



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO  
FEDERAL  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva  
PRCON



Parecer n. : 371 /2016 - PRCON/PGDF  
Processo n.: 002.000.118/2016  
Interessado: Governadoria/ASSINTER.  
Assunto: Cooperação Internacional. Pagamento de cota anual. Rede Mercocidades.

CONSULTA. COTA ANUAL DE ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL. CONVÊNIO. LEI 13.019/2014. ARTS. 84 E 84-A. VEDAÇÃO LEGAL. ACORDO INTERNACIONAL. MONOPÓLIO DA UNIÃO. COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA INTERNACIONAL. ENTE SUBNACIONAL. PARADIPLOMACIA. RECONHECIMENTO PELO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. DÉFICIT NORMATIVO SOBRE A INTERNACIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. REGRAS ORÇAMENTÁRIAS.

1. Desde que respeitado o princípio da indissociabilidade da República Federativa do Brasil, a internacionalização da atuação dos entes federativos brasileiros, dentro de sua esfera de competências (arts. 23, 24, 25, 30 e 32 da CRFB/88), pode ser tida como constitucional, uma vez que está em consonância com o princípio da autonomia, (art. 18 da CRFB/88), da eficiência e da subsidiariedade no âmbito do federalismo.
2. A partir da perspectiva trazida pela paradiplomacia, conclui-se que embora a cooperação descentralizada internacional não esteja normatizada é reconhecidamente compatível com os princípios constitucionais.
3. O atendimento do binômio "atuação compatível com a orientação do ente central" e no "campo de competência constitucional do entes" é que legitima os atores subnacionais a atuarem no campo externo.
4. Em face do princípio da legalidade, que rege a Administração Pública, é imprescindível a autorização legislativa para assunção de obrigações pelo Distrito Federal.

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 1º / 06 / 2016 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/20\_\_\_\_

Folha nº	43
Processo nº	002000118/2016
Rubrica:	<i>elma</i> Matrícula: 43182-6

*dw*

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

## I – RELATÓRIO

O presente processo administrativo tem como objeto a “*quitação de cota anual referente à manutenção e à afiliação do GDF como membro da Rede Mercocidades*” (projeto básico, item 5, fl. 4).

A Rede de Mercocidades é uma organização presente, nos países do Mercosul e seus associados, que desde sua criação, há 19 anos atrás, atua na cooperação horizontal.

*As origens das Mercocidades começaram em março de 1995, data na qual celebrou-se na cidade de Assunção o seminário “Mercosul: Oportunidades e Desafios para as Cidades” organizada pela União de Cidades Capitais Iberoamericanas / sub-regional Cone Sul. Nessa ocasião, as cidades capitais do Cone Sul assinaram a Declaração de Assunção na qual expressavam a vontade de criar uma rede de Cidades do Mercosul denominada Mercocidades.*

*Em Porto Alegre, em julho de 1995, assinou-se o “Compromisso de Porto Alegre” através do qual as cidades manifestaram a sua vontade de acrescentar seu protagonismo no processo de integração regional, bem como avançou-se na definição das características que teria a nova organização cuja criação era planejada para novembro desse mesmo ano em uma reunião cume pare ser celebrada em Assunção.*

*(...)*

*As cidades fundadoras foram onze: Rosario (Argentina), Assunção (Paraguai), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina), Curitiba (Brasil), Rio de Janeiro (Brasil), Brasília (Brasil), Córdoba (Argentina), Salvador (Brasil) e Montevideu (Uruguai)<sup>1</sup>.*

A Assessoria Internacional informa que Brasília é membro da Rede desde sua primeira reunião, em 1997, aduzindo que:

*“Por considerar que nenhuma metrópole é autossuficiente e que cada uma tem experiências e conhecimentos específicos, é essencial nos mantermos membros natos e garantir uma cooperação mais concreta e duradoura entre as principais afiliadas da Rede Mercocidades.”*

(projeto básico, item 4, fl. 4)

<sup>1</sup> <http://mercociudades.org/pt-br/node/2251>

Folha nº	44
Processo nº	002.000118/2016
Rubrica:	Teima Matrícula: 43182-6

Foram anexados aos autos (fls. 2/36):

- ✓ projeto básico;
- ✓ cópia do Estatuto e do Regulamento;
- ✓ cópia da Declaração de Brasília;
- ✓ cópia da Ata Fundadora da Mercocidades; e
- ✓ fatura de pagamento de cota anual.

Há menção de que a “*Casa Civil do Distrito Federal informará a fonte dos recursos que farão face à despesa*” (fl. 5, projeto básico item 11).

O processo foi encaminhado à douta Consultoria Jurídica do Distrito Federal que, nesse diapasão, com esteio no inciso XI do art. 4º da Lei Complementar n. 395/2001, encaminhou o presente processo administrativo a esta Casa Jurídica para exame da viabilidade jurídica do pleito.

É o relatório.

Folha nº	45
Processo nº	00200018/2016
Rubrica:	elma Matrícula: 43182-6

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### **Considerações preliminares. Relações exteriores. Monopólio da União.**

Ao se pronunciar sobre o disposto no art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal do Brasil, o qual estabelece o monopólio da União para “*celebrar tratados, convenções e atos internacionais*”, o Supremo Tribunal Federal assentou que:

**“O exame da vigente CF permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe – enquanto chefe de Estado que é – da competência para promulgá-los mediante decreto. O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais – superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo chefe de Estado – conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno.”**  
(ADI L480-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 18/5/01) (grifos nossos)

A princípio pode se vislumbrar que os entes da federação não-soberanos somente poderiam atuar nos limites do art. 52, inciso V da Constituição Federal. Ou seja, reservada possibilidade de contratar “operações externas de natureza financeira”, desde que autorizadas pelo Senado Federal.

