

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO-Nº 625, DE 2017

(MENSAGEM Nº 476, de 2016)

Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Kiev, em 16 de setembro de 2010.

Autor: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado PAULO TEIXEIRA

I - RELATÓRIO

Por ocasião da apreciação da Mensagem nº 476, de 2016, encaminhada a esta Casa pelo Presidente da República, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional elaborou o Projeto de Decreto Legislativo em análise que *Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Kiev, em 16 de setembro de 2010.*

A referida proposição estabelece, ainda, no parágrafo único, como é de praxe, que os atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do

art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional.

O Acordo em análise, muito simples, é composto por apenas 11 artigos e, do ponto de vista formal, contém as cláusulas costumeiras que há nesse tipo de ato internacional.

Entre outras cláusulas, destacamos o artigo 1º, o qual dispõe sobre os objetivos do ato internacional em comento, quais sejam:

a) desenvolvimento da cooperação entre as Partes em assuntos relativos à defesa, principalmente nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de defesa;

b) intercâmbio de conhecimentos e experiências adquiridas no campo de operações, utilização de equipamento militar de origem nacional e estrangeira, assim como no cumprimento de operações internacionais de manutenção da paz;

c) compartilhamento de conhecimentos e experiências nas áreas da ciência e tecnologia;

d) participação em ações conjuntas de treinamento e instrução militar, exercícios militares conjuntos, assim como o correspondente intercâmbio de informações relacionadas a esses assuntos;

e) colaboração em assuntos relacionados a sistemas e equipamentos no campo da defesa;

f) promoção da cooperação no intercâmbio de inteligência para combater os crimes transnacionais, de acordo com a respectiva legislação nacional das Partes; e

g) cooperação em outras áreas no domínio da defesa que possam ser de interesse comum para ambas as Partes.

Destacamos também o artigo 2º, o qual dispõe sobre as áreas da cooperação, a saber: 1) visitas mútuas de delegações de alto nível a entidades civis; 2) intercâmbio de instrutores, bem como de alunos instituições militares; 3) participação em cursos teóricos e práticos, estágios, seminários, conferências, debates e simpósios em entidades militares, assim como em entidades civis de interesse da defesa e de comum acordo entre as Partes; 4) visitas de aeronaves e navios militares (respeitando a respectiva legislação nacional das Partes); 5) eventos culturais e desportivos; 6) cooperação relacionada com materiais e serviços relativos à área de defesa; 7) implementação e desenvolvimento de programas e projetos; e 8) intercâmbios e visitas mútuas por representantes das Forças Armadas das Partes.

A matéria é de competência do Plenário e tramita em regime de urgência (RI, art. 151, I, j).

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o art. 32, IV, a, em consonância com o art. 139, II, c, ambos do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 625, de 2017.

O art. 84, VIII, da Constituição Federal, outorga competência ao Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando sempre o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I, da mesma Carta Política nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar o presente

Acordo, bem como compete ao Congresso Nacional sobre ele decidir em forma definitiva, sendo o projeto de decreto legislativo a proposição adequada.

Por conseguinte, nenhum óbice constitucional formal foi encontrado na proposição legislativa e no texto do Acordo em análise. Ademais, o projeto de decreto legislativo ora examinado é bem escrito e respeita a boa técnica legislativa.

Contudo, julgamos que o presente projeto de decreto legislativo, na forma como está formulado, pode colidir com alguns princípios constitucionais, como argumentamos a continuação.

Lembramos, em primeiro lugar, que o art. 4º da Constituição Federal estabelece os princípios que regem nossas relações internacionais, quais sejam:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

*IV - **não-intervenção**; (grifamos)*

V - igualdade entre os Estados;

*VI - **defesa da paz**; (grifamos)*

*VII - **solução pacífica dos conflitos**; (grifamos)*

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.

