



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

ALEX DOUGLAS MEAUX DIAS RODRIGUES

BASE LEGAL PARA A PARADIPLOMACIA: O CASO DE FOZ DO IGUAÇU

**JOÃO PESSOA
2022**

ALEX DOUGLAS MEAUX DIAS RODRIGUES

BASE LEGAL PARA A PARADIPLOMACIA: O CASO DE FOZ DO IGUAÇU

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação da Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Área de concentração: Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Milena Barbosa de Melo.

**JOÃO PESSOA
2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

R696b Rodrigues, Alex Douglas Meaux Dias.
Base legal para a paradiplomacia [manuscrito] : o caso de Foz do Iguaçu / Alex Douglas Meaux Dias Rorigues. - 2022.
28 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas , 2022.

"Orientação : Profa. Dra. Milena Barbosa de Mélo ,
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Gestão pública. 2. Paradiplomacia. 3.
Institucionalização. 4. Foz do Iguaçu. I. Título

21. ed. CDD 351

ALEX DOUGLAS MEAUX DIAS RODRIGUES

BASE LEGAL PARA A PARADIPLOMACIA: O CASO DE FOZ DO IGUAÇU

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado a/ao Coordenação /Departamento do Curso de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Pós-graduado em Gestão Pública Municipal.

Área de concentração: Gestão Pública

Aprovada em: 22/11/2022

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



MILENA BARBOSA DE MELO
Data: 22/11/2022 20:37:48-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Milena Barbosa de Mélo (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Profa. Lorena Fátima Duarte Fernandes

Ana Luiza Figueiredo Quirino Teixeira

LISTA DE TABELA

TABELA 1 – Organização político-administrativa do Brasil.....	12
--	-----------

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 METODOLOGIA.....	10
3 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	11
4 A ATUAÇÃO EXTERNA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	17
5 O CASO DE FOZ DO IGUAÇU.....	21
6 CONCLUSÃO.....	23
REFERÊNCIAS.....	25

BASE LEGAL PARA A PARADIPLOMACIA: O CASO DE FOZ DO IGUAÇU

Alex Douglas Meaux Dias Rodrigues*

RESUMO

O presente artigo científico tem como objetivo analisar como o Município de Foz do Iguaçu tem fundamentado juridicamente a sua atuação internacional. A partir da compreensão do fenômeno denominado Paradiplomacia - concernente à atuação internacional de unidades políticas subestatais – a pesquisa adentra nas discussões contemporâneas sobre a fundamentação legal da prática, uma vez que a inserção internacional dos entes federativos brasileiros não se encontra expressamente prevista na Constituição Federal de 1988, o que implica dúvidas sobre a constitucionalidade do fenômeno. Nesse âmbito, lastreado no Princípio da Supremacia da Constituição, considera controversa a validade da atuação externa dos entes federativos brasileiros. Assim, com base nesse pressuposto, adentra no estudo do referencial normativo contido no Decreto nº 29.134/2021. O artigo tem, portanto, natureza qualitativa, sendo guiada pelo método dialético e tendo como referências bibliografia especializada sobre o objeto de estudo, além de fontes documentais legais. Conclui com a análise da base legal existente, observando-a em cotejo com as disposições da Constituição Federal de 1988 e com as compreensões existentes sobre a validade da internacionalização municipal no Brasil.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Institucionalização. Foz do Iguaçu.

ABSTRACT

This scientific article aims to analyze how the Municipality of Foz do Iguaçu has legally based its international action. From the understanding of the phenomenon called Paradiplomacy - concerning the international action of sub-state political units - the research enters into contemporary discussions on the legal foundation of the practice, since the international insertion of Brazilian federative entities is not expressly provided for in the Federal Constitution of 1988, which implies doubts about the constitutionality of the phenomenon. In this context, based on the Principle of Supremacy of the Constitution, it considers the controversial validity of external action of Brazilian federative entities. Thus, based on this assumption, it enters the study of the normative reference contained in the Decree nº 29.134/2021. Therefore, the article has a qualitative nature, being guided by the dialectical method and having as references specialized bibliography on the object of study, in addition to legal documentary sources. It concludes with the analysis of the existing legal basis, observing it in comparison with the provisions of the Federal Constitution of 1988 and with existing understandings about the validity of municipal internationalization in Brazil.

Keywords: Paradiplomacy. Institutionalization. Foz do Iguaçu.

* O autor é graduado em direito (2010) e em Relações Internacionais (2013) pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), sendo, também, mestre (2016) em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB. Endereço na Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1030084688074513>. Contato: alexdmeaux@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Não restam dúvidas de que os Estados¹ ainda se constituem como os principais atores do Sistema Internacional², mas isso não implica afirmar que são os únicos. Tem sido cada vez mais comum observarmos a atuação internacional de unidades políticas subestatais³ assumindo funções que, tradicionalmente, caberiam aos Estados.

As unidades políticas subestatais, conforme explica Rodrigues (2013), são pessoas jurídicas de direito público interno possuidoras de um determinado grau de autonomia jurídico-política sobre uma parcela territorial do Estado. Essas entidades têm atuado no exterior, representando a população que lhe é concernente, geralmente, a partir dos limites de sua autonomia, uma vez que não gozam de soberania⁴ e nem possuem personalidade jurídica internacional⁵.

A atuação externa das unidades políticas subestatais, enquanto fenômeno, tem recebido no nome de Paradiplomacia, conceito que representa, segundo Prieto (2004), o estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios de entidades políticas subestatais com entidades estrangeiras públicas ou privadas “objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional” (PRIETO, 2004, p.251).

A Paradiplomacia, embora não seja recente⁶, tem se tornado cada vez mais forte no cenário internacional. Assim, é compreendida no âmbito da complexificação das relações internacionais, principalmente na preponderância das chamadas *Low Politics* (especificamente em temas econômicos, políticos e culturais) que, segundo

¹ Comumente, elenca-se três elementos para conceituar o Estado: território, governo e povo. Assim, “o Estado é um corpo político-jurídico-administrativo complexo dotado de unidade territorial, governo reconhecido interna e externamente, regido pelo Direito, tendo centralidade no plano da arena internacional por meio do exclusivismo da prática diplomática e comportando uma determinada sociedade civil internacional” (CASTRO, 2012, p. 436).

² Explica Bull (2002) que um sistema de Estados é formado quando dois ou mais Estados têm contato suficiente entre si e impacto suficiente sobre as decisões do outro, para tornar o comportamento de cada um necessário aos cálculos do outro.

³ Conforme demonstrou Rodrigues (2013), as Unidades Política Subestatais recebem nomes diversos, por exemplo: Estados membros ou federados, Províncias, Regiões Autônomas, *Länder*, Cantões, Departamentos, Municípios e Cidades.