Entretanto, inobstante o modelo constitucional ser fundado no federalismo tradicional assimétrico e a capacidade para relações exteriores ter seu esteio na soberania, tendo em vista a autonomia dos entes federativos e sua competência para determinados assuntos, cabe perquirir se há espaço jurídico para o Distrito Federal, em consonância com a Constituição Federal, atuar no campo internacional.

**Cenário Pós Guerra-Fria. Fenômeno de internacionalização de entes subnacionais. Déficit normativo.**

A ordem de política internacional tradicional é centrada na figura do Estado soberano, que exerce seu poder em um espaço territorial concreto, de forma totalmente independente e com exclusividade sobre uma determinada comunidade.

Nesse modelo as fronteiras, umbilicalmente ligadas ao conceito de soberania, tem importância basilar, pois não só estabelecem a divisão física entre os Estados soberanos, mas como também separam identidades e criam muros culturais.

Todavia, as relações internacionais são permeadas elas intensas transformações no panorama mundial, possuindo, assim, um dinamismo próprio.

No cenário “pós-guerra fria”, a globalização econômica e financeira, a crescente otimização e modificação das formas de organização da sociedade contemporânea, bem como da interdependência entre entes diversos, impulsionou a revisão dos contornos conferidos às relações internacionais<sup>2</sup>.

Assim, essa tradicional ordem passou a coexistir com sistemas de interligação internacional paralelos, por meio da inserção de relações internacionais autônomas entre entes subnacionais.

*“A partir dessa bifurcação, um sistema multicêntrico (composto por*

<sup>2</sup> HELD, David; McGREW, Anthony. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press. 1999.

Folha n°	46
Processo n°	002.000118/2016
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6

*atores “livres de soberania”) passaria a coexistir com o sistema estatocêntrico (composto por Estados soberanos), deslocando parte da autoridade dos Estados em duas direções: uma exógena (para coletividades supra ou transnacionais) e outra endógena (para os atores subnacionais que passam a garantir a sua autonomia no mundo multicêntrico)”<sup>3</sup>.*

Essa nova dimensão:

*“ é o resultado natural de duas forças motrizes: a globalização veloz e a tendência de descentralização do poder público. O mundo atual é caracterizado pelo entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, o que estimula a erosão das barreiras geográficas à atividade socioeconômica. A tradicional distinção entre assuntos domésticos e assuntos externos é, conseqüentemente, cada vez mais difícil de demarcar, abrindo espaços para novos atores internacionais como empresas multinacionais, sindicatos, fundações, ONGs, movimentos sociais e, naturalmente, governos regionais”<sup>4</sup>.*

Dessa maneira, a exclusividade nas relações internacionais do governo central foi impactada com existência de outros atores que intervêm em diversas dimensões da política exterior dos Estados nacionais, numa atuação paralela à atuação diplomática tradicional, na qual identifica-se três dimensões de atuação:

*“A dimensão nacional, que permanece sendo importante como núcleo fundamental da formulação da política exterior. A dimensão supranacional, que adota aspectos das decisões emanadas de organismos transnacionais como o Mercosul. E a dimensão subnacional, que está relacionada com o cotidiano de relações estabelecidas no campo internacional pelos governos subnacionais como os Estados e municípios, e que denominamos de paradiplomacia”<sup>5</sup>.*

Nessa perspectiva de simultaneidade, emerge a diplomacia descentralizada, com características distintas da reconhecida diplomacia tradicional<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. *A inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos em perspectiva comparada*, Dissertação de Mestrado, UnB, 2015.

<sup>4</sup> TAVARES, Rodrigo. *As Relações Internacionais do Estado de São Paulo*. Vídeo da palestra disponível em: < <http://iptv.usp.br/portal/video.action?itemId=10964>>.

<sup>5</sup> Reinaldo Dias, in *Um tema emergente nas Relações Internacionais: A paradiplomacia das cidades e municípios*, [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8156](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8156)

<sup>6</sup> *Historicamente, diplomacia se refere à condução das relações oficiais entre Estados Soberanos. Constitui uma parte da Administração Pública e do serviço diplomático de um Estado nacional (NICOLSON, 1955). (...). A diplomacia contemporânea pode ser caracterizada por duas tendências*

Folha nº	47
Processo nº	002.000118/2016
Rubrica:	Uma Matrícula: 43182-6

A diplomacia descentralizada<sup>7</sup> é “caracterizada pelo conjunto de interações internacionais desenvolvidas por novos atores, o que não implica na substituição ou na contestação da diplomacia tradicional existente no âmbito das relações interestatais”<sup>8</sup>, e encontra na figura da paradiplomacia um dos seus pilares<sup>9,10</sup>.

“A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção

*paradoxais: o crescimento da internacionalização e localização dos assuntos de política exterior e por outro lado, o aumento crescente da fiscalização dos assuntos internacionais por parte dos interesses subnacionais. A política exterior também é cada vez mais segmentada tanto funcionalmente (entre os diversos ministérios) como territorialmente (envolvendo as unidades não centrais) (SOLDATOS, 1990, p. 36)*

(Reinaldo Dias, in *Um tema emergente nas Relações Internacionais: A paradiplomacia das cidades e municípios*. [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8156](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8156))

<sup>7</sup> O reconhecimento da incorporação da dimensão subnacional na formulação da política externa ficou clara no discurso apresentação do Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 1995. O então Chanceler apresentou o conceito que orientaria tal proposta, a diplomacia federativa.

