

MENSAGEM Nº 601, DE 2018

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados para o Estabelecimento e o Funcionamento de Escritório do ACNUR no Brasil, assinado em Brasília, em 19 de fevereiro de 2018.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado GENERAL GIRÃO

I – RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em conformidade com os arts. 49, I, e 84, VIII, da Constituição Federal, submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 601, de 2018, acompanhada da Exposição de Motivos do Ministro das Relações Exteriores, o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR para o Estabelecimento e o Funcionamento de Escritório do ACNUR no Brasil, assinado em Brasília, em 19 de fevereiro de 2018.

Apresentada e autuada nesta Casa, a Mensagem foi distribuída inicialmente à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, estando prevista a apreciação da matéria por parte da Comissão de Finanças e Tributação e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para posterior apreciação do Plenário.

No preâmbulo do compromisso internacional, as Partes reafirmam o papel do ACNUR como agência subsidiária das Nações Unidas, e, portanto, com *status*, privilégios e imunidades regidos pela Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, de 1946, da qual é parte o Brasil desde 15 de dezembro de 1949. O preâmbulo faz ainda referência ao estabelecimento do

ACNUR pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1949, destacando que sua atuação se dá, sob a autoridade daquela assembleia, com vistas a proporcionar proteção internacional a refugiados e a buscar soluções permanentes para a questão, além de auxiliar governos e organizações privadas no sentido de facilitar a repatriação voluntária ou a integração dos refugiados nas novas comunidades nacionais. Finalmente, é manifestado o interesse do ACNUR e da República Federativa do Brasil em estabelecer termos e condições para o estabelecimento de Escritório do Alto Comissariado no país.

A parte dispositiva do Acordo conta com 14 (quatorze) artigos.

O Artigo I traz a definição de diversos termos utilizados ao longo do texto pactuado, como “Governo”, que significa a República Federativa do Brasil, e “pessoal do ACNUR”, que abrange tanto os funcionários do ACNUR como as pessoas que prestam serviços em nome dessa agência internacional.

O Artigo II define o objetivo do Acordo, que é o estabelecimento de condições básicas sob as quais o ACNUR cooperará com o Brasil, com a abertura de um ou mais escritórios no país, para desempenhar suas funções de proteção e assistência humanitária em favor dos refugiados e de outras pessoas de seu interesse.

O Artigo III estabelece que a cooperação dar-se-á de acordo com o Estatuto do ACNUR e outras decisões adotadas por órgãos das Nações Unidas – ONU, especialmente o Artigo 35 da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e o Artigo 2 do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados – os quais tratam do compromisso das autoridades nacionais de cooperar, inclusive com fornecimento de dados estatísticos específicos, e facilitar a tarefa do ACNUR de supervisão da aplicação das disposições da Convenção ou do Protocolo. Ainda, o artigo dispõe que o ACNUR deve atuar junto ao Governo na preparação e revisão de projetos para refugiados e que a liberdade de movimento será garantida ao seu pessoal na medida necessária para a implementação dos seus programas, inclusive com livre acesso aos locais dos projetos e aos refugiados e outras pessoas sob sua responsabilidade.

Os Artigos IV e V dispõem sobre o Escritório – a ser acolhido pelo Governo e a ser estabelecido e mantido pelo ACNUR – e sobre o pessoal do

ACNUR, cujas designações deverão ser informadas ao Governo para emissão de cartão de identificação especial em que conste seu *status* sob o Acordo.

O Artigo VI estabelece as facilidades para execução dos programas humanitários do ACNUR, determinando que lhes seja concedido tratamento não menos favorável do que o dispensado a outras organizações internacionais; além disso, garante que o ACNUR receberá a prestação de serviços públicos necessários e a aplicação de medidas para proteção dos seus funcionários, sem prejuízo do fato de serem invioláveis as instalações de seus escritórios, por sua vez sujeitos ao controle exclusivo do Alto Comissariado.

O Artigo VII, para tratar de privilégios e imunidades, apenas determina que o Governo busque conceder todas as facilidades necessárias ao ACNUR para o exercício de suas funções.