⁴ De acordo com Bobbio et al (1998), o conceito político-jurídico de soberania, em sentido lato, indica o poder e mando em última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado. Desse modo, “este conceito está, pois, intimamente ligado ao de poder político: de fato, a soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder de direito” (BOBBIO et al. 1998, p. 1179).

⁵ Segundo Portela (2022), muito embora pensadores do Direito Internacional contemporâneo reconheçam que indivíduos, empresas e Organizações não Governamentais (ONGs), pelo fato de terem alguns direitos e situações regulados no Direito Internacional possuam personalidade internacional, o fato é que apenas os Estados e as Organizações Internacionais são sujeitos de Direito Internacional, contando com possibilidade ampla de atuação no cenário jurídico externo, mais especificamente, a capacidade de elaborar normas internacionais e a circunstância de serem seus destinatários imediatos.

⁶ Pode-se mesmo dizer que a Paradiplomacia antecedeu a Diplomacia tradicional se levamos em consideração que o surgimento desta adveio do estabelecimento de missões entre cidades setentrionais italianas no século XIII. Silva (2002), por exemplo, afirma a primeira Missão Diplomática permanente foi estabelecida por Milão junto ao governo florentino no ano de 1446, antecipando a formação dos Estados Modernos.

Hocking (2004), tem acabado por aproximar a política interna da internacional, arrefecendo o Estado autocentrado.

Desse modo, concebe-se que a partir da globalização⁷ e dos regimes transnacionais diluíram-se “a distinção entre assuntos domésticos e exteriores, e, da mesma maneira, transformaram a divisão de responsabilidades entre o Estado e os governos subestatais” (KEATING, 2004, p.49).

O Brasil - Estado que se constitui como uma República Federativa integrada pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios⁸ - obviamente, não está alheio a essa realidade. Sabe-se que os entes federativos brasileiros, divididos entre 26 estados e 1 distrito federal, contabilizando, ainda, 5.568 municípios, há pelo menos duas décadas, têm atuado internacionalmente.

Nesse âmbito, o fenômeno da atuação externa dos Estados e Municípios brasileiros tem sido explicado como decorrente de dinâmicas estruturais exógenas e endógenas. Como marco histórico internacional, é o advento da ordem surgida com o processo que levou ao fim da Guerra-Fria e que se caracterizou pela forte Globalização econômica e interdependência entre os Estados que fundamente a compreensão da tessitura de relações travadas pelas unidades políticas subestatais.

Pari passu a esse processo, em âmbito interno, o advento da redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, se foram importantes por embasarem juridicamente a possibilidade de um país que atuasse como promotor de direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, vieram a reboque, conforme explica Melo Romão (2009), da adoção de políticas neoliberais que propiciaram o afrouxamento das hierarquias internas, permitindo que os Estados e Municípios brasileiros fossem motivados a participarem do cenário internacional.

Em profundidade, o fato é que a adoção de políticas de abertura econômica, a desestatização de empresas públicas e a transformação do Estado de entidade intervencionista a reguladora de mercados tem arrefecido a capacidade do Estado brasileiro de concretizar os imperativos constitucionais mais básicos, amainando estruturalmente o seu protagonismo como agente transformador da sociedade e escancarando-o aos fluxos da descentralização globalizante: coube, assim, às unidades políticas subestatais brasileiras uma atuação preponderante na defesa de seus interesses, de modo que o ambiente internacional surgiu como mais um feixe de possibilidades.

Não se trata, entretanto, de uma panaceia. Deve-se consignar que a Paradiplomacia, no Brasil, possui ainda uma dimensão estruturalmente problemática: não há contornos jurídicos claros a respeito da atuação dos entes federados, e mais, questiona-se a própria constitucionalidade do fenômeno, pois não há previsão expressa dessa possibilidade no rol de competências para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essa problemática da fundamentação constitucional da Paradiplomacia no Brasil tem sido abordada por pesquisadores do ramo do Direito e das Relações Internacionais, pelo menos, a mais de uma década, a exemplo de Rodrigues (2004), Prazeres (2005), Kulgemas e Branco (2005), Castello Branco (2008), Moraes (2011),

⁷ Refere-se, aqui, à Globalização, fenômeno que, segundo Santos (2002) explicita a intensificação transnacional das interações econômicas, políticas e culturais.

⁸ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 2022a).

Rodrigues (2013) e Froio (2015), compreendendo-se a existência estrutural de um cenário de insegurança jurídica em cotejo com aspirações consideradas legítimas para os entes federados.

Não obstante esse dado, um fato interessante tem chamado a atenção, merecendo a atenção do universo jurídico: a criação, pelo Município de Foz do Iguaçu, no Paraná, de uma comissão para construção de um plano municipal de relações internacionais⁹ e a instituição de uma diretoria de relações internacionais. Desse modo, questiona-se: como o Município de Foz do Iguaçu tem fundamentado juridicamente a sua inserção internacional?

Considerando-se a problemática referente a discussão sobre a competência constitucional para a atuação internacional dos Estados e Municípios brasileiros, tem-se que o objetivo geral do presente trabalho é a análise de como o Município de Foz do Iguaçu tem fundamentado juridicamente a sua atuação internacional, aspecto importante para servir de base para outros municípios interessados em uma inserção internacional amparada legalmente.

A consecução do objetivo geral do trabalho perpassa pela necessidade de fracioná-lo em três objetivos específicos: a) compreender como a constituição da República Federativa do Brasil delimita as competências materiais e legislativas para os entes federativos que a compõem, abordando especificamente, nesse âmbito, a atuação nas relações internacionais; b) compreender como o fenômeno da atuação externa dos Estados e Municípios brasileiros tem sido justificada juridicamente, ante a ausência de dispositivos constitucionais expressos nesse sentido e c) analisar as especificidades normativas que nortearam a inserção internacional do Município de Foz do Iguaçu (a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado do Paraná e a Lei Orgânica Municipal), especialmente na criação de uma comissão para construção de um plano municipal de relações internacionais e na instituição de uma diretoria de relações internacionais.

O trabalho se estrutura em três partes, em conformidade com os objetivos específicos. Na primeira parte abordamos como se estrutura a federação brasileira, adentrando nas competências constitucionais dos entes federativos brasileiros. Na segunda parte, adentra-se nas discussões concernentes a constitucionalidade da atuação externa desses entes para, na terceira parte, analisar como o Município de Foz do Iguaçu tem fundamentado juridicamente a sua inserção internacional.

O trabalho é concluído, ao final, com as considerações a respeito do objeto de estudo, demonstrando a necessidade de se regulamentar o fenômeno em termos nacionais, permitindo contornos claros à atuação internacional para os Estados e, sobretudo, para os Municípios brasileiros.

2 METODOLOGIA

A análise de como o Município de Foz do Iguaçu tem fundamentado, juridicamente, a sua atuação internacional possui natureza qualitativa e uma metodologia de abordagem dialética sobre material bibliográfico e documental concernente à temática, a exemplo de livros, artigos, dissertações, teses e legislação.