*“É também diretriz do Presidente Fernando Henrique que a essa vertente da diplomacia pública, da diplomacia de interação, se some outra vertente igualmente fundamental em função do nosso sistema político, que é a diplomacia federativa. Os Estados e mesmo os municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do país.*

*Essa nova e dinâmica dimensão da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informação e de consultas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil.*

*Governadores e prefeitos, membros do Congresso Nacional em representação de um Estado ou uma região, associações e sindicatos, a imprensa e os meios de comunicação locais têm procurado com intensidade cada vez maior o Itamaraty para tratar de assuntos internacionais de seu interesse imediato. O Itamaraty, por sua vez, tem procurado, dentro dos limites dos seus recursos escassos, criar canais diretos de contato com os Estados, inclusive mediante a criação de formas de presença permanente em algumas capitais.”*

Observo que a “diplomacia federativa apresentada pelo Chanceler Luiz Felipe Lampreia e desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores a partir de 1995 não é sinônimo da atuação internacional de unidades constituintes da federação brasileira. Trata-se de uma política de Estado cujo objetivo era promover uma maior aproximação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras, incluindo a dimensão federativa no processo de construção da política externa brasileira”.

(Miklos Manoela (2010). *Diplomacia Federativa: O Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes. V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires).

<sup>8</sup> BAZZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. *A inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos em perspectiva comparada. Dissertação de Mestrado*, UnB, 2015.

<sup>9</sup> PRIETO, Noé Cornago. *O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia- Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo o cooperação internacional descentraliza governamental*. In: VIGEVANI, Tulloet al (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC: Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, p. 251, 2004.

<sup>10</sup> Pode se identificar como principais modalidades de paradiplomacia: a cooperação descentralizada, a promoção econômica/comercial e a captação de recursos de agências públicas, que no caso do Brasil, via de regra, deve ter autorização legislativa prévia, nos termos do art. 52 da Constituição Federal.

Folha n°	48
Processo n°	00000118/2016
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6

*socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional.”<sup>11</sup>*

Nesse palco, os governos subnacionais deixam de atuar apenas como agentes passivos. Por meio da paradiplomacia os entes passam a atuar, de forma autônoma, na esfera internacional<sup>12</sup>.

Surge, assim, a cooperação descentralizada internacional como via para os entes subnacionais/não-centrais (como estados e municípios) desenvolverem ações internacionais, na esfera de suas competências constitucionais, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais<sup>13</sup>.

### **Governos subnacionais. Atuação Internacional. Ordenamento jurídico nacional.**

A Magna Carta de 1988 ao tempo em que preconizou a autonomia trina de seus entes (união, estados e municípios), reafirmou a incapacidade dos governos subnacionais em celebrar atos internacionais que possuam validade jurídica, conservando na União, com base na soberania, os aspectos centralizadores relações exteriores.

*O art. 1º da Constituição assenta como um dos fundamentos do Estado brasileiro a sua soberania – que significa o poder político supremo dentro do território, e, no plano internacional, no tocante às relações da República Federativa do Brasil com outros Estados soberanos, nos termos do art. 4º, I, da Carta Magna. A soberania nacional no plano transnacional funda-se no princípio da independência nacional, efetivada pelo presidente da República, consoante suas atribuições previstas no art. 84, VII e VIII, da Lei Maior. A soberania, dicotomizada em interna e externa, tem na primeira a exteriorização da vontade popular (art. 14 da CRFB) através dos representantes do povo no parlamento e no governo; na segunda, a sua expressão no plano internacional, por meio do presidente da República. (Rcl 11.243, Rel. p/ o ac. Min. Luiz Fux, julgamento em 8-6-2011, Plenário do Supremo Tribunal Federal, DJE de 5-10-2011.)*

A soberania diz respeito ao caráter supremo de um poder, que não

<sup>11</sup> TAVARES, Rodrigo. *As Relações Internacionais do Estado de São Paulo*. Vídeo da palestra disponível em: < <http://iptv.usp.br/portal/video.action?idItem=10964>>

SARAIVA, José Flávio Sombra. *Federalismo e Relações Internacionais do Brasil*. In: ALTEMANI, H. e LESSA, A. C. (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, vol. 2, pp. 429-455, 2006.

<sup>13</sup> Tratada por alguns doutrinadores como “direito local internacional”, posto que possui contornos diferentes dos acordos preconizados na Convenção de Viena sobre Tratados (1969). Apesar de o Brasil não ter aderido a este tratado, a terminologia nele codificada orienta a prática brasileira de celebração de atos internacionais, uma vez que amplamente adotadas e muitas constituem normas consuetudinárias.

Folha n°	49
Processo n°	002000118/2016
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6

admite qualquer outro acima ou em concorrência com ele. A autonomia, por sua vez, pressupõe a tríplice capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração, conforme leciona Celso Ribeiro Bastos<sup>14</sup>:

*Soberania é o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer da soberania que é um poder que não encontra nenhum outro acima dela na arena internacional e nenhum outro que lhe seja nem mesmo em igual nível na ordem interna.*

*A autonomia, por outro lado, é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí porque se falar que os Estados-Membros são autônomos, ou que os municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição.*

Dessa forma, somente à União, na qualidade como pessoa jurídica de direito público internacional, é atribuída a capacidade para relacionar-se com Estados estrangeiros, cabendo ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais e ao Congresso Nacional referendá-los no plano interno<sup>1516</sup>.

