órgão: Ministério das Relações Exteriores

Programa (Cod/Desc)	PL	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autógrafo
0089 – PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	200.300.535	200.300.535	200.300.535	200.300.535
0355 – PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES	25.000.000	25.000.000	25.000.000	25.000.000
0682 – DIFUSÃO DA CULTURA E DA IMAGEM DO BRASIL NO EXTERIOR	40.000.000	40.000.000	40.000.000	40.000.000
0683 – GESTÃO DA POLÍTICA EXTERNA	139.167.628	140.267.628	140.267.628	140.267.628
0685 – ENSINO PROFISSIONAL DIPLOMÁTICO	5.120.000	5.120.000	5.120.000	5.120.000
0750 – APOIO ADMINISTRATIVO	1.045.753.869	1.044.253.869	1.044.253.869	1.044.253.869
1264 – RELAÇÕES E NEGOCIAÇÕES DO BRASIL NO EXTERIOR E ATENDIMENTO CONSULAR	673.080.000	673.080.000	673.080.000	673.080.000
1279 – ANÁLISE E DIFUSÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	17.848.584	17.848.584	17.848.584	17.848.584
TOTAL	2.146.270.616	2.145.870.616	2.145.870.616	2.145.870.616

Fonte: Siga Brasil. Senado Federal.

No que se refere à guerra e à paz, os poderes do Parlamento são mais restritos se comparados aos do congresso americano.. A ele, 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 intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas”.

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.

O convite realizado a parlamentares para integrarem delegações nacionais em negociações internacionais são comuns em ambos os Países; porém, menos frequentes do que

²⁴ Base de dados do Senado Federal: <http://www8.senado.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktoplaunch/siga/abreSiga.do?docId=3172214&kind=Webi>

o desejado pelos parlamentares nos dois casos. Nos Estados Unidos, surgiu com as negociações do tratado de paz com a Grã-Bretanha²⁵. A assiduidade 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 congressual ao Tratado de Versailles²⁶. Com o chamado ressurgimento do ativismo congressual em matéria de política externa, os parlamentares têm demandado mais participação em negociações internacionais, em ambos os Países. No Brasil, o tema gerou reflexões e, no Senado, foi apresentado o Projeto de Lei nº 189, de 2003, que, entre outras coisas, prevê o acompanhamento, por parte do Congresso, das negociações comerciais internacionais, o que poderia abrir entendimento para uma efetiva participação presencial, sem direito a voz e voto, em tais arranjos.

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 matéria²⁷.

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 eleitorais²⁸.

²⁵ LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 122.

²⁶ Idem.

²⁷ 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.pdf 2003>. Último acesso em: 1º de abril de 2010.

²⁸ Idem.

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 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 Legislativo²⁹.

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 sociedade³⁰.

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 representativas³¹. 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 acompanhar todo o processo de negociação de acordos internacionais que tratem de comércio internacional.

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

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

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.

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.

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.

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; e 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.

O julgamento político do governo existente no parlamentarismo e, como arremedo, no semi-presidencialismo, inexistente no sistema presidencialista puro, como é o caso brasileiro. Esse julgamento traz por vantagem a demonstração inequívoca, após uma análise sistemática, do alinhamento ou não e, portanto, da existência ou não de compromisso e anuência por parte do parlamento, no caso em apreço, à linha de política externa e ação administrativo-governamental nessa seara. Aproximar-se-iam desse julgamento os votos de

censura ou louvor a atos de governo e a aprovação dos relatórios anuais que os Ministérios, dentre eles, a Chancelaria, encaminhariam ao Congresso. Igualmente, a aprovação de um relatório presidencial anual sobre o estado da nação, a ser apresentado ao parlamento.

Finalmente, quanto à cooperação institucional internacional, a 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 Assembleia 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)³².

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, 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 Federal³³.

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

³² BRASIL. Senado Federal. SF. Banco de dados. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>

³³ BRASIL. Senado Federal. SF. Banco de dados. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>

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 bilaterais³⁴.

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 Revigoração 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 Países³⁵.

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.

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

³⁴ Idem.

³⁵ Ibidem.

permissão do Governo norte-americano³⁶. Os casos de diplomacia pessoal realizada por parlamentar são raros nos Estados Unidos. Não constam exemplos no Brasil do exercício dessa modalidade de diplomacia³⁷.

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 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 Coreia³⁸.