O Artigo VIII garante aos bens, fundos e posses do ACNUR imunidade processual – salvo na medida em que a ela haja a organização renunciado expressamente – bem como isenção geral de requisição, confisco, expropriação, ou qualquer outra forma de interferência. Além disso, garante isenção de todo imposto direto, isenção de impostos e restrições sobre artigos importados e exportados para uso oficial ou sobre importação e exportação de suas publicações. Não haverá isenção, entretanto, quanto aos impostos sobre o consumo, às taxas compreendidas no preço de bens móveis e imóveis e à cobrança de tarifas sobre serviços públicos. Este artigo estabelece, ainda, que o ACNUR gozará da taxa de câmbio legal mais favorável, além de não poder sofrer restrições de controles financeiros, regulamentos ou moratória.

O Artigo IX estabelece que o ACNUR desfrutará de tratamento não menos favorável do que o outorgado pelo Governo a missões diplomáticas ou outras organizações internacionais com relação às comunicações oficiais, como prioridades, tarifas e direitos aplicáveis sobre correspondências e outros meios de comunicação.

O Artigo X trata do direito de funcionários do ACNUR de gozar de alguns privilégios e imunidades próprias de pessoal diplomático: imunidade judicial, com relação às palavras ditas ou escritas e a todos os atos realizados no exercício da função; isenção de impostos sobre salários e remuneração; isenção de qualquer serviço obrigatório, inclusive o militar; emissão imediata e

sem custos de vistos, licenças ou autorizações; e liberdade para manter em seu poder moeda estrangeira, contas em moedas estrangeiras e bens móveis.

Desde que não sejam brasileiros ou tenham residência permanente no Brasil, os funcionários da ACNUR gozarão também de imunidade de prisão e detenção pessoal; imunidades relacionadas a suas bagagens pessoais; isenção de medidas restritivas de imigração e registro de estrangeiros, inclusive para os familiares; isenção de impostos sobre depósitos oriundos do exterior; facilidades em relação à repatriação em períodos de crise internacional, inclusive para familiares; e direito de importar sua mobília e seus pertences pessoais, livre de taxas alfandegárias e outras restrições.

Os privilégios e imunidades das pessoas que prestam serviços em nome do ACNUR, isto é, daquelas que não são funcionárias da organização, são definidos no Artigo XI. Entre esses direitos, o de imunidade processual em relação às palavras e aos atos praticados no desempenho de sua missão, bem como de inviolabilidade de papéis e documentos oficiais.

O Artigo XII confere ao Secretário-Geral das Nações Unidas o direito e dever de renunciar à imunidade de qualquer funcionário, sem prejuízo da ONU e do ACNUR, quando, a seu juízo, tal imunidade obstruir a ação da justiça.

O Artigo XIII propõe que solução de possível controvérsia, derivada do Acordo, entre o Governo e o ACNUR, seja resolvida amistosamente mediante negociação ou submetida à arbitragem por solicitação das partes; regras específicas para o processo de arbitragem são reguladas pelo artigo.

Finalmente, o Artigo XIV dispõe que o Acordo poderá ser alterado por consentimento mútuo das Partes, e que entrará em vigor na data em que o ACNUR receber a notificação do governo brasileiro, atestando o cumprimento das formalidades internas. O compromisso internacional deixará de vigorar 6 (seis) meses após uma das Partes notificar a outra a intenção de denunciá-lo.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Acordo sob exame trata do estabelecimento, no Brasil, de um ou mais Escritórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e regula os privilégios e imunidades dessa Agência e de seus funcionários no território do estado anfitrião.

Criada em dezembro de 1950, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o ACNUR começou a funcionar em 1951, com um mandato inicial de 3 anos para reassentar refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial.

O Protocolo de 1967, que reformou a Convenção da ONU sobre refugiados, de 1951, ampliou o mandato do ACNUR, que passou a atuar em todos os casos de assistência a refugiados no mundo e não apenas naqueles relativos à Segunda Guerra Mundial.

Desde então, a Agência da ONU para os Refugiados ganhou respeito internacional e expandiu ainda mais seu campo de atuação, que, desde 1995, abrange não apenas a proteção e a assistência aos refugiados como também aos apátridas. Vale também destacar que, em 2003, foi abolida a cláusula que obrigava a renovação do mandato do ACNUR a cada três anos.

