

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 606, DE 2018

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Dominicana sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Brasília, em 14 de maio de 2018.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado EDUARDO CURY

I - RELATÓRIO

Por meio da Mensagem nº 606, de 29 de outubro de 2018, a Presidência da República encaminha ao Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Dominicana sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado cinco meses antes, em 14 de maio de 2018, em Brasília.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 00215/2018 MRE MD, firmada em 13 de setembro de 2018, pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira Filho, e da Defesa, Joaquim Silva e Luna, acompanha e instrui a proposição. Nesse documento, ressalta-se que o ato internacional em pauta tem o fito de substituir “...*instrumento homônimo firmado em 2010, cujo processo de internalização foi sobrestado em razão de incompatibilidade com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)*”.

Aduz-se, ainda, que a entrada em vigor do instrumento ora em apreciação “...*tornará nulas e sem efeito, conforme disposto no Artigo II, as disposições do instrumento assinado em 2010*”. Convém, todavia, de pronto, ressaltar que não é possível tornar sem efeito o que nunca ingressou no direito interno: se o instrumento anterior foi sobrestado no Congresso Nacional, em face do que dispõe o inciso I do Artigo 49 da Constituição, *nunca passou de mero projeto de acordo*, sendo, portanto, *inexistente* para o direito pátrio, fato que melhor analisaremos no voto propriamente dito.

O texto normativo do instrumento ora encaminhado à oitiva do Parlamento é composto por onze artigos sintéticos, cuja síntese passo a expor.

O **Artigo 1**, intitulado **Objetivo**, é composto por um parágrafo em cujo *caput* ressalta-se que a cooperação entre os dois Estados obedecerá aos princípios da igualdade, da reciprocidade e do interesse comum, observadas tanto as respectivas legislações internas nacionais, quanto as obrigações internacionais já assumidas por ambos os países. Em sete alíneas, são elencados os objetivos propriamente ditos do instrumento, tais como promover a cooperação em assuntos relativos à defesa, com foco prioritário nas áreas de pesquisa e desenvolvimento; compartilhar conhecimentos e experiências; promover ações conjuntas de treinamento e instrução militar; colaborar entre si em relação a equipamentos e sistemas militares e cooperar em outras áreas no domínio da defesa, que possam ter interesse comum.

No **Artigo 2, Cooperação**, detalham-se, em oito alíneas, o formato em que se dará a colaboração entre os dois Estados: visitas técnicas; reuniões; intercâmbio entre instrutores e alunos de instituições militares; participação em cursos; visitas de aeronaves e navios militares; eventos culturais e desportivos; facilitação de iniciativas comerciais para materiais e serviços relativos à área de defesa e implementação e desenvolvimento de programas e projetos de aplicação de tecnologia de defesa.

O **Artigo 3**, composto por três parágrafos, é pertinente às **Responsabilidades Financeiras**, ficando acertado que cada Estado será responsável por seus próprios gastos, exceto convite expresso em sentido diverso. Ressalta-se, entretanto, no segundo parágrafo, que a Parte receptora

da cooperação “...deverá prover o tratamento médico de enfermidades que exijam tratamento de emergência para o pessoal da Parte remetente, durante o desenvolvimento de atividades no âmbito dos programas bilaterais de cooperação em matéria de Defesa, em estabelecimentos médicos das Forças Armadas e, caso necessário, em outros estabelecimentos”.¹

O **Artigo 4**, composto por quatro parágrafos, é referente à **Responsabilidade Civil**. Conveniente, por sua relevância reproduzi-lo neste relatório (destaques acrescentados):