5 O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores: a inspiração do constitucionalismo regional para o aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalização

Uma das fortes tendências do constitucionalismo internacional, conforme visto na parte introdutória deste estudo, é atribuir ao Parlamento mecanismos cada vez mais numerosos de controle dos atos de política externa. A opinião pública tem, paulatinamente, se assenhoreado do tema, feito reverberar opiniões e críticas a respeito dos casos que lhe são dados a saber, polêmicos ou mesmo rumorosos, e, assim, pressionado governo e parlamento, em intensidades variáveis, na direção considerada a mais correta e justa. A tendência é que essa aproximação seja aprofundada e que a política externa se configure em mais um palco de pressão popular. Natural que assim seja, já é próprio da densificação das relações diplomáticas a afetação, ou a percepção dessa afetação, das negociações no cotidiano do povo, agora mais perceptivo aos motivos que engendraram tal ou qual mudança, benfazeja ou maléfica, e mais cioso do seu poder de influência.

³⁶ LINDSAY, James M. Congress and the Politics of U.S. foreign policy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 120.

³⁷ BRASIL. Senado Federal. SF. Banco de dados. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>.

³⁸ LINDSAY, p. 127.

Exceto pela constituição cubana, não identificamos nenhuma carta latino-americana onde inexista a determinação de fiscalização dos atos do Executivo pelo Legislativo. Algumas cartas constitucionalizam mais instrumentos de fiscalização política, outras apresentam mecanismos inovadores. A algumas são dirigidas críticas, registradas pela literatura consultada, quanto à eficácia de suas ferramentas de fiscalização.

Ao cotejarmos os meios de fiscalização dispostos nas constituições latino-americanas e estaduniense com aqueles determinados pela normativa brasileira (constituição e regimento interno das duas casas parlamentares), notamos algumas compatibilidades e muitas lacunas. Alguns desses meios de controle, inexistentes no Brasil, sem alterar seu sistema presidencialista puro, poderiam inspirar a mudança legislativa no sentido da promoção da eficácia da supervisão (de legalidade, legitimidade e economicidade) dos atos de política exterior. Em outros momentos, disposições constantes nas cartas daqueles países elucidam, esclarecem ou mesmo elevam o tom de importância da fiscalização congressional nessa seara. Tanto os novos aparatos de fiscalização, quanto as novas redações constitucionais são promissoras na busca pelo aprimoramento normativo. Compendiamos:

1. a previsão constitucional, tal como o faz a Carta mexicana, do poder de o Congresso analisar e fiscalizar a política exterior desenvolvida pelo Poder Executivo Federal;
2. no mesmo sentido de marcar e promover a cultura institucional da diplomacia parlamentar, a disposição constitucional, a exemplo de Cuba, que prevê essa “modalidade” de diplomacia, a ser exercida pelo Parlamento;
3. uma disciplina mais detalhada sobre as regras de internalização de tratados internacionais, à exemplo da constituição chilena, de forma a dirimir dúvidas com relação, entre outras coisas, ao direito do parlamento de apresentar reservas, ao dever do Executivo de lhe submeter tratados para denúncia, à obrigação também daquele poder de remeter à análise congressional atos unilaterais de política externa, como perdões de dívida externa, que, se a rigor não são tratados-contratos (não impõem obrigações sinalagmáticas), não deixam de ser atos de política externa que envolvem o Erário;
4. formas de o Legislativo se manifestar sobre os atos de governo, marcando o alinhamento ou a divergência da maioria parlamentar à política externa, seja por votos de censura ou aplauso a ato de política nacional como um todo – de política externa, no particular –, seja pela imposição constitucional ao Presidente a República e aos Ministros de apresentarem, anualmente, relatórios, respectivamente, sobre o estado da nação e a gestão de suas pastas, a serem submetidos a aprovação congressional;

5. meios pelos quais o Legislativo participaria de negociações internacionais, na qualidade de ouvinte;
6. a submissão de diretores brasileiros de entidade governamentais binacionais à aprovação senatorial, tal como ocorre no caso dos indicados pelo Presidente da República para chefiar missões consulares e diplomáticas, como já o admite a Carta Constitucional do Paraguai;
7. a obrigação de que as respostas aos pedidos de informação encaminhados às autoridades pelos parlamentares sejam dispostas ao público, salvas as informações de caráter sigiloso, como forma de lhes promover a participação e fiscalização democrática, também como meio de prestar contas sobre os debates parlamentares ensejados sobre a matéria em questão;
8. criação de estatuto que regesse todos os grupos parlamentares, de forma a evitar a duplicidade de trabalhos e a pulverização de esforços, facilitando o aprendizado institucional;
9. maior assertividade na fiscalização orçamentária.