De acordo com informações constantes da página eletrônica oficial do ACNUR, “nas últimas décadas, os deslocamentos forçados atingiram níveis sem precedência. Estatísticas recentes revelam que mais de 67 milhões de pessoas no mundo deixaram seus locais de origem por causa de conflitos, perseguições e graves violações de direitos humanos. Entre elas, aproximadamente 22 milhões cruzaram uma fronteira internacional em busca de proteção e foram reconhecidas como refugiadas.”¹

¹ Fonte: <https://www.acnur.org/portugues/historico/>

No Brasil, o Escritório central do ACNUR funciona desde 2004 em Brasília, contando com unidades descentralizadas em São Paulo (SP), Manaus (AM) e Boa Vista (RR)².

Em razão da informação precedente, pode-se inferir que o Acordo, ora apreciado, tem por objetivo formalizar a atuação do Escritório do ACNUR no Brasil, haja vista que, na prática, essa representação já se acha em funcionamento desde 2004.

Conforme destacado no relatório, os Escritórios do ACNUR no país, aí incluídos seus bens, fundos e posses, gozarão de imunidade processual e estarão isentos dos impostos diretos, ressalvadas as tarifas sobre serviços públicos, os impostos sobre o consumo e taxas incidentes sobre o preço dos bens móveis ou imóveis.

O compromisso internacional concede ao Representante, ao Representante adjunto, aos funcionários e às pessoas que prestam serviços ao ACNUR certos privilégios, facilidades e imunidades, como imunidade processual em relação às palavras e aos atos praticados no desempenho de sua missão.

É importante ressaltar que o âmbito de atuação dos Escritórios do ACNUR poderá ser, a critério dessa Agência, regional, isto é, não estará limitado ao Brasil. Isso é o que se depreende do parágrafo 2º do art. IV do instrumento em análise.

Em conformidade com a Exposição de Motivos que instrui o Acordo ora apreciado, tem-se verificado um aumento no fluxo de refugiados que buscam espontaneamente nosso país, e, nesse contexto, “o Escritório do ACNUR em Brasília tem sido cada vez mais acionado para a prestação de assistência técnica e financeira a refugiados e às entidades da sociedade civil que estão envolvidas no acolhimento dos refugiados no Brasil”.

Por meio do Ofício nº 0001740.00000199/2019-44, de 12 de abril de 2019, o Ministério das Relações Exteriores – MRE respondeu à solicitação de informações deste Relator, reforçando o entendimento daquele órgão como

² Fonte: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>

favorável ao Acordo, nos termos da Exposição de Motivos que acompanhou a Mensagem. Conforme o documento, “o acordo de sede visa, essencialmente, a dar maior adequação legal e segurança jurídica para as atividades do ACNUR no Brasil, adaptando as garantias e imunidades previstas no acordo com as Nações Unidas de 1946 às particularidades das atividades de assistência a refugiados”. Em sua resposta, o MRE expressa, ainda, que desde a assinatura do Acordo, quando da visita do Alto Comissário Filippo Grandi, em 2018, as atividades do ACNUR vêm se intensificando no Brasil, sobretudo no contexto da Operação Acolhida – prorrogada pelo governo brasileiro em 2019 – que presta assistência aos refugiados e migrantes venezuelanos, “assistência inestimável tanto na proteção a refugiados como no provimento de abrigos, assistência, articulação com entidades da sociedade civil e implementação do programa de interiorização voluntária”.

Por último, cumpre destacar que o Acordo está em harmonia com as garantias previstas na Convenção de 1946 sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto nº 27.784, de 1950), e com os princípios constitucionais aplicáveis às relações internacionais brasileiras previstos no art. 4º da Constituição Federal.

Em face do exposto, voto pela aprovação do texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados para o Estabelecimento e o Funcionamento de Escritório do ACNUR no Brasil, assinado em Brasília, em 19 de fevereiro de 2018, nos termos do anexo projeto de decreto legislativo.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado GENERAL GIRÃO

Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2018

(Mensagem nº 601, de 2018)

Aprova o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados para o Estabelecimento e o Funcionamento de Escritório do ACNUR no Brasil, assinado em Brasília, em 19 de fevereiro de 2018.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados para o Estabelecimento e o Funcionamento de Escritório do ACNUR no Brasil, assinado em Brasília, em 19 de fevereiro de 2018.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação legislativa do Congresso Nacional quaisquer alterações que possam resultar em revisão do Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019

Deputado GENERAL GIRÃO

Relator