Consigna-se que a metodologia de abordagem dialética se constitui como “método da contestação da realidade posta, que se ocupa de “gerar uma apreciação sob outra perspectiva, enfatizando as suas contradições” (NASCIMENTO; SOUSA,

⁹ Disponível em: <<https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia-47825>>. Acesso em: 05 nov.2022.

2015, p. 58). De acordo com Gil (2016), a metodologia de abordagem dialética é positiva porque privilegia a mudança qualitativa, diferentemente, pois, das pesquisas fundamentadas em abordagens quantitativas.

Outrossim, a referida metodologia leva a uma interpretação dinâmica da realidade, na qual “os fatos sociais precisam ser entendidos em sua relação com aspectos políticos, econômicos, culturais. Não há fatos isolados e, portanto, não podem ser compreendidos se considerados isoladamente” (HENRIQUES; MEDEIROS, 2017, p. 49).

Considerando-se que objeto da pesquisa é compreendido a partir da utilização da metodologia de abordagem dialética, pontua-se que a pesquisa bibliográfica e documental que a fundamenta, segundo Fonseca (2002), caracteriza-se por se desenvolver a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicizadas.

Outrossim, tem-se que a estrita análise dos documentos de natureza legal (a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado do Paraná e a Lei Orgânica Municipal) demandou o método de procedimento comparativo, esse que, segundo Schneider e Schmitt (1998), apresenta vantagens quando se pretende analisar sistemas jurídicos ou institutos jurídicos, como é o presente caso.

3 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), o Brasil possui 8.515.759,090 km². Esse imenso território organiza-se de maneira federativa, sendo composto pelo enlace de 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5.568 Municípios.

Na composição dos entes federativos brasileiros podem ser observadas quatro entidades¹⁰, todas elas unidas de forma indissolúvel, conforme estabelece do art. 1º da Constituição Federal¹¹. A primeira dessas entidades é a União, que de acordo com Silva (2016) é uma entidade federal autônoma, formada pela reunião das outras partes componentes, a quem cabe exercer as prerrogativas de soberania do Estado brasileiro.

Os Estados, por outro lado, “são as entidades públicas que compõem e dão estrutura a um Estado federal” (BERNARDES e FERREIRA, 2020, p.434). Os municípios, por sua vez, segundo os precitados autores¹², podem ser concebidos como entidades estatais, dotadas de personalidade jurídica própria e autonomia político-administrativa, cujo território integra determinado Estado-membro.

Finalmente, o Distrito Federal, entidade igualmente dotada de autonomia constitucional, tem natureza híbrida, entre funções estaduais e municipais. Outrossim, pelo fato de nele se situar a capital nacional, Brasília, onde funciona a sede física da União, tem tutelados por esta certos serviços e atividades, conforme explica Silva

¹⁰ “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2022a)

¹¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 2022a)

¹² Id. p.439.

(2016). Observe, abaixo, a tabela sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil:

Tabela 1: Organização político-administrativa do Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
UNIÃO		
ESTADOS	MUNICÍPIOS	DISTRITO FEDERAL
Minas Gerais	853	1
São Paulo	645	
Rio Grande do Sul	497	
Bahia	417	
Paraná	399	
Santa Catarina	295	
Goiás	246	
Piauí	224	
Paraíba	223	
Maranhão	217	
Pernambuco	185	
Ceará	184	
Rio Grande do Norte	167	
Pará	144	
Mato Grosso	141	
Tocantins	139	
Alagoas	102	
Rio de Janeiro	92	
Mato Grosso do Sul	79	
Espírito Santo	78	
Sergipe	75	
Amazonas	62	
Rondônia	52	
Acre	21	
Amapá	16	
Roraima	15	
TOTAL: 26	TOTAL: 5568	TOTAL: 1

Fonte: próprio autor, a partir de dados coletados do IBGE (2022).

O exercício das prerrogativas de soberania distingue fundamentalmente as prerrogativas da União em relação às dos demais entes federativos, que gozam de autonomia. Aliás, importa consignar que logo no primeiro inciso do primeiro artigo da Constituição Federal de 1988¹³ é possível ler que a soberania é fundamento da República Federativa do Brasil.

¹³ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania”. (BRASIL, 2022a)

Em profundidade pode-se afirmar que a soberania se relaciona com a noção de que o Estado (que no caso brasileiro, organiza-se de forma federativa), possui independência e exclusividade de se autodeterminar tanto internamente, dentro dos limites do seu território quanto externamente, nas relações internacionais. Nesse âmbito, aliás, de acordo com Bobbio (1998), a soberania enquanto conceito em sentido lato, indica o poder e mando em última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado.

A União, na técnica de repartição das competências prevista na Constituição Federal de 1988, pela condição ínsita de reunir as demais entidades componentes do Estado brasileiro, possui personalidade jurídica de direito público interno como os demais entes federativos, sendo, nessa qualidade, titular de direitos e de obrigações¹⁴. Mas também possui ainda personalidade jurídica de direito público externo, representando, nas relações internacionais, a República Federativa do Brasil.

No âmbito interno, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios gozam de autonomia, conceito que, segundo Silva (2016), pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa, havendo uma distribuição constitucional de poderes entre esses entes federativos que é, em profundidade, o ponto nuclear da noção de Estado federal. Nesse sentido:

Numa federação – e assim ocorre na brasileira – nem a União nem os Estados-membros são soberanos; são reciprocamente autônomos. Soberano, pois, é o Estado federado, devidamente estruturado pela Constituição Federal. Na federação, os Estados-membros subordinam-se à Constituição Federal, que lhes confere competências, assim como as confere à União (Estado Central). Nela, a União e os Estados federados são autônomos, mas não são soberanos, já que encontram limites em seu agir na Constituição Federal, que, sobrepassando-os, dá validade, em última análise, aos atos jurídicos que praticam. Em rigor, portanto, soberano foi somente o poder constituinte que editou e fez obedecida a Constituição Federal. (FARIA; MAZZILLI; CARRAZZA, 1989, p. 25).

A autonomia de que gozam as entidades federativas refere-se, conforme explicam Bernardes e Ferreira (2020), à capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. Essa divisão quadripartite da autonomia implica, segundo os autores¹⁵, que:

- a) Em termos de auto-organização e autolegislação, tem-se, no caso dos Estados, que os entes federativos se auto-organizam por meio de constituições estaduais e, num nível normativo inferior, mediante a legislação baixada pelas respectivas Assembleias Legislativas. Os Municípios, por outro lado, auto-organizam-se por intermédio das chamadas leis orgânicas e legislam por meio das leis municipais. Finalmente, o Distrito Federal se auto-organiza por meio da Lei Orgânica distrital e da legislação aprovada pela Câmara Distrital.
- b) Em termos de autogoverno, tem-se que os Estados, possuem a capacidade de formação e constituição autônoma dos Poderes Executivo,

¹⁴ “Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: I - a União; II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III - os Municípios;”. (BRASIL, 2022c).