De resto, o Parlamento Brasileiro já conta com um manancial de competências suficientes para, ciosamente acionados, cumprir seu destino institucional. Evoquemos à lembrança a primeira legislatura do Império brasileiro, tão desprovida de atribuições constitucionais na área internacional, de início, porém, insuspeitamente ativa e irresignada aos ditames do Executivo³⁹ a ponto de, mais por sua demanda persistente, em oposição ao leonino sistema de tratados a que o Brasil se submeteu para negociar sua independência, do que pela mera importação e mimetismo de institutos internacionais, ter conquistado o que hoje parece ser a mais banal de suas atribuições: o poder de aprovação ou rejeição a atos internacionais.

O Parlamento brasileiro nasceu sob o signo do protagonismo na área internacional, em uma época desafiada pelas circunstâncias, na qual abundaram as guerras fronteiriças e no Prata, os avanços das potências estrangeiras no sentido de intervir no sistema interamericano de nações, e no qual se necessitava afirmar a jovem nação perante o sistema internacional. Uma época de efervescência cívica e criativa, na qual tribunos conceberam verdadeiras teorias de política e de política externa e, independentemente de sua filiação partidária, mostraram-se dispostos a não aceitar passivamente decisões autocráticas do Poder Imperial julgadas deletérias para os objetivos nacionais, mesmo quando o único poder constitucional e formal que lhes cabia na matéria fosse o das ideias. A instituição parlamentar

³⁹ CERVO, Amado Luiz. O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889). Editora Universidade de Brasília. Coleção Temas Brasileiros. 1981, p. 7.

não pode, assim, olvidar a majestade de seu passado e a grandiosidade de sua missão e busca corretamente, em nosso julgamento, a afirmação e o enriquecimento de sua missão histórica.

Bibliografia

BOROWIAK, Graig. *Democratic Accountability: Lessons from the Federalists and Anti-Federalists*. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/8/7/4/5/pages87455/p87455-1.php.

BLIX, Hans. *Desarmando o Iraque: Inspeção ou invasão?* A Girafa. 2004.

CAMERON, Maxwell A. & TOMLIN, Brian W. **The Making of NAFTA: how the deal was done**. Cornell University Press. Ithaca and London. 2002.

CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge & ZOVATTO, Daniel (org.). *Tendencia Del Constitucionalismo em Iberoamerica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral, Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, Instituto iberoamericano de derecho constitucional. Serie Doctrina Jurídica. Nº 514. México, 2009.

CERVO, Amado Luiz. **O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)**. Editora Universidade de Brasília. Coleção Temas Brasileiros. 1981, p. 7.

Common Ground: a practical guide to the Commonwealth. <http://www.commonwealthfoundation.com/LinkClick.aspx?fileticket=oSSIkTcrrQg%3d&tabid=326>.

DIPPEL, Horst. *História do Constitucionalismo Moderno*. Novas Perspectivas. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. 2007, p. 9.

DIPPEL, Horst. *O surgimento do constitucionalismo moderno e as primeiras constituições latino-americanas*. Notícia do Direito Brasileiro. Universidade de Brasília. Faculdade de Direito. Nova Série. N 13. 2006. Brasília. ISSN 1516-912X, pp. 63 e 64.

FISHER, Louis. *Foreign Policy Powers of the President and Congress*. Annals, AAPSS, 499, September 1988, pp. 148-159.

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>. Último acesso em: 1º de abril de 2010.

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

ROYO, Javier Pérez. **Influencia del oconstitucionalismo español en el constitucionalismo iberoamericano**, pp. 419-430.

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.

PRAELI, Francisco José Eguiguren. El Régimen presidencial “atenuado” en El Peru y su particular incidència em lãs relaciones entre gobierno y congreso. CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge & ZOVATTO, Daniel (org.). ***Tendencia Del Constitucionalismo em Iberoamerica***. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autônoma de México. Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral, Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, Instituto iberoamericano de derecho constitucional. Serie Doctrina Jurídica. N° 514. México, 2009, p. 383.

VEJA. O General ainda resiste. Outubro de 1962. <http://veja.abril.com.br/historia/crise-dos-misseis/franca-referendo-de-gaulle.shtml>. BOUTILLIER, Clément & HAMMER, Michael. ***Un Président Irresponsable?*** http://www.oneworldtrust.org/index.php?searchword=Un+president+irresponsable&ordering=&searchphrase=all&option=com_search

WOLFER, Thiago & Jesus, Viviane de. Diplomacia Cidadã e a contribuição de Edward Azar. BRIGAGÃO, Clóvis & MELLO, Valerie de Campos (Orgs.). ***Diplomacia Cidadã: Panorama Brasileiro de Prevenção de Conflitos Internacionais***. Gramma. 2006, p. 247.

WREN, Claire. ***Parliament, Accountability and Foreign Policy in the UK***. <http://www.greenleaf-publishing.com/content/pdfs/af08wren.pdf>.