Artigo 4

1. Uma Parte **não instituirá nenhuma ação cível** contra a outra Parte ou membro das Forças Armadas da outra Parte por danos causados no exercício das atividades previstas no âmbito do presente Acordo.
2. Caso membros das Forças Armadas de uma das Partes causem perdas ou danos a terceiros, intencionalmente, por imprudência, imperícia ou negligência, **tal Parte será responsável** pela perda ou dano, nos termos da legislação vigente no Estado anfitrião;
3. **Nos termos da legislação nacional do Estado anfitrião, as Partes indenizarão** qualquer dano causado a terceiros por membros de suas Forças Armadas, por ocasião da execução de seus deveres oficiais nos termos deste Acordo.
4. Caso as Forças Armadas de **ambas as Partes sejam responsáveis** pelas perdas ou danos causados a terceiros, **assumirão ambas, solidariamente**, a responsabilidade.²

O primeiro parágrafo do dispositivo contém uma renúncia legal ao direito de agir: os dois Estados comprometem-se a não tomar medidas legais relativas à responsabilidade civil um contra o outro. Resta saber se essa é, ou não, uma renúncia a direito constitucional indisponível³, matéria que

¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Mensagem nº 606, de 2018. Avulso eletrônico. Inteiro teor, fl 6/10. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2A7CD454CC942281D8C9361F3167F31C.proposicoesWeb2?codteor=1691238&filename=MSC+606/2018 > Acesso em: 24 nov. 2018

² Id, ibidem.

³ BRASIL. Constituição Federal.

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]

competirá à CCJC avaliar e se posicionar, quando do exame do acordo em análise, em face do princípio da inafastabilidade de jurisdição. Trata-se de questão relevante, de alta indagação jurídica: o direito que é indisponível entre pessoas físicas e jurídicas de direito interno poderá ser disponibilizado no contexto das relações entre Estados, que são pessoas jurídicas de Direito Internacional Público?

No segundo parágrafo, é abordada a questão da responsabilidade por perdas ou danos a terceiros em decorrência de eventual imprudência, negligência ou imperícia, ficando acertado que, nessa hipótese, será providenciado o ressarcimento, nos termos da legislação vigente no Estado anfitrião, cabendo a responsabilidade a quem tiver dado causa ao dano. Na mesma linha, convencionou-se que, em caso de responsabilidade comum dos dois Estados signatários, a responsabilidade será solidária.

O **Artigo 6** é pertinente à **Segurança da Informação Classificada**. Composto por dois parágrafos, no primeiro deles é convencionado que o tratamento relativo às informações que poderão ser geradas em decorrência do instrumento “...*deverá ser regulamentado entre as Partes por meio de acordo específico para o intercâmbio e a proteção mútua de informações classificadas*”. Deve-se, de pronto, lembrar que esse instrumento adicional não poderá prescindir da oitiva do Congresso Nacional, vez que se trata de matéria sensível, já disciplinada no País por meio da Lei de Acesso à Informação ((Lei nº 12.527/2011).

No segundo parágrafo, decide-se que, enquanto não houver acordo específico em vigor, a proteção das informações deverá obedecer aos seguintes princípios:

- a) informações não serão fornecidas a terceiros por Estado Parte sem prévia autorização escrita do outro;
- b) o acesso às informações classificadas será limitado às pessoas que precisem conhecê-las e

que estejam a tanto habilitadas, mediante as credenciais de segurança devidas;

- c) a informação será utilizada somente para a finalidade a que se destine.

No **Artigo 7**, aborda-se o mecanismo de **Grupo de Trabalho**. Os dois Estados concordam em formar grupo de trabalho conjunto para coordenar as atividades de cooperação entre ambos em matéria de Defesa. Dele participarão representantes das respectivas pastas de Defesa e de Relações Exteriores, cabendo aos dois Estados definir, de comum acordo, local e data.

No **Artigo 8**, intitulado **Protocolos Complementares, Emendas, Revisão e Programas**, em quatro parágrafos, convencionou-se que os dois Estados poderão firmar Protocolos Complementares em áreas específicas de cooperação e defesa, envolvendo atividades civis e militares previstas no âmbito do instrumento em análise, convindo recordar que tal poderá ser feito apenas nas estritas possibilidades e nos limites do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, não configurando delegação legislativa ao Poder Executivo (matérias, por exemplo, pertinentes a tratamento de informações sigilosas deverão, necessariamente, ser encaminhadas ao Congresso Nacional).