¹⁵ Id. pp. 436-442.

Legislativo e Judiciário, sem a interferência federal. No caso do Distrito Federal, o autogoverno distrital é exercido por Poderes Executivo e Legislativo próprios, não obstante o Judiciário seja tutelado pela União. E, com relação aos Municípios, tem-se que contam com Executivo e Legislativo próprios, sendo o Judiciário administrado pelo Estado-membro.

- c) Em termos de autoadministração, tem-se que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se autoadministram no âmbito de suas competências constitucionais (administrativas, legislativas, tributárias) sem a interferência da União, salvo as exceções previstas na Constituição.

Deve-se consignar, ainda, que a concessão de autonomia aos entes federados lastreia uma divisão de competências, essas que podem ser conceituadas como “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (SILVA, 2016, p. 483). Essas competências encontram-se descritas na Constituição Federal, tendo sido organizadas a partir do princípio da predominância de interesses. Desse modo:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, [...]. (SILVA, 2016, p. 482).

Considerando-se o princípio da predominância de interesses, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu título III, discriminou extensivamente o rol de competências de cada ente federativo. Doutrinariamente, de acordo com a maioria dos doutrinadores, a exemplo de Silva (2016), Martins (2019), Bernardes e Ferreira (2020), pelo conteúdo das competências, pode-se agrupá-las por classes segundo sua natureza, sua vinculação cumulativa em mais de uma entidade e seu vínculo a função de governo. Destarte:

Sob esses vários critérios, podemos classificar a competências primeiramente em dois grandes grupos com suas subclasses: (1) competência material, que pode ser: (a) exclusiva (art. 21); e (b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); (2) competência legislativa, que pode ser: (a) exclusiva (art. 25, §§1º e 2º); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (art. 24); (d) suplementar (art.24, §2º). (SILVA, 2016, p. 484)

A competência material refere-se ao âmbito político e administrativo. Conforme explicou Rodrigues (2013, apud AGRA, 2006), a competência material exclusiva, prevista no art. 21, diferencia-se da comum, prevista no artigo 23 porque pertence apenas a União e não pode ser delegada aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios enquanto a competência comum tem sua titularidade pertencente a todos os entes federados.

A competência legislativa, por outro lado, como o próprio adjetivo explicita, refere-se à capacidade legiferante do ente federativo. De acordo com o citado autor¹⁶, a competência legislativa exclusiva foi concedida aos Estados-membros nas questões

¹⁶ Id. p.45.

que não lhe foram expressamente vedadas (artigo 25, §§1º e 2º), essas que foram agrupadas no âmbito da competência legislativa privativa da União (artigo 22). A competência legislativa concorrente (artigo 24), por outro lado, é da União, dos Estados e do Distrito Federal, enquanto a competência legislativa suplementar (artigo 24, §2º) pertence aos Estados, diante da edição de normas gerais pela União. Finalmente, tem-se na Constituição Federal que os Municípios se regem por Lei Orgânica (art. 29).

No cotejo entre as competências material e legislativa, a Constituição Federal é expressa e taxativa em conferir à União a dimensão internacional do Estado brasileiro. Primeiramente, no que concerne às competências materiais, tem-se que as disposições normativas que tratam das relações internacionais estão previstas nos incisos I a V¹⁷ do artigo 21, o que implica uma competência exclusiva da União para a questão, não podendo ser delegada aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios. Corroborando esse entendimento:

O art. 21 da Constituição Federal traz um rol de competências não legislativas exclusivas da União. Primeiramente, as competências não legislativas implicam competências políticas e administrativas, que serão exercidas pela União. Outrossim, competências exclusivas são aquelas intransferíveis, indelegáveis aos demais entes federativos. O primeiro grupo de competências exclusivas (art. 21, I a IV, CF) corresponde às competências pelas quais a União representa o Estado brasileiro internacionalmente, como vimos em item anterior deste capítulo. São competências da União: “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (art. 21, I, CF), bem como “declarar a guerra e celebrar a paz” (art. 21, II, CF). No caso da guerra, será declarada pelo Presidente da República, depois de autorizado pelo Congresso Nacional (art. 49, II, CF). (MARTINS, 2019, pp. 1361-1362).

Deve-se pontuar, também, que a interpretação de que as relações internacionais são competência exclusiva da União pelo fato de que, nos incisos VII, VIII, IX, X, XIX e XX do Art. 84¹⁸ - referentes às competências privativas do Presidente da República - cabe ao chefe do Poder Executivo da República Federativa do Brasil (e não a Governadores ou Prefeitos) as relações internacionais do país. Corroborando essa afirmação:

¹⁷ “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente” (BRASIL, 2022a)

¹⁸ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio; X - decretar e executar a intervenção federal; [...] XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; [...]” (BRASIL, 2022a).

No Brasil, os dispositivos constitucionais que interessam à matéria são o artigo n. 21, I, que afirma ser competência da União a manutenção de relações com Estados estrangeiros, e o artigo 84, IV, que confirma a prerrogativa do presidente da República na celebração de atos internacionais. A doutrina constitucionalista no Brasil defende quase unanimemente o monopólio da política externa brasileira por parte do Estado Federal, com base nesses dispositivos da Constituição de 1988. (PRAZERES, 2004, p. 308).

Outrossim, concernentemente a competência legislativa, verifica-se no artigo 22 da Constituição Federal o elencar de diversos incisos que abordam a dimensões que tangenciam com as relações internacionais de um país¹⁹. No caso, como se sabe, o artigo 22 abrange as competências legislativas privativas, que são da União, mas que, pelas disposições do parágrafo único, podem vir a ser transferidas aos Estados através de lei complementar, a fim de que legislem sobre questões específicas concernentes às matérias elencadas. Não há, contudo, lei complementar que especifique essa atribuição para o âmbito das relações internacionais.

Depreende-se, portanto, tendo como base Marrafon (2014), que não obstante a Constituição Federal de 1988 tenha implantado um federalismo em três níveis, isto é, composto pela União, Estados-membros (e Distrito Federal) e Municípios, indicando-se uma maior descentralização administrativa e legislativa, não se abriu mão do foco da gestão das relações internacionais pela União, a cargo da Presidência da República.

¹⁹Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX - propaganda comercial. XXX - proteção e tratamento de dados pessoais. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo” (BRASIL, 2022a).

4 A ATUAÇÃO EXTERNA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Há consenso no sentido de que a Constituição Federal de 1988, ao discriminar a repartição de competências entre os entes federativos, conferiu apenas à União a dimensão internacional da República Federativa do Brasil, conforme disposições previstas no art. 21, I a IV c/c art. 84, VII, VIII, IX, X, XIX e XX da carta constitucional brasileira.