Porém, na prática, mesmo com esse déficit de institucionalidade das

<sup>14</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 473-474

<sup>14</sup> Constituição Federal de 1988

Art. 21. Compete à União:

....

*I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;*

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

....

*VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;*

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

*I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;*

<sup>15</sup> Sendo a única exceção expressa é a possibilidade de se firmar acordos financeiros externos, desde que com o aval do Senado Federal, conforme artigo 52 da Constituição Federal de 1988.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

....  
*V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;*

Folha nº	50
Processo nº	002000118/2016
Rubrica	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6



relações internacionais dos entes subnacionais no Brasil, verifica-se que os estados, e mesmo os municípios, de modo paulatino vem montando sua própria agenda internacional, a qual se soma à agenda externa do Brasil, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do país<sup>17</sup>.

Isso porque, com a consolidação da globalização e a emergência de novos atores, a “*high politics*” - seara exclusiva da diplomacia tradicional clássica (de competência exclusiva da União)-, convive cada vez mais com a diversidade da “*low politics*”, espaço que passa a ser ocupado pelos governos subnacionais.

Desse modo, é necessário avaliar se é juridicamente possível conciliar o “*monopólio do ente central*” com a atuação dos entes subnacionais na seara internacional.

Decerto, que a solução jurídica não passa pela extensão da capacidade internacional aos demais entes da federação, uma vez que uma vez que a atuação externa do Estado é um dos principais elementos que caracterizam a federação, conforme leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>18</sup>:

*“no plano internacional, o Estado federal aparece como um só Estado. Apenas seu aspecto unitário é visível. Assim, o Estado federal é quem goza de personalidade jurídica, em termos de direito internacional. Por isso, é ele e tão somente 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.”*

Se assim fosse fundamentada a ação paradiplomática “*estaria solapando as bases do federalismo e instituindo, ainda que subrepticiamente, a confederação*”<sup>19</sup>, tendo em conta o estabelecido no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição da República.

Por outro lado, ante a evolução dos tratados e práticas internacionais, bem como a realidade da paradiplomacia levada a cabo por estados e municípios, uma interpretação mais flexível passou a ser amplamente

---

<sup>17</sup> Desde então novos regimes foram estabelecidos, com as mais variadas feições e escopos: cooperação internacional descentralizada bilateral (e.g., França, Itália), nas questões de fronteira, de transporte, nas políticas de integração (com a criação de órgão próprio, específico para a Cooperação internacional descentralizada – o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul) etc.

<sup>18</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 151

<sup>19</sup> PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Federalismo e relações internacionais: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo*. São José. 2000. Dissertação (Mestrado)-Universidade de São José. 2000. p. 105.

Folha nº	54
Processo nº	002000118/2015
Subscrição	Teima
Matrícula:	43182-6

acolhida, qual seja: “a de que essas entidades podem fazer relações internacionais, contudo, os acordos internacionais firmados por elas não teriam validade jurídica”.

Essa é a posição de Tatiana Lacerda Prazeres<sup>20</sup>:

*“a boa exegese dos dispositivos constitucionais referentes à política externa não parece afastar a possibilidade das unidades federadas defenderem seus interesses no plano internacional, desde que não assumam compromissos jurídicos. Caso sejam estes assumidos, não terão validade alguma por se mostrarem incompatíveis com a normativa constitucional na matéria. Deve-se reconhecer, entretanto, a importância de determinadas iniciativas de unidades federadas no âmbito externo, ainda que delas não se possa extrair um compromisso jurídico passível de ser posteriormente exigido. Em última instância, como critério, as iniciativas externas das subunidades parecem válidas na medida em que independem da existência de personalidade jurídica de direito internacional público.”*

Nessa linha, Gilberto Rodrigues aduz que<sup>21</sup>:

*“Há um entendimento – e uma prática política – de que os governos subnacionais podem atuar internacionalmente no âmbito de sua autonomia federativa, ou seja, no campo balizado de suas competências constitucionais expressas, sendo elas exclusivas ou comuns, desde que não contrariem o interesse nacional ou invadam a seara da alta política (high politics), ou seja, o núcleo duro das relações internacionais do Estado. Pode-se tomar como parâmetro as relações diplomáticas e consulares, o reconhecimento de Estado e de governo, e o campo da defesa.”*

Complementando o raciocínio, transcrevo a lição de Antenor Américo Bógea Filho<sup>22</sup>:

*“Enquanto, de um lado, o governo federal define e defende os interesses nacionais globais no cenário internacional, formulando e implementando a política exterior do país, de outro, os governos subnacionais e outros atores locais desenvolvem iniciativas externas pontuais, de caráter comercial, cultural, cooperativo ou econômico. Daí que, no contexto dessa nova vertente da diplomacia, os governos subnacionais, dentro dos limites de sua autonomia, usufruem da*

<sup>20</sup> PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC FAPESP, 2004. p. 203.

<sup>21</sup> RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. *Relações internacionais federativas no Brasil*. Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 1017.

<sup>22</sup> BOGÉA FILHO, Antenor Américo M. *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais*. 2001. 195 f. Dissertação (Mestrado) – XLII Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco. Brasília, 2001. p. 53.

Folha nº	52
Processo nº	002000118/2016
Rubrica:	<i>elma</i> Matrícula: 43182-6

W

*capacidade de atuar oficialmente no exterior por meio de ações próprias, mas não têm o poder de fazer política externa”.*

Desse modo, um dos fundamentos para validar as ações fundadas na cooperação internacional descentralizada é que, inobstante as relações exteriores sejam competência exclusiva da União, as relações internacionais – no sentido *lato*, de relações com o mundo – não são monopólio do ente central, desde que se desenvolvam nos estritos limites de sua competência.