Ora, na apreciação do acordo em apreço não se pode abstrair o fato, gravíssimo, de que, hoje em dia, a Ucrânia é um país dividido, em guerra civil surda. Em 2010, quando foi firmado o ato internacional em votação, essa situação não existia. Mas, agora, quando o ato internacional, de forma surpreendente, chega repentinamente ao Congresso Nacional, a situação é de clara e grave conflagração interna.

Como todos sabem, a Ucrânia é hoje um país territorialmente dividido. O leste da Ucrânia, assim como a península da Crimeia, já anexada à Rússia após plebiscito, é majoritariamente russo, tanto do ponto de vista cultural quanto idiomático e político. Deseja que o país seja um aliado de Moscou.

De outro lado, o oeste da Ucrânia é majoritária e idiomáticamente ucraniano e, mais recentemente, tornou-se pró-Occidente, pendendo estrategicamente para uma aliança com Washington e Bruxelas.

Na realidade, esse conflito interno ucraniano está inserido no contexto maior da disputa geoestratégica entre Washington e Moscou pelo domínio da Eurásia, prevista e incentivada por Zbigniew Brzezinski, scholar extremamente influente, que fora assessor presidencial para assuntos de segurança nacional no período de 1977 a 1981, em artigo que publicou, em 1997, na *Foreign Affairs*, intitulado “Uma Geoestratégia para a Eurásia”, que já antecipava algumas teses de seu livro “O Grande Tabuleiro de Xadrez”. Brzezinski considerava essencial que OTAN se expandisse até a Ucrânia, como forma de conter a influência da Rússia no leste europeu e na Ásia Central.

Trata-se, portanto, de um conflito muito grave não apenas para a Ucrânia, mas para o próprio equilíbrio da ordem mundial, pois antepõe duas grandes potências.

Até dezembro de 2014, mais de mil pessoas já haviam morrido em combates na Ucrânia, mesmo após a assinatura do Protocolo de Minsk, firmado em setembro daquele ano, que tentava encerrar as hostilidades.

Em 2015, as hostilidades se reduziram. Porém, desde o ano passado, elas vêm aumentando de intensidade e não há sinais de um acordo que ponha fim, em definitivo, a esse grave conflito interno e internacional.

Ora, nessa situação delicada e preocupante, parece-nos uma temeridade que o Brasil dê continuidade à aprovação de um acordo na área da defesa com o governo da Ucrânia.

É de se estranhar, aliás, o motivo da urgência com que o Acordo chega e tramita no Congresso Nacional, após passar seis anos dormitando na Casa Civil. Por que o envio desse acordo ao Congresso Nacional foi um dos primeiros passos de política externa do atual governo? Houve pressão externa para que tal ocorresse? Não sabemos. A Exposição de Motivos não esclarece nada sobre o assunto.

Evidentemente, não temos nada contra o Brasil manter boas relações bilaterais com a Ucrânia. Afinal, trata-se de uma relação que já rendeu bons frutos e que deve continuar a se adensar. Salientamos, a esse respeito, que, em reconhecimento à importância e ao potencial desse relacionamento, os Governos de ambos os países decidiram elevar o relacionamento ao nível de Parceria Estratégica durante a visita de Estado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Kiev (2009).

Fosse o Acordo em análise de outra natureza, não questionaríamos seu mérito e sua oportunidade, face aos princípios constitucionais que regem nossas relações internacionais. Porém, como se trata de ato internacional de

natureza militar, firmado com um país que, infelizmente, ainda vive grave conflito interno, julgamos que o Congresso Nacional, em obediência aos princípios constitucionais inscritos no art. 4º da Constituição Federal, deva acautelar-se na apreciação do texto do Acordo em tela.

Assim sendo, propomos que o Acordo em análise seja aprovado com uma cláusula interpretativa, a ser inserida como um novo artigo 2º do Projeto de Decreto Legislativo nº 625, de 2017, que explicita o cumprimento, nas atividades de cooperação previstas, dos princípios constitucionais contidos no art. 4º da nossa Carta Magna.

Observamos que a inclusão de tal cláusula está em plena sintonia com nossa ordem constitucional e com o próprio entendimento que esta Comissão tem sobre o papel do Congresso Nacional, na apreciação de atos internacionais.