Nesse sentido, portanto, “a situação dos Municípios é a mesma dos Estados federados e do Distrito Federal nesta matéria: nem há competências, nem existe reconhecimento legal para ações internacionais” (RODRIGUES, 2004, p.451). Outrossim:

A Constituição da República de 1988, como já restou demonstrado à sociedade, não institucionalizou, definitivamente, a Paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro. Toda a competência internacional é atribuída a União. (CASTELO BRANCO, 2008, p.86).

Só a União, representa o Estado brasileiro no exterior, possuindo o atributo da soberania, termo que, em profundidade “aparece juntamente com o de Estado para indicar, em toda a sua plenitude, o sujeito único e exclusivo da política” (BOBBIO et al. 1998, p. 1179). Historicamente, este processo decorreu:

[...] de uma notável de unificação e concentração de poder, cuja finalidade seria reunir, numa única instância, o monopólio da força num determinado território e sobre uma determinada população e, com isso, realizar no Estado a máxima unidade e coesão política. (BOBBIO et al. 1998, p. 1179-1180).

Esse dado histórico da soberania ainda é constituinte das relações internacionais da República Federativa do Brasil e converge com a percepção de Waltz (2002), segundo a qual as unidades que compõem o Sistema Internacional, ou seja, os Estados, organizam-se politicamente de maneira hierárquica e são, formalmente, uns iguais aos outros, implicando a existência de um Sistema estruturalmente descentralizado e anárquico - na medida em que, em última instância, cumprem os acordos e tratados conforme a sua própria discricionariedade política²⁰.

Aliás, no próprio universo dos tratados, a dimensão da igualdade formal entre os Estados implica o reconhecimento mútuo enquanto pessoas jurídicas de direito público externo, situação expressa no art. 1º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados²¹, não havendo disposições similares para entidades políticas subestatais, como os Estados e Municípios brasileiros.

²⁰ “Os sistemas políticos internacionais, como os mercados econômicos, são formados pela cooperação de unidades egoístas. As estruturas internacionais são definidas em termos das unidades políticas primárias em uma dada era, sejam elas cidades-estado, impérios ou nações. As estruturas emergem da coexistência dos Estados. Nenhum Estado tenciona participar na formação de uma estrutura pela qual, ele e outros, serão constrangidos. Os sistemas políticos internacionais, como os mercados econômicos são originalmente individualistas, gerados espontaneamente e involuntários”. (WALTZ, 2002, p.129).

²¹ “Artigo 1. Âmbito da Presente Convenção. A presente Convenção aplica-se aos tratados entre Estados” (BRASIL, 2022d).

Desse modo, não obstante se constituir como uma federação, conforme explica Prazeres (2005), o Estado organizado como uma federação atua no exterior como uma entidade unitária, pois:

[...]o Estado federal é quem goza de personalidade jurídica, em termos de direito internacional. Por isso é ele e tão só ele que mantém relações com outros Estados, com organizações internacionais, enfim, com as outras pessoas jurídicas, reconhecidas como tais pelo direito internacional público. Só ele mantém, pois, relações internacionais. (PRAZERES, 2005, p.296 apud FERREIRA FILHO, 1989, p.151).

De forma semelhante, argumenta-se que:

Dentro da ótica das relações internacionais, o Estado nacional, seja federal, seja unitário, é visto como detentor único da capacidade de representação nos foros internacionais, cabendo a ele estabelecer vínculos com outros Estados e ter sua legitimidade reconhecida do ponto de vista do direito internacional público. (KULGEMAS e BRANCO, 2005, p.164).

Se há esse imperativo constitucional, factualmente, a realidade tem se apresentado de forma dissonante, pois Estados e Municípios brasileiros tem atuado no exterior. Morais (2011), por exemplo, explicita essa realidade como sendo um descompasso entre duas realidades, a dos fatos e a do direito. Outrossim, argumenta-se que a ausência de competência constitucional “não aparenta limitar a atividade paradiplomática, embora possa gerar alguns desencontros com a prática de tramitação diplomática dentro do Estado” (FROIO, 2015, p. 59).

Tratar-se-ia, de acordo com Castelo Branco (2008), de uma tolerância da União, diante da falta de previsão normativa. Assim, para esse pesquisador²², já houve no Brasil duas tentativas de institucionalizar a Paradiplomacia, oferecendo-lhe contornos jurídicos mais precisos: a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 475/2005²³, cuja tramitação se deu na Câmara dos Deputados, e o Projeto de Lei nº 98/2006²⁴, que tramitou no Senado, tendo ambos sido arquivados nas próprias casas iniciadoras.

No caso, verifica-se que a PEC 475/2005 objetivava acrescentar mais um parágrafo ao artigo 23 da Constituição Federal de 1988 - que trata da competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – delimitando-se que:

Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo 49 e na forma da lei. (BRASIL, 2022e).

²² Id. p. 113.

²³ Disponível

em:<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

²⁴ Disponível em:<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77481>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

A PEC acabou sendo rejeitada, pois, de acordo com o parecer acostado à tramitação²⁵ “Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...)” (BRASIL, 2022e). Evidentemente, um posicionamento divorciado de todo arrazoado acadêmico sobre a questão.

Por outro lado, o Projeto de Lei nº 98/2006, que tramitou no Senado e que buscou dispor sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil e dar outras providências, em sua tramitação, chegou a receber um aditivo, referente a artigo proibindo, expressamente, aos entes da federação brasileira a possibilidade de celebrarem tratados²⁶.

O projeto foi, ao final, rejeitado pois, pela dicção contida no parecer do relator²⁷, poderia afrontar o Princípio da Separação de Poderes, na medida em que o Legislativo, através de Lei Complementar, estaria invadindo a competência privativa do Presidente da República contida no art. 84, VIII da Constituição Federal.

Como se pode observar, o mérito dos pareceres destoa e o fenômeno permanece em uma situação jurídica de obscuridade quanto a certeza de sua constitucionalidade. No primeiro parecer, concebe-se que a atuação externa dos Estados e Municípios brasileiros é permitida no limite de suas competências, de modo que seria inócuo emendar a Constituição. No segundo, reconhece-se que regulamentar a matéria mediante Lei Complementar implicaria adentrar na competência privativa do Presidente da República, chefe do Poder Executivo da União, a quem cabe “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (BRASIL, 2022a), mas também segundo outro inciso do invocado artigo 84, “manter relações com Estados estrangeiros” (BRASIL, 2022a).

Portanto, inequivocamente, há uma problemática diante desse cenário. Sobre a questão, aliás, Froio (2015) pontuou – com precisão - que os Estados e os Municípios brasileiros são cômicos dessa insegurança jurídica para o exercício de uma atuação internacional, principalmente em função do monitoramento exercido por Tribunais de Justiça e Tribunais de Contas, que questionam a legitimidade dessa dimensão internacional levada a cabo por Governadores e Prefeitos.