Agrega-se a esse argumento, o princípio da subsidiariedade.

O princípio do federalismo, que rege a cooperação interna, converge com a atuação no âmbito da cooperação internacional, materializada na subsidiariedade: o local atuando em nome do nacional<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> *Mas antes de passar para a análise do termo subsidiariedade se faz necessário ressaltar que por sociedade/comunidade “superior” ou “maior” entende-se o conjunto formado pelas chamadas sociedades/comunidades “inferiores” ou “menores”. As quais podem ser ilustradas na estrutura federativa brasileira, respectivamente, pela figura da República Federativa do Brasil que, nos termos do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, é formada pela união indissolúvel das comunidades “menores”, quais sejam, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.*

(...)

*Feitos esses esclarecimentos, Lázaro (2001), partindo da raiz etimológica do princípio, aponta que o termo subsidiariedade dá lugar a três idéias diferentes chamadas pela autora de algo secundário, supletivo e complementar.*

*Pela idéia de secundário, faz-se referência a algo acidental em respeito a algo principal. Já pela idéia de supletivo e complementar advém a interpretação de que existem dois níveis hierarquicamente distintos de repartição de tarefas, cujo “superior” tem papel de suplementar ou complementar as tarefas que não podem ser realizadas pelo “inferior” suficientemente, de forma que:*

*[...] como ayuda, la subsidiariedad constituye un mecanismo de reforzamiento de la comunidad inferior. La instancia superior viene a complementar y apoyar una acción, restaurar la capacidad de un grupo social no suficientemente capaz por si sólo de ejercer con eficacia sus competencias. (LÁZARO, 2001, p. 35)*

*Nesse sentido acrescenta Baracho (1997):*

*A complementaridade e a suplementariedade não são sempre dissociáveis. A suplementariedade é a que se acrescenta, entende-se que ela representa a questão subsidiária, destinada suplementariamente a desempatar os concorrentes. [...]. A subsidiariedade, implica, nesse aspecto, em conservar a repartição entre duas categorias de atribuições, meios, órgãos que se distinguem uns dos outros por suas relações entre si. (BARACHO, 1997, p. 24)*

**Assim, o princípio da subsidiariedade é empregado quando há uma repartição de competências e/ou atribuições entre distintos níveis de poder, de modo que, como explica Quadros (1995):**

**Parece não ser possível negar-se, atendendo às próprias raízes do seu conceito na História, que o princípio da subsidiariedade vem a levar a cabo uma repartição de atribuições entre a comunidade maior e a comunidade menor, em termos tais que o principal elemento componente do seu conceito consiste na descentralização, na comunidade menor, ou nas comunidades menores, das funções da comunidade maior. (QUADROS, 1995, p. 17)**

**Convém ressaltar que o princípio da subsidiariedade é ambivalente, pois pode ser lido tanto sob o aspecto positivo, quanto sob o aspecto negativo, de modo que pode ser utilizado tanto para justificar, quanto para limitar a ação da sociedade “superior”.**

*Sob o aspecto negativo, explica Lázaro (2001) que o princípio se apresenta como uma garantia à autonomia dos membros da sociedade “inferior”, de forma a limitar a intervenção do poder político “superior” no âmbito das competências próprias das esferas locais de poder.*

Folha nº	53
Processo nº	002.000.118/2016
Rubrica	Elma
Matrícula:	43182-6

Dessa maneira, sob a perspectiva do direito internacional e constitucional, o fato de os estados e municípios não serem reconhecidos como sujeitos *ipso facto* (como são os Estados nacionais) e, por conseguinte, neles não se verificar a personalidade jurídica internacional, não impede sua atuação na esfera global<sup>24</sup>.

Nesse sentido, o Ministério das Relações Exteriores classifica esses atos como<sup>25</sup>:

***g) Convênio interinstitucional***

*Os convênios interinstitucionais celebrados entre Ministérios, agências governamentais e outras entidades públicas não são atos internacionais.*

**Ajustes firmados pelos entes subnacionais. Federalismo. Divisão de competências internas. Conteúdo normativo.**

O federalismo brasileiro se estrutura a partir da união indissolúvel entre União, estados, DF e municípios, todos dotados de autonomia e capacidade de auto-organização.

A divisão de competências constitui o elemento central para assegurar essa coexistência harmônica, indicando os limites jurídicos de cada ente federado no sistema político, uma vez que não há hierarquia entre os entes.

Com efeito, a complexidade desse enfeixamento de competências não comporta “*que se interprete as competências federativas como espaços unipolares de formulação e execução, pelo simples fato de que a construção das políticas públicas no federalismo se faz com todos e para todos*”<sup>26</sup>.

No campo internacional o raciocínio é semelhante.

Desde que respeitado o princípio da indissociabilidade da República Federativa do Brasil, a internacionalização da atuação dos entes federativos brasileiros, dentro de sua esfera de competências (arts. 23, 24, 25, 30 e 32 da CRFB/88), pode ser tida como constitucional, uma vez que está em

<sup>24</sup> Por óbvio, desde que esses ajustes não representem operações externas de natureza financeira (competência privativa do Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso V). Ou seja, apesar de a União deter a capacidade exclusiva para o exercício e elaboração da política externa, considerando que as relações internacionais enfeixam um leque de inúmeras situações, as quais transbordam a competência do ente central, é viável conceber o intercâmbio entre ente subnacionais e entes estrangeiros.