No segundo parágrafo desse mesmo dispositivo, prevê-se a possibilidade de emendas ao instrumento, por troca de notas entre as Partes (novamente sendo necessário ressaltar que, dependendo do conteúdo dessas emendas, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, deverão elas ser submetidas ao Parlamento).

No parágrafo terceiro do artigo em exame, é estabelecida uma data-termo para o início de negociação de Protocolos Complementares, Emendas ou Revisões ao instrumento, que só poderão ocorrer até sessenta dias após a entrada em vigor do instrumento, o que não é um dispositivo comum em acordos de cooperação, nos quais, usualmente, a possibilidade de emendas ou de serem firmados instrumentos subsidiários ou complementares é aberta para todo o período de vigência do instrumento convencionado.

No quarto parágrafo, estipulam os dois Estados que os instrumentos subsidiários e programas complementares ao acordo serão elaborados por pessoal autorizado dos Ministérios da Defesa dos dois países, em coordenação com as respectivas Pastas de Relações *Exteriores* “...em conformidade com as respectivas legislações nacionais”.

Os Artigos 9, 10 e 11 contêm as cláusulas finais em atos internacionais congêneres, quais sejam **Solução de Controvérsias, Vigência e Denúncia e Entrada em Vigor**.

Nesse sentido, para a solução de controvérsias, são previstas consultas e negociações por via diplomática.

A vigência do acordo será por prazo indeterminado, podendo ser denunciado a qualquer momento, denúncia que passará a surtir efeito somente noventa dias após a sua efetivação.

De outro lado, a entrada em vigor do acordo está prevista para o trigésimo dia após o recebimento da segunda e última notificação comunicando que estarem cumpridos os requisitos de direito interno para a sua vigência no Estado Parte.

A instrução processual e a veiculação eletrônica da proposição obedecem aos requisitos pertinentes tanto do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quanto à normativa interna da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional prevista na Norma Interna nº 1, de 2015 (NIC 1-2015), estando, portanto, do ponto de vista formal-legislativo, apta à deliberação legislativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, conveniente lembrar que a República Dominicana é uma das maiores economias do Caribe – e o país é membro da Associação dos Estados do Caribe e do Sistema da Integração Centro-

Americana. Para o Itamaraty, nos últimos anos, visitas de alto nível entre representantes dos dois Estados *“têm refletido o adensamento do diálogo bilateral”*. Nesse sentido, desponta programa de cooperação técnica, que abrange áreas como meio ambiente, saúde, segurança, capacitação profissional e educação.⁴

Do ponto de vista do relacionamento bilateral, lembra-se que o consulado do Brasil na República Dominicana, com sede em São Domingos, foi estabelecido há mais de um século, em 1911, tendo sido aberta a Embaixada Brasileira em 1943.

Mais tarde, entre 2002 e 2014, houve visitas de presidentes eleitos a um e outro país. Recentemente, no início deste ano, em maio de 2018, o Ministro das Relações Exteriores da República Dominicana visitou o Brasil, sendo, na ocasião, firmados diferentes atos internacionais: adicionalmente ao que estamos a examinar, foram assinados acordos para a isenção de vistos, assim como para o estabelecimento de mecanismo de consultas políticas. Também sobre cooperação em comércio e investimentos e serviços aéreos; Na área de educação, sobre formação diplomática e consular.

No que concerne à cooperação internacional no campo da defesa, é bom lembrar que, para o Ministério da Defesa: *“O Brasil desenvolve parcerias estratégicas com nações de todos os continentes, em diferentes áreas de atuação da Defesa. As atividades abrangem desde o intercâmbio em escolas militares até discussões importantes sobre segurança internacional, permeando um amplo leque de temas de interesse”*.⁵

Nesse sentido, vários instrumentos bilaterais têm sido firmados com países com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas cordiais.