Não obstante a tolerância da União com o fenômeno, não restam dúvidas que a omissão normativa gera consequências complexas. A mais clara é que, por não ter previsão constitucional, ela não seria válida, ou seja, não encontraria amparo no ordenamento jurídico brasileiro. Por outro lado, poder-se-ia entrever, também, que num cenário interpretativo amplo em relação a finalidade da Constituição, a falta de contornos jurídicos para a Paradiplomacia arrefece as potencialidades que a entidade política subestatal poderia encontrar no cenário internacional na consecução plena dos seus interesses, diante da indefinição sobre os limites de sua própria competência.

Outra consequência visualizada é concernente a possibilidade tangível de que Estados e Municípios, ante a tolerância da União, atuem no exterior em contrariedade com a política externa da Presidência da República.

²⁵ Subscrito pelo Deputado Ney Lopes, relator da PEC 475/2005.

²⁶ “Art. 5º. É vedada a celebração de tratado com subunidade política ou administrativa estrangeira, salvo se essa subunidade estiver capacitada a assim proceder pela lei do Estado a que pertence. Parágrafo único. Os entes da Federação brasileira não podem celebrar tratados” (BRASIL, 2022f).

²⁷ Subscrito pelo Senador Cristovam Buarque, relator do PL nº 98/2006.

Essa possibilidade, aliás, sequer pode ser considerada uma quimera. Concretamente, um exemplo recente a ilustrar a Paradiplomacia, segundo a percepção fenomenológica aqui descrita se deu durante a Pandemia do Covid-19. Não obstante a dicção expressa contida no artigo 23, II da Constituição Federal, asseverando a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em matéria de cuidado da saúde - perspectiva igualmente confirmada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672/2020²⁸ e no Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) aos 13/11/2020²⁹, na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341-DF³⁰ - a iniciativa de alguns governadores e prefeitos em relação a medidas preventivas foi bastante contestada pela Presidência da República, que se omitia e turbava o efetivo combate à pandemia, como comprovou o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, publicado aos 26/10/2021³¹.

No caso, não só se visualizou uma ação interna que fizesse preponderar a iniciativa comum dos entes federativos em matéria de saúde, mas também ações internacionais nesse mesmo âmbito, a exemplo do que ocorreu no Consórcio Nordeste³². A referida associação pública³³ que abrange os nove estados nordestinos, reunidos na forma de um Consórcio Público, chegou a tratar, durante a pandemia do Covid-19, com autoridades da Federação Russa a compra de vacinas – contrariamente aos interesses da Presidência -, tratativa essa que acabou sendo suspensa posteriormente pela falta de aprovação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), da vacina que estava sendo negociada³⁴.

Conquanto não haja, em âmbito nacional, norma constitucional ou infraconstitucional que venha a regular a matéria, isso não implica afirmar que outros entes federativos brasileiros já não possuam normas específicas sobre a Paradiplomacia. O caso de Foz do Iguaçu encaixa-se nessa realidade, merecendo nossa atenção.

²⁸ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

²⁹ “A Secretaria de Comunicação Social do Supremo Tribunal Federal (STF) esclarece que não é verdadeira a afirmação que circula em redes sociais de que a Corte proibiu o governo federal de agir no enfrentamento da pandemia da Covid-19. Na verdade, o Plenário decidiu, no início da pandemia, em 2020, que União, estados, Distrito Federal e municípios têm competência concorrente na área da saúde pública para realizar ações de mitigação dos impactos do novo coronavírus. Esse entendimento foi reafirmado pelos ministros do STF em diversas ocasiões. Ou seja, conforme as decisões, é responsabilidade de todos os entes da federação adotarem medidas em benefício da população brasileira no que se refere à pandemia”. (BRASIL, 2022).

³⁰ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

³¹ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

³² Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

³³ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 05 nov. 2022.

³⁴ Disponível em: <<https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/08/05/presidente-do-consorcio-nordeste-anuncia-a-suspensao-da-compra-de-doses-da-vacina-sputnik-v.ghtml>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

5 O CASO DE FOZ DO IGUAÇU

O Município de Foz do Iguaçu, localizado no extremo oeste do Estado do Paraná, na confluência entre os rios Paraná e Iguaçu, em zona fronteiriça com o Paraguai e com a Argentina, possui, segundo informações extraídas do IBGE (2022), uma área territorial de 618,057km² e uma população estimada de 257.971 pessoas.

Não restam dúvidas que a localização geográfica do Município, que dista poucos minutos da paraguaia *Ciudad del Este* e da argentina *Puerto Iguazú* propicia um *locus* privilegiado para as relações internacionais. Assim, foi sem surpresas que em maio de 2021 foi noticiada nas redes sociais que o Município estaria criando comissão para construção de um plano municipal de relações internacionais³⁵.

Concretamente, a notícia veio a reboque do Decreto nº 29.134/2021³⁶, publicado aos 19 de abril pelo Prefeito Municipal, cujos artigos 1^o³⁷ e 2^o³⁸ são dignos de nota, pelo fato de criarem não só uma Comissão para elaboração do Plano Municipal de Relações Internacionais de Foz do Iguaçu – PLARIFI, mas também por instituir a Diretoria de Assuntos Internacionais, com competências para gerir o referido plano.

Um dado específico do Decreto, entretanto, chama atenção pelo fato de tocar especificamente na problemática da constitucionalidade da Paradiplomacia, no Brasil e na reverberada ausência de contornos jurídicos claros para os entes federativos atuarem no cenário internacional: a presença de remissões a outros textos legislativos de forma encadeada no preâmbulo do Decreto, fundamentando-o e afetando diretamente a sua validade.

A remissão constitui-se como técnica legislativa que tanto pode se referir à norma de um mesmo texto legislativo quanto a outros textos. A primeira modalidade, denominada remissão interna não é problemática, entretanto, “as remissões a outros textos legislativos (remissão externa) são passíveis de sofrer objeções de índole constitucional, pois podem afetar a clareza e precisão da norma jurídica” (BRASIL, 2018, p.108 apud MIRANDA, 1987).

No caso, a remissão externa observada encontra-se no preâmbulo do decreto, este que se constitui como parte componente do ato normativo no qual estão contidas as declarações do nome da autoridade, do cargo em que se encontra investida e da atribuição constitucional em que se funda, “a qual prescreve a força coativa do ato normativo” (BRASIL, 2018). No caso do Decreto nº 29.134/2021, observa-se o seguinte preâmbulo:

³⁵ Disponível em: <<https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia-47825>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

³⁶ Disponível em: <<https://www5.pmfi.pr.gov.br/diarioOficial-1>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

³⁷ “Art. 1º Fica criada a Comissão para elaboração do Plano Municipal de Relações Internacionais de Foz do Iguaçu - PLARIFI, destinada a promover e implementar as ações necessárias à formulação do Plano Municipal de Relações Internacionais de Foz do Iguaçu (PLARIFI), documento que fundamenta, regulamenta e orienta a proposição e a execução de políticas públicas relativas à atuação internacional do município” (FOZ DO IGUAÇU, 2022b).