<sup>25</sup> Atos Internacionais – Prática Diplomática Brasileira - Manual de Procedimentos, Divisão de Atos Internacionais, Ministério das Relações Exteriores, 2008.

<http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>

<sup>26</sup> Reinaldo Dias, in *Um tema emergente nas Relações Internacionais: A paradiplomacia das cidades e municípios*. [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8156](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8156)

Folha nº	54
Processo nº	002.000.118/2016
Rubrica:	Teima
Matrícula:	43180

consonância com o princípio da autonomia, (art. 18 CRFB/88), da eficiência e da subsidiariedade no âmbito do federalismo.

Nesse sentido, o atendimento do binômio “atuação compatível com a orientação do ente central” e no “campo de competência constitucional do entes” é que legitima os atores subnacionais estabelecerem ações fundadas na cooperação internacional descentralizada, lastreadas na sua autonomia política.

No que diz respeito ao conteúdo normativo desses atos, como apontado, na visão do Ministério das Relações Exteriores, estes não possuem carga “ato internacional”, passíveis de serem internalizados na acepção constitucional.

Por conseguinte, não possuem (ou possuirão) força jurídica de lei<sup>27</sup>. Essa perspectiva é a adotada por José Vicente da Silva Lessa:

*Na ausência de uma lei federal que confira às unidades federadas brasileiras a capacidade de pactuar internacionalmente, está de antemão excluída a possibilidade de os atos informais produzirem efeitos legais ou de serem acatados numa corte de justiça. Tais atos não poderiam ser percebidos por seus signatários como instrumentos jurídicos, capazes de gerar direitos e obrigações. Ainda que publicados eventualmente em Diário Oficial estadual, tais “acordos não teriam por fim agregar-se ao ordenamento jurídico estadual ou municipal”. Constituiriam, na melhor hipótese, a afirmação de uma disposição política de atuar em conjunto para determinados fins. O termo “acordo”, deslocado do contexto jurídico-normativo, encontra-se em sua acepção mais ampla de “entendimento”, “compromisso moral” ou “pacto de cavalheiros.”*<sup>28</sup>

Folha n°	55
Processo n°	000000118/2016
Rubrica:	Telma
Matrícula:	43182-0

**Compatibilidade com objeto da cooperação internacional descentralizada.**  
**Princípio da Legalidade. Assunção de obrigações no plano interno.**

<sup>27</sup> “Tanto a orientação majoritária da doutrina constitucionalista quanto o Itamaraty, através de sua Consultoria Jurídica, defendem que não cabe às unidades federativas brasileiras celebrar acordos que acarretem compromissos no plano internacional, pois tal ato é de competência exclusiva da União, que é quem possui personalidade jurídica internacional”

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. *A inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos em perspectiva comparada*. Dissertação de Mestrado. UnB, 2015.

<sup>28</sup> LESSA, José Vicente da Silva. *Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais*. Viçosa: Ed. UFV, 2007, p. 212.

Inicialmente assinalo que, a princípio, não caberia à PGDF pronunciar-se *a posteriori* acerca de instrumentos firmados, posto que o exame da legalidade dos ajustes firmados pela Administração deve ser prévio à sua celebração, a teor o art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93 (Parecer n. 1.288/2015-PRCON/PGDF)<sup>29</sup>.

Ressalto ainda que as considerações exaradas ao longo desse opinativo não se aplicam a acordos de natureza financeira, em razão do disposto no art. 52 da Constituição Federal.

Ademais, além de não caber à PGDF o controle posterior de atos, a formalização do ingresso do Distrito Federal na Rede Mercocidades deu-se por ato de governo<sup>30</sup>, não competindo, portanto, a esse Órgão Jurídico a sindicabilidade de tal ato.

Feitas considerações a respeito cenário jurídico que envolve a questão central do opinativo e limitando-me ao seu escopo, sem emitir qualquer juízo sobre o mérito da atuação distrital, examino o caso concreto.

Em primeiro lugar, ante o exposto, entendo que é juridicamente viável, em tese, o estabelecimento de ações orientadas à cooperação descentralizada internacional, seja com organismos e organizações internacionais, com outros entes subnacionais ou agregações regionalizadas.

No caso em pauta, depreende-se da leitura dos documentos colacionados que o segmento de atuação da Rede Mercocidades é compatível com as áreas de atuação/competências reservadas constitucionalmente ao Distrito Federal.

Ressalvo, entretanto, que não há elementos necessários para concluir se suas ações estão adequadas com as ações/orientações (se existentes) da União sobre o tema, apesar de evidenciarem, em um olhar superficial, uma provável adequação<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> O artigo é invocado neste opinativo por similaridade dos fundamentos e da estrutura dos instrumentos. Ademais, a competência desta Casa Jurídica limita-se ao controle prévio da legalidade dos atos.

<sup>30</sup>Odete Medauar afirma que o ato de governo "*é ato que expressa a função governamental, que é precipuamente política, por referir-se às diretrizes amplas para a vida da coletividade. Dentre suas características estão: a) provém da autoridade ou órgão mais elevado do Executivo, como o Presidente da República, Governador, Prefeito; b) dizem respeito, sobretudo, ao relacionamento com outros poderes (Legislativo e Judiciário), com outros países ou com organismos internacionais; c) referem-se a decisões de alto relevo para o país, o Estado-membro ou o Município*".