Para alguns, o Congresso Nacional só pode aprovar ou rejeitar *in totum* os acordos e tratados, não cabendo, na apreciação de atos internacionais, a elaboração de emendas, ressalvas ou cláusulas interpretativas. Obviamente, tal interpretação restrita dos poderes do Legislativo representa um entrave significativo à possibilidade do Congresso Nacional propor diretrizes, parâmetros políticos e ações concretas que digam respeito à inserção do País nas relações internacionais.

Além disso, essa visão errônea do papel do Legislativo se constitui em um claro constrangimento à própria apreciação de atos internacionais por parte do Congresso Nacional, pois ela fica limitada a priori à rejeição ou aprovação total. Com isto, muitas vezes aprova-se um tratado ou acordo internacional que, em linhas gerais, é importante e positivo, mas que contém cláusulas que precisariam ser aperfeiçoadas ou ressalvadas.

Para outros, entretanto, a apreciação de atos internacionais pelo Congresso Nacional não pode ser restrita à aprovação total ou rejeição total.

O insigne jurista Harolldo Valadão resumiu bem o argumento principal dos que

defendem tal ideia quando, na condição de Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, em 1991, foi consultado a respeito da possibilidade do Congresso Nacional elaborar emenda ao Acordo de Comércio e Pagamentos entre o Brasil e da então República Tcheco-Eslováquia. Nas suas palavras:

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

Esse entendimento foi seguido pelo nobre Deputado José Thomaz Nonô, o qual emitiu parecer à Consulta Nº 07, de 1993, que solicitava, a pedido da Presidência da Câmara, o pronunciamento desta então denominada Comissão de Constituição e Justiça e de Redação “sobre a possibilidade de o Congresso Nacional, na sua competência de referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, fazê-lo parcialmente”.

O ilustre parlamentar argumentou que:

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

A conclusão da Consulta acima citada foi de que:

.....sob nossa ótica e com base nos fundamentos jurídicos e nos antecedentes legislativos mencionados, julgamos que o Congresso Nacional, no exercício de seu “poder-dever”, expresso no art. 49, inciso I, da Constituição Federal,

poderá aprovar, ainda que parcialmente, tratado, acordo, convenção ou qualquer outro compromisso internacional, sobre o qual deva se pronunciar”.

Deve-se salientar que o Voto do Relator, Deputado José Thomás Nonô, sobre a Consulta Nº 07, de 1993, foi aprovado por unanimidade por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. O Parecer da Comissão afirma que:

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela possibilidade de o Congresso Nacional, na sua competência de referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, fazê-lo parcialmente, nos termos do parecer do Relator.

Por conseguinte, há um claro e bem embasado entendimento desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sobre a possibilidade do Congresso nacional aprovar atos internacionais de forma parcial ou, como neste caso se propõe, aprová-los interpretando e balizando seus textos.

Ademais, lembramos que há precedentes sobre o tema. Apenas para recordar um deles, mencionamos que o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) foi aprovado pelo Congresso Nacional com cláusula interpretativa relacionada ao cumprimento integral de seu artigo 6º.

Face ao exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 625, de 2017, na forma da Emenda Substitutiva Global que apresentamos, em anexo.

Sala da Comissão, em de 2017.

PAULO TEIXEIRA
Deputado

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 625, DE 2017

Aprova, com cláusula interpretativa, o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Kiev, em 16 de setembro de 2010.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Kiev, em 16 de setembro de 2010.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Em obediência aos incisos IV, VI e VII do art. 4º da Constituição Federal, o Congresso Nacional aprova o texto do Acordo, no entendimento de que nenhum de seus dispositivos servirá como pretexto para que a República Federativa do Brasil se envolva direta ou indiretamente, por quaisquer meios, no conflito interno que ora se desenvolve na República da Ucrânia.

Art. 3º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de 2017.

DEPUTADO PAULO TEIXEIRA
Relator