³⁸ “Art. 2º A Diretoria de Assuntos Internacionais, subordinada ao Gabinete do Prefeito, será responsável por coordenar e desenvolver os estudos, planejar as etapas, organizar os trabalhos, articular parcerias e constituir a equipe de trabalho para a elaboração do PLARIFI, com o apoio dos órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta” (FOZ DO IGUAÇU, 2022b).

[...]. O Prefeito Municipal de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná, no uso das atribuições legais, que lhe são conferidas pela alínea "a", inciso I, do art. 86, da Lei Orgânica do Município; CONSIDERANDO o disposto nos arts. 4º, 21, inciso I, e 23 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, referentes às relações internacionais; CONSIDERANDO a melhoria das relações entre os Entes municipais e fomento de uma Política Pública Municipal de Relações Internacionais; CONSIDERANDO o potencial internacional, devido à localização geográfica, a história do território e população transfronteiriça e a situação social, turística, cultural, ambiental e de saúde; CONSIDERANDO a importância de iniciativas de caráter internacional e a possibilidade de captação de recursos externos; CONSIDERANDO a necessidade de uma estratégia de atuação internacional municipal e incorporação do município na agenda internacional; CONSIDERANDO a necessidade de instrumentalizar e aplicar a estratégia de atuação internacional; CONSIDERANDO, por fim, o solicitado nos Memorandos Internos nos 6959, de 6 de abril de 2021, e 7301, de 8 de abril de 2021, ambos do Gabinete de Prefeito, DECRETA. (FOZ DO IGUAÇU, 2022b).

Como se pode observar, são encadeadas as remissões às seguintes normas, para fundamentar o Decreto municipal: a) art. 4º, 21, I e 23 da Constituição Federal de 1988 e b) art. 86, I, alínea "a" da Lei Orgânica Municipal.

No caso da Constituição Federal de 1988, a remissão feita no Decreto enlaçou o Município nos princípios constitucionais que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, contidos no artigo 4º³⁹. Especificamente no que concerne às competências, considerou-se que a fundamentação da atuação internacional municipal estaria contida nos artigos 21, I⁴⁰ e 23⁴¹ da Constituição Federal.

³⁹ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 2022a).

⁴⁰ “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, 2022a).

⁴¹ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 2022a).

Interessante a menção expressa ao artigo 21, I, pois sua dicção explicita que compete a união manter relações com Estados estrangeiros e participar das relações internacionais. No caso, o Município, ao invocar essa norma consideraria a fundamentação segundo a qual estaria excluído do trato com “Estados estrangeiros e organizações internacionais”, mas que, aparentemente, seria capaz de atuar no cenário internacional no âmbito das competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988.

Finalmente, o Decreto foi lastreado, também, nas disposições do art. 86, I, alínea “a” da Lei Orgânica Municipal⁴², segundo o qual a formalização dos atos administrativos da competência do Prefeito far-se-á mediante decreto, numerado, em ordem cronológica quando se tratar de regulamentação de lei. Aparentemente essa é uma obscuridade na remissão, eis que não existe lei instituindo a Paradiplomacia nacionalmente, no Paraná ou em âmbito municipal a ser regulamentada por meio decreto.

Consigna-se, entretanto, que foi publicada a Lei nº 5.103, de 9 de maio de 2022⁴³, reorganizando as carreiras funcionais dos servidores públicos municipais e em seu artigo 3º criou o cargo de Analista de Relações Internacionais nas Classes Júnior, Pleno, Sênior e Consultor, estruturando na administração municipal uma carreira específica para o bacharel em Relações Internacionais. No universo jurídico, como se sabe, Decretos não são hábeis a regulamentar leis publicadas posteriormente.

6 CONCLUSÃO

A análise da fundamentação jurídica da inserção internacional do Município de Foz do Iguaçu demonstra um exemplo concreto de como um ente federativo, no caso, um Município, não obstante a carência de certezas quanto a possibilidade constitucional da Paradiplomacia, concretizou juridicamente a criação de um órgão responsável pela gestão das relações internacionais, mas não só, também de um plano específico para as relações internacionais municipais.

A remissão externa à artigos da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, no Decreto nº 29.134/2021, proporcionou a base e os contornos jurídicos para dar, em tese, validade à atuação externa municipal. No caso, a fundamentação utilizada pelo Município de Foz do Iguaçu, para levar a cabo seu projeto de internacionalização, lastreia-se, sobretudo, no art. 4º e 21, I c/c 23, todos da Constituição Federal de 1988.

Tais artigos deixam entrever a compreensão de que não haveria inconstitucionalidade na atuação internacional municipal, seguindo, aparentemente linha compreensiva contida no parecer que opinou pela rejeição da PEC 475/2005, segundo o qual “nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...)” (BRASIL, 2022e).

⁴² “Art. 86 A formalização dos atos administrativos da competência do Prefeito far-se-á: I – mediante decreto, numerado, em ordem cronológica quando se tratar de: a) regulamentação de lei” (FOZ DO IGUAÇU, 2022a).

⁴³ Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3269/leis-de-foz-do-iguacu?q=lei+5103>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

A precisão dos contornos jurídicos da Paradiplomacia, portanto, ao menos em âmbito municipal – pelo que se pode entrever do Decreto analisado – seriam: a) uma inserção internacional calcada nos princípios internacionais da República Federativa do Brasil; b) o reconhecimento da incapacidade de tratar diretamente com Estados ou Organizações Internacionais, visto que essa seria uma exclusividade da União e c) a limitação material contida no artigo 23 da Constituição, que explicita a competência material comum dos entes federativos brasileiros, incluindo-se, claro, os Municípios.

É digno de se notar, no caso concreto, ainda, a ausência de remissões no Decreto analisado à Constituição do Estado do Paraná, cujos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 13⁴⁴, além do artigo 14⁴⁵ poderiam reforçar a compreensão de que caberia ao Estado-membro, o Paraná, no caso, a atuação internacional no estrito limite de suas competências, indicando a mesma sequência interpretativa subsumida dos artigos 21, I c/c 23, ambos da Constituição Federal de 1988, para o Município.

A fundamentação observada, que assume uma percepção muito específica da Constituição Federal, limitando o alcance interpretativo das competências privativas da União e do chefe do Poder Executivo Federal contidos nos incisos I a V do artigo 21 e nos incisos VII, VIII, IX, X, XIX e XX do Art. 84, respectivamente, ambos da Constituição Federal, possibilitam, talvez, enxergar o fenômeno a partir da noção de mutação constitucional⁴⁶, no qual o sentido da norma é alterado, sem que se proceda a uma alteração do texto constitucional.