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9 ed. São Paulo: RT, 2005, p. 173)

<sup>31</sup> Em que pese as relações exteriores serem competência exclusiva da União, há espaço para atuação dos entes federados, que estendem de fato a sua competência para ações internacionais, desde que em consonância com as políticas do ente central.

Folha n°	56
Processo n°	002000118/2016
Rubrica:	<i>elma</i>
Matrícula:	43182-6

Em segundo lugar, quanto à possibilidade de pagamento da anuidade, concluo que é juridicamente inviável, uma vez que a mera adesão/associação ao ente estrangeiro, à luz do princípio da legalidade, não é capaz de gerar obrigações legais e financeiras para o ente distrital.

Para superar esse obstáculo, poder-se-ia aventar a celebração de convênio, no qual as obrigações dos partícipes seriam previamente definidas.

Porém, a partir da edição da Lei n. 13.204/2015, tal hipótese restou expressamente vedada, nos seguintes termos:

*Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

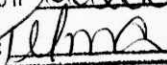
*II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

Por outro viés, a filiação do Distrito Federal como membro da Organização Internacional não tem natureza de contrato administrativo, nem lhe permite submeter à cláusulas exorbitantes ou renunciar a supremacia de suas necessidades públicas.

Com a filiação o DF assume papel de mero associado - embora com direito de voto e de participação-, passando a se submeter ao estatuto e às decisões proferidas pela Diretoria e Assembléia-Geral, o que demanda autorização legal específica (princípio da legalidade), inexistente na situação dos autos.

O repasse de recursos públicos distritais para a manutenção de organização internacional, ainda que sem fins lucrativos, importaria em exigir a condução de seus negócios privados em sintonia com o regramento público, importando inclusive necessidade da observância das normas sobre prestação de contas, consoante dicção do art. 70 da Constituição Federal de 1988:

Folha nº	57
Processo nº	002000118/2016
Rubrica:	 Matrícula: 43182-6

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1993)*

Conclusão essa refletida também no parágrafo único do art. 10 da Lei n. 8.666/93:

*"Art. 10. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios.*

*Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados Distrito Federal e Municípios."*

Dessa forma, é afastada a disciplina que trata de "convênios" ou de contratos administrativos fundados na inexigibilidade.

Logo, entendo que o caminho para internalização de obrigações previstas pelas normas e decisões da Rede Mercocidades passa pela autorização legislativa, a exemplo do disposto na Lei n. 5.136/2013, que assim dispôs:

*"Art. 1º Os órgãos da administração direta, as autarquias e as fundações do Poder Executivo, mediante autorização do Governador, podem filiar-se a conselho ou instituição de caráter nacional ou interestadual que congregue os órgãos ou entidades respectivos das Unidades da Federação ou os respectivos titulares.*

*Parágrafo único. A autorização do Governador deve estar precedida de exposição de motivos do titular do órgão, autarquia ou fundação interessada.*

*Art. 2º Feita a filiação, fica autorizado o pagamento de contribuição para custeio das despesas do conselho ou instituição*

Folha nº	58
Processo nº	092000118/2016
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6



*de filiação, nos termos dos respectivos documentos constitutivos.”*

Em igual direção é a orientação do Ministério do Planejamento<sup>32</sup>, a qual indica a internalização do ato internacional como premissa/condição para o pagamento de contribuições à organizações e organismos internacionais.

Observo que na esfera federal também foi objeto de lei, Lei n. 12.649/2012, a matéria:

*Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a contribuir para a manutenção dos foros, grupos e iniciativas internacionais abaixo discriminados, nos montantes que venham a ser atribuídos ao Brasil nos orçamentos desses respectivos foros, grupos e iniciativas internacionais, nos limites dos recursos destinados, conforme o caso, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, à Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB ou à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, consoante a Lei Orçamentária Anual - LOA: (Redação dada pela Lei nº 12.995, de 2014)*

*I - Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF);*

*II - Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo - GAFISUD; (Redação dada pela Lei nº 12.995, de 2014)*

*III - Grupo de Egmont; (Redação dada pela Lei nº 12.995, de 2014)*

*IV - Fórum Global sobre Transparência e Intercâmbio de Informações para Fins Tributários (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes); (Incluído pela Lei nº 12.995, de 2014)*

*V - Comitê de Assuntos Fiscais (Committee on Fiscal Affairs) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE; (Incluído pela Lei nº 12.995, de 2014)*

<sup>32</sup> *O que é uma contribuição obrigatória a Organismo Internacional?*

*Trata-se da contribuição prevista no Estatuto, Convenção do Organismo ou Tratado Constitutivo do Organismo, que é aprovada por Assembleias, Reuniões de Finanças para custear as atividades do Organismo, devidamente internalizado no direito interno.*

*O que é uma contribuição voluntária a Organismo Internacional?*

*Trata-se da contribuição prevista no Estatuto ou Convenção do Organismo, expressamente identificada como voluntária, devidamente internalizada no direito interno, que visa atender a uma vontade política, a critério das autoridades competentes.*

(<http://Contribuição%20a%20organismos%20internacionais%20-%20Ministério%20do%20Planejamento,%20Orçamento%20e%20Gestão.webarchive>)

Folha nº	59
Processo nº	002000118/2015
Rubrica:	<i>Alma</i> Matrícula: 43182-f

*VI - Fórum sobre Administração Tributária vinculado à OCDE (Forum on Tax Administration); (Incluído pela Lei nº 12.995, de 2014)*

*VII - Grupo de Coordenação e Administração da Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa em Assuntos Tributários (Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters); (Incluído pela Lei nº 12.995, de 2014)*