Entre esses, há alguns mais antigos, na atual ordem constitucional, inaugurada em 1988, como, por exemplo, o Acordo sobre Cooperação Técnica no Domínio Militar, celebrado entre o Governo da

⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relacionamento bilateral. *República Dominicana*. Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/templates/mre/pesquisa-postos/index.php?option=com_content&view=article&id=6469&Itemid=478&cod_pais=DOM&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR > Acesso em: 27 nov.2018

⁵ BRASIL. Ministério da Defesa. *Parcerias e acordos em Defesa*. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/cooperacao-internacional/parcerias-e-acordos-bilaterais>> Acesso em: 27 nov. 2018

República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cabo Verde, em Praia, 21 de dezembro de 1994, apresentado ao Congresso em 5 de maio de 1995, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 41, de 1996, e promulgado em 7 de fevereiro de 2013, ou seja, vinte e dois anos mais tarde, pelo Decreto presidencial nº 7.912 (DOU 08/02/2013, p. 1).

Entre os atos internacionais celebrados já neste século, recorda-se o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação em Assuntos relativos à Defesa, celebrado em Cape Town, em 4 de junho de 2003, apresentado ao Congresso Nacional em 2 de setembro do mesmo ano e aprovado pelo Decreto Legislativo nº 784, de 2005 (DOU, 11/7/2005, p.2), mas ainda não promulgado pela Presidência da República até a presente data.

Lembram-se, ainda:

- (1) o Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relacionados à Defesa, celebrado em Brasília, em 14 de agosto de 2003, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Turquia, que foi apresentado ao Congresso Nacional em 5 de novembro do mesmo ano, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 277, de 2007, e promulgado pelo Decreto presidencial nº 6.411, de 24 de março de 2008 (DOU 25/3/2008, seção 1, p. 5), esse um dos raros instrumentos internacionais que precisou de mais tempo de tramitação no Poder Legislativo do que no Poder Executivo;
- (2) Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa, celebrado na cidade de Puerto Iguazu, em 30 de novembro de 2005, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, apresentado ao Congresso Nacional em 23 de março de 2006, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 484, de 2006, e promulgado pelo Decreto presidencial nº 6.084, de 19/04/2007 (DOU 20/4/2007, seção 1 p. 5).

Nesse sentido, a prática da cooperação entre Estados para a Defesa é usual no âmbito das relações internacionais, no âmbito das alianças e parecerias feitas entre as diferentes nações, na busca de uma maior estabilidade internacional.

No que se refere especificamente à avença em pauta, lembre-se, na Exposição de Motivos Interministerial nº 00215/2018 MRE MD, §§ 3 e 4, que:

3. O Acordo tem por objetivo a promoção da cooperação em defesa, com ênfase nas seguintes áreas:

- a) pesquisa e desenvolvimento;
- b) apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de Defesa; c) intercâmbio de informações e experiências adquiridas no campo de operações e na utilização de equipamento militar de origem nacional e estrangeira;
- c) intercâmbio de conhecimentos em assuntos de segurança;
- d) intercâmbio de conhecimentos na área de ciência e tecnologia;
- e) promoção de ações conjuntas de treinamento e instrução militar, exercícios militares combinados e o correspondente intercâmbio de informações;
- f) colaboração em assuntos relacionados a equipamentos e sistemas militares; e h) outras áreas no domínio da Defesa que possam ser de interesse comum.