Não há dúvidas de que paradigmas passam por modificações no decorrer da história e, aparentemente, a dimensão da representatividade e capacidade de atuação do Estado no exterior está sendo reconfigurada em todo o mundo. Aspectos da Paradiplomacia, no Brasil, expressam, aparentemente, esse fenômeno.

Nossa federação formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tem na Constituição regras expressas sobre os limites das competências dos entes federativos. Entretanto, tais regras, hoje, estão sendo colocadas em xeque, mediante a assunção de novas formas de interpretação, implicando a validação da inserção internacional de entes federativos.

O modelo de fundamentação observado em Foz do Iguaçu no Decreto nº 29.134/2021, portanto, deixa entrever uma tentativa específica de fundamentação constitucional de sua inserção internacional, na medida em que estabelece o cenário internacional como um espaço privilegiado para robustecer as competências materiais descritas na Constituição Federal. Essa dimensão, contudo, como demonstrado, não encontra alicerce expresso no texto constitucional.

⁴⁴ “Art. 13. § 1º. O Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União. § 2º. Inexistindo lei federal sobre as normas gerais, o Estado poderá exercer competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. § 3º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (PARANÁ, 2022).

⁴⁵ “Art. 14. O Estado do Paraná poderá celebrar convênios com entidades de direito público ou privado, para a realização de obras ou serviços” (PARANÁ, 2022).

⁴⁶ Segundo Jellinek (1991), a mutação constitucional é a modificação que deixa indene seu texto sem modificá-lo formalmente que se produz por fatos que não têm de vir acompanhados pela intenção ou consciência de tal mutação.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito Constitucional**. Tomo II – Direito Constitucional positivo. Coleção Sinopses para Concursos. 9. Ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola. GIANFRANCO, Pasquino. **Dicionário de Política**. Vol. II. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Manual de Redação Oficial da Presidência da República**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 nov. 2022a.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 05 nov. 2022b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 05 nov. 2022c.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 05 nov. 2022d.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **PEC 475/2005**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em: 05 nov. 2022e.

BRASIL, Senado. **Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2006 (Lei Complementar)**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77481>>. Acesso em: 05 nov. 2022f.

BRASIL, Senado. **CPI Pandemia**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441>>. Acesso em: 05 nov. 2022g.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6341**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>>. Acesso em: 05 nov. 2022h.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **(ADPF) 672/2020**. Disponível em:<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Esclarecimento sobre decisões do STF a respeito do papel da União, dos estados e dos municípios na pandemia**. Disponível em:<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458810&ori=1>>. Acesso em: 05 nov. 2022j.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CONSÓRCIO DO NORDESTE. **Potencial da Região que mais cresce do Brasil no século 21**. Disponível em:<<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

COSTA, Catarina. Presidente do Consórcio Nordeste anuncia a suspensão da compra de doses da vacina Sputnik IV. **G1**. Teresina, 05 de ago. de 2021. Disponível em:<<https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/08/05/presidente-do-consorcio-nordeste-anuncia-a-suspensao-da-compra-de-doses-da-vacina-sputnik-v.ghtml>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

FARIA, Cássio Juvenal; MAZZILLI, Hugo Nigro; CARRAZZA, Roque Antônio. Algumas considerações sobre o princípio federativo. **Justitia** (São Paulo), v. 146, 1989.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FOZ DO IGUAÇU, Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu/PR**. Disponível em:<<https://www.fozdoiguacu.pr.leg.br/leis/lei-organica-municipal>>. Acesso em: 05 nov. 2022a.

FOZ DO IGUAÇU. Prefeitura Municipal. **Decreto nº 29.134/2021**. Disponível em:<<https://www5.pmfi.pr.gov.br/diarioOficial-1>>. Acesso em: 05 nov. 2022b.

FOZ DO IGUAÇU. Câmara Municipal. **Lei nº 5.103, de 9 de maio de 2022**. Altera dispositivos da Lei nº 1.997, de 13 de março de 1996, que Dispõe sobre a reorganização das carreiras funcionais dos servidores públicos da Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu, na forma que especifica. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3269/leis-de-foz-do-iguacu?q=lei+5103>>. Acesso em: 05 nov. 2022c.

FOZ DO IGUAÇU. Prefeitura Municipal. **Foz do Iguaçu cria comissão para construir plano municipal de Relações Internacionais**. Foz do Iguaçu, 03 maio

2021. Disponível em:<<https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia-47825>>. Acesso em: 05 nov. 2022d.

FROIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. Tese. (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, 221f. 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Portal do IBGE**. Disponível em:<<https://www.ibge.gov.br/>>Acesso em: 05 nov. 2022.

JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la constitución**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia científica na pesquisa jurídica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: **A dimensão subnacional e as relações internacionais** / orgs. Tullo Vigevani et al. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p.77-107.

KEATING, Michel. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: **A dimensão subnacional e as relações internacionais** / orgs. Tullo Vigevani et al. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p. 49-76.

KUGELMAS, Eduardo; SIMÃO BRANCO, Marcello. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**/ orgs. Luiz Eduardo Wanderley e Tullo Vigevani. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. p.161-188.

MARRAFON, Marco. Aurélio. Novo Pacto Federativo brasileiro. In: Consultor Jurídico. 2014. Disponível em:<ConJur - Constituição e Poder: Novo pacto federativo para aprimorar a democracia brasileira>. Acesso em: 05 nov. 2022.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MELO ROMÃO, Wagner de. O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. In: **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**/ orgs. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues et al. São Paulo: Desatino, 2009. p.47-56.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios a partir do Programa Plano Diretor**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais), Universidade Estadual da Paraíba, 129f. 2011.

NASCIMENTO, Francisco Paulo do; SOUSA, Flávio Luís Leite. **Metodologia da pesquisa científica: teoria e prática**. Brasília: Thesaurus, 2015.

PARANÁ, Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado do Paraná**. Publicado no Diário Oficial nº. 3116 de 5 de Outubro de 1989. Disponível em: <<https://www.assembleia.pr.leg.br/legislacao/constituicao-estadual>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: **A dimensão subnacional e as relações internacionais** / orgs. Tullo Vigevani et al. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p.283-312.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: **A dimensão subnacional e as relações internacionais** / orgs. Tullo Vigevani et al. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p.441-462.

RODRIGUES, Alex Douglas Meaux Dias. **Unidades Políticas Subestatais em perspectiva internacional: reconhecimento de direitos e definição de competências**. 2013. 61f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direitos Fundamentais e Democracia), Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, v.9, Porto Alegre, 1998. p.49-87. Disponível em: <<http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivos/23762/2196/>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SILVA, G. E do Nascimento e. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**: Lisboa: Gradiva, 2002.