

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 607, DE 2018

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Indonésia, assinado em Jacarta, em 11 de maio de 2018.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado EDUARDO BOLSONARO

I - RELATÓRIO

Em cumprimento ao mandamento constitucional cogente do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, é submetida à consideração do Congresso Nacional a Mensagem nº 607, de 2018, firmada em 29 de outubro de 2018,¹ pelo então Presidente Michel Temer, contendo o texto do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Indonésia, em Jacarta, em 11 de maio de 2018.

A Exposição de Motivos nº 210, de 2018¹, do Ministério das Relações Exteriores instrui a missiva presidencial e ressalta a disposição dos dois Estados “...de desenvolver a cooperação técnica em diversas áreas de interesse mútuo que são consideradas prioritárias”, mediante ajustes complementares ao instrumento em pauta, nos quais serão definidas as

¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Projetos de Lei e Outras Proposições. Mensagem nº 607, de 2018, do Poder Executivo. Inteiro teor. Exposição de Motivos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1691242&filename=MSC+607/2018> Acesso em: 3 mai.2018

instituições executoras, os órgãos coordenadores e os componentes necessários à implementação dos referidos projetos.

O acordo em análise segue a linha dos demais atos internacionais referentes à cooperação técnica que o Brasil tem assinado com outros países, sendo composto por onze artigos.

No **Artigo I**, são colocados, em dois parágrafos, os objetivos do ato internacional em apreciação, qual seja “...promover o desenvolvimento social e econômico”. Para tanto, ambas promoverão a cooperação técnica nas áreas prioritárias [escolhidas] pelas Partes², tais como agricultura, pecuária, saúde, educação, qualificação profissional e outras áreas de interesse”.

Prevê-se, ainda, no segundo parágrafo, a possibilidade de haver cooperação trilateral, a partir deste instrumento.

No **Artigo II**, são elencadas, de forma exemplificativa, atividades que têm a possibilidade de compor o quadro da cooperação que se estabelece por meio do acordo, quais sejam:

- a) o intercâmbio de assessores, consultores, peritos e técnicos;
- b) a organização de treinamentos, estágios, seminários, conferências e reuniões;
- e) o intercâmbio de informações, estudos e resultados de pesquisas;
- d) qualquer outra forma de cooperação na área de cooperação técnica, conforme mutuamente acordado pelas Partes.

No **Artigo III**, decidem os dois Estados que os projetos de cooperação técnica “...serão implementados por meio de Acordos de Implementação que entrarão em vigor com base no consentimento mútuo das

² Nesse dispositivo, possivelmente, tenha sido omitida a expressão “escolhidas” (ou eleitas, ou selecionadas, ou indicadas) antes da expressão “pelas Partes”, quando da tradução do texto para o português. Por essa razão, neste relatório, colocamos a expressão entre colchetes. Vide a íntegra do dispositivo:

“Artigo I O presente Acordo de Cooperação Técnica, doravante denominado “Acordo”, visa promover a cooperação técnica nas áreas prioritárias pelas Partes, tais como agricultura, pecuária, saúde, educação, qualificação profissional e outras áreas de interesse, com a finalidade de promover o desenvolvimento social e econômico”.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Mensagem nº 607, de 2018, do Poder Executivo. **Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Indonésia:** Inteiro teor, p. 3/7. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1691242&filename=MS+607/2018> Acesso em: 3 mai.2018

Partes", ficando definido, ainda, que eles deverão ser "...bem estabelecidos, através de implementação de Acordos, os quais especificarão os detalhes dos projetos e as responsabilidades das Partes" (op. cit., fl. 4/7).

Nesses instrumentos subsidiários, insumos e recursos deverão estar detalhados. É facultado às Partes buscarem o concurso tanto de instituições públicas, quanto privadas. Ambas assumem o compromisso de, em conjunto ou individualmente, angariar fundos e, nos termos do quarto parágrafo, *buscar os financiamentos que se façam necessários junto a organizações e fundos internacionais, programas regionais e internacionais e outros doadores.*

‘No **Artigo IV**, os dois Estados estabelecem um *Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica*, composto por representantes por eles indicados e que será “...co-presidido pelos altos funcionários de ambas as Partes” (sic). Nesse sentido, deverão ocorrer reuniões desse GT para tratar de questões relativas aos respectivos programas, projetos e atividades dessa cooperação, citando-se, exemplificativamente:

- a) *Avaliação e determinação de prioridade comum de áreas adequadas para a implementação de cooperação técnica;*
- b) *Estabelecimento de mecanismos e procedimentos a serem adotados por ambas as Partes;*
- c) *Exame e aprovação de Planos de Trabalho;*
- d) *Análise, aprovação e implementação de programas, projetos e atividades de cooperação técnica; e*
- e) *Avaliação dos resultados da execução dos programas, projetos e atividades implementados sob os termos do presente Acordo.*

O **Artigo V** atribui a coordenação das atividades relativas a essa cooperação aos respectivos Ministérios das Relações Exteriores. Convencionam, ainda, que a documentação proveniente dessa cooperação não será divulgada sem prévio consentimento por escrito de ambas as Partes, ainda que o instrumento firmado venha a ser denunciado – ou seja, essa regra, contendo essa reserva, estará em vigor indefinidamente.

No **Artigo VI**, estipula-se que “*cada uma das Partes empregará esforços para apoiar o pessoal designado por uma das Partes nas atividades de cooperação realizadas no território da outra Parte*”, inclusive no que concerne a vistos, isenções e reduções fiscais etc., com base na reciprocidade de tratamento. Ademais, as leis do país anfitrião regerão as visitas técnicas.

A possibilidade de utilização de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais, prevista no **Artigo VII**, implicará a necessidade de acordo em separado que estabeleça as respectivas condições.

Da mesma forma, conforme previsto no **Artigo VIII**, no que concerne à propriedade intelectual, “*as Partes deverão celebrar acordo em separado para proteger a propriedade intelectual, incluindo a sua propriedade compartilhada*”.

Os **Artigos IX e X**, por sua vez, contêm as cláusulas finais de praxe, quais sejam a utilização de notificações diplomáticas para que sejam feitos os comunicados relativos ao cumprimento dos requisitos internos para a entrada em vigor do instrumento, a possibilidade de serem oferecidas emendas, assim como os corolários de eventual denúncia e os mecanismos a serem utilizados para a solução de controvérsias.

No fecho do instrumento, assinala-se que o acordo em pauta foi firmado em dois exemplares, “*nas línguas portuguesa, indonésia e inglesa, sendo todos os textos igualmente autênticos*”, mas, em caso de divergência de interpretação, “*o texto em inglês deverá prevalecer*”.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Indonésia, assinado em Jacarta, em 11 de maio de 2018, foi apresentado ao Congresso Nacional em 30 de outubro de 2018.

Trata-se de um texto normativo composto por dez artigos (sumariados no relatório que compõe este parecer), acompanhado por brevíssima exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores³ na qual é salientada a disposição dos dois Estados “...de desenvolver a cooperação técnica em diversas áreas de interesse mútuo que são consideradas prioritárias”.

Esse instrumento segue