4. Nesse sentido, o Acordo deverá constituir marco importante na cooperação bilateral na área de Defesa. Ademais, contribuirá para o estabelecimento de novo patamar de relacionamento entre os dois países. Por oportuno, ressalto que o Acordo contém cláusula expressa de garantias que assegura respeito aos princípios de igualdade soberana dos Estados e da não-intervenção nas áreas de jurisdição exclusiva dos Estados, em consonância com o estabelecido pelo Art. 4º da Constituição Federal.⁶

Ao se analisar, todavia, um instrumento para parceria e cooperação em área tão estratégica quanto é a Defesa, alguns cuidados e cautelas devem ser observados, de forma acurada, durante a análise

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Mensagem nº 606, de 2018. Avulso eletrônico, p. 2/10. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2A7CD454CC942281D8C9361F3167F31C.proposicoesWeb2?codteor=1691238&filename=MSC+606/2018> Acesso em: 27 nov. 2018

legislativa. Por exemplo, não se renunciar a eventual direito de agir que seja indisponível, em face do que dispõe a Constituição Federal. Nesse sentido, na condição de relator, sugiro à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania que examine cuidadosamente o parágrafo primeiro do Artigo 4 do acordo em pauta, em contraposição ao que dispõe o princípio constitucional da inafastabilidade de jurisdição.

Outro alerta importante é o de se deixar absolutamente claro, na aprovação parlamentar consubstanciada no respectivo decreto legislativo, que eventuais acordos subsidiários ou complementares ou executivos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional e, nesse sentido, também aqueles que impliquem formato diferente do usual para a aplicação de legislação já consolidada no país, como, por exemplo, as normas constitucionais e legais referentes ao acesso à informação (Art. 5º, incisos XIV e XXXIII da Constituição Federal e Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011), têm de ser, obrigatória e inarredavelmente submetidos à apreciação do Congresso Nacional, sob pena de injuridicidade.

Raciocínio contrário permitiria, se aprovado determinado instrumento subsidiário não submetido ao Congresso Nacional, com base em dispositivo excessivamente elástico de acordo internacional, a flexibilização da legislação constitucional e infraconstitucional referente a direitos indisponíveis via instrumentos colaterais justapostos a atos internacionais que tenham sido acordados entre Estados soberanos.

Nesse sentido, permito-me sugerir projeto de decreto legislativo de teor mais estrito do que aquele que usualmente utilizamos.

Do ponto de vista do mérito, de uma forma geral, a cooperação entre os Estados da América Latina e do Caribe em relação à Defesa é salutar e encontra amparo legal e constitucional, tanto no direito pátrio interno, quanto naquelas normas pertinentes do Direito Internacional Público e, mesmo, do Direito Humanitário.

Todavia, antes de manifestar-me favoravelmente ao texto da avença firmada, reitero a observação feita no relatório deste parecer em relação ao conteúdo do primeiro parágrafo do Artigo 4 do texto convencional

em análise (“1.Uma Parte não instituirá nenhuma ação cível contra a outra Parte ou membro das Forças Armadas da outra Parte por danos causados no exercício das atividades previstas no âmbito do presente Acordo”), no que concerne à necessidade de ser aferido pela CCJC, quando da sua análise, se esse dispositivo, celebrado entre pessoas jurídicas de Direito Internacional Público, colide com o princípio de inafastabilidade de jurisdição, previsto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, para pessoas físicas e jurídicas de direito interno.

VOTO, dessa forma, pela aprovação o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Dominicana sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Brasília, em 14 de maio de 2018, nos termos da anexa proposta de decreto legislativo, demandando, ainda, a manifestação específica da CCJC, quando da sua análise, referentemente à constitucionalidade do parágrafo primeiro do Artigo 4 do instrumento em pauta.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado EDUARDO CURY
Relator

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2018

(Mensagem nº 606, de 2018)

Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Dominicana sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Brasília, em 14 de maio de 2018.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Dominicana sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Brasília, em 14 de maio de 2018.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer acordos específicos e ajustes complementares ou subsidiários que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, ou alteração de legislação vigente referente à segurança da informação ou a direitos indisponíveis.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado EDUARDO CURY
Relator