*VIII - Projeto sobre Erosão de Base de Cálculo e Deslocamento de Lucros - BEPS (Project on Base Erosion and Profit Shifting); e (Incluído pela Lei nº 12.995, de 2014)*

*IX - Entendimento Setorial Aeronáutico no âmbito da OCDE (ASU - Aircraft Sector Understanding). (Incluído pela Lei nº 12.995, de 2014)*

*Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.995, de 2014)*

*Art. 6º O Poder Executivo é igualmente autorizado a realizar os pagamentos referentes às contribuições do Brasil aos foros, grupos e iniciativas internacionais citados no art. 5º que se encontrem em atraso até a data de publicação desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.995, de 2014)*

A título exemplificativo indico que a Lei Distrital n. 3.135, de 2003, que internalizou regra tributária referente à decisão Mercosul e anexo projeto de lei elaborado pela Prefeitura Municipal de Vitória sobre o tema.<sup>33</sup>

Nesse ponto, assinalo que tal autorização legislativa não se confunde com aquela prevista no antigo inciso XXVI do art. 60 da Lei Orgânica do Distrito Federal, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 1116 (Diário de Justiça de 25/10/2002)<sup>34,35</sup>, posto que esta norma versava sobre acordos no âmbito nacional.

<sup>33</sup> O art. 5º da Lei n. 5.225/2013, autorizou expressamente que um órgão do Distrito Federal estabeleça parcerias no âmbito do Mercosul. Confira:

*VIII – promover a troca de experiências entre os profissionais das diferentes áreas de saúde por meio de cursos técnicos, palestras, workshops e outros eventos destinados a esse fim no âmbito nacional e internacional, principalmente com os países pertencentes ao Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.*

<sup>34</sup> ADI n. 1116/STF

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 60, XXVI, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM OS ARTS. 18, E 25 A 28. TODOS DA CARTA DA REPÚBLICA. Dispositivo que, ao submeter à Câmara Legislativa distrital a autorização ou aprovação de convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos não previstos na lei orçamentária, contraria a separação de poderes, inscrita no art. 2.º da Constituição Federal. Precedentes. Ação julgada procedente. (Diário de Justiça de 25/10/2002)

Folha nº	60
Processo nº	00200018/2018
Rubrica:	Leima Matrícula: 43182-6

Com relação às questões orçamentárias, acrescento que o Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público<sup>36</sup> indica que essas despesas devem ser classificadas como "*Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a órgãos e entidades governamentais pertencentes a outros países, a organismos internacionais e a fundos instituídos por diversos países, inclusive aqueles que tenham sede ou recebam os recursos no Brasil*"<sup>37</sup>.

### III - Conclusão

A internacionalização dos entes federativos, via cooperação descentralizada, dialoga com os princípios da eficiência administrativa e da subsidiariedade no federalismo, uma vez que há espaço para que estendam de fato a sua competência para ações internacionais, desde que em consonância com as políticas do ente central e dentro dos limites constitucionais.

Nesse sentido, no caso concreto, por estar em consonância com os princípios de autonomia (artigo 18), e as competências específicas (art. 23, 24, 25, 30 e 32 da CF/88), é juridicamente viável conceber a atuação do ente federado em âmbito internacional. Cabendo apenas ao gestor assegurar que as ações desenvolvidas pela Rede Mercocidades são compatíveis com as orientações da União.

Contudo, essa atuação não tem natureza de ato internacional, na acepção constitucional e de direito internacional.

Folha n°	61
Processo n°	002000118/2016
Rubrica:	Alma Matrícula: 43182-6

<sup>35</sup> Revogado pela Emenda à Lei Orgânica n. 80.

<sup>36</sup> Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e válido a partir do exercício de 2015, conforme Portaria Conjunta STN/SOF no 1, de 10 de dezembro de 2014 Portaria STN no 700, de 10 de dezembro de 2014.

<sup>37</sup> 84 - Despesas Decorrentes da Participação em Fundos, Organismos, ou Entidades Assemelhadas, Nacionais e Internacionais

Despesas orçamentárias relativas à participação em fundos, organismos, ou entidades assemelhadas, Nacionais e Internacionais, inclusive as decorrentes de integralização de cotas.


([http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180-456785\\_CPU\\_MCASP+6%20edição\\_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542cc123773](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180-456785_CPU_MCASP+6%20edição_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542cc123773))


Dessa forma, com fulcro no princípio da legalidade, tem-se que a assunção de obrigações pelo ente distrital não dispensa autorização legislativa, sendo, assim, inviável o pagamento pretendido até a edição de Lei que o autorize.

É o parecer, *sub censura*.

A Vossa elevada consideração.

Brasília-DF, 05 de maio de 2016.

  
Tatiana Muniz S. Alves  
Procuradora do Distrito Federal

Folha n°	62
Processo n°	002000118/2016
Rubrica	 Matricula: 43182-6



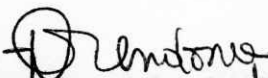
**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 002.000.118/2016  
INTERESSADO: Assessoria Internacional - Governadoria  
ASSUNTO: Projeto Básico. Pagamento de fatura referente ao Mercocidades.  
  
MATÉRIA: Administrativa

**APROVO O PARECER Nº 0371/2016 – PRCON/PGDF**, exarado pela  
ilustre Procuradora do Distrito Federal Tatiana Muniz S. Alves.

Em 31 / 05 /2016.

  
**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Governadoria do Distrito Federal para  
conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 1º / 06 /2016.

folha nº: 72  
Processo nº: 002 000118/2016  
Rubrica: Be Matrícula: 39759-7

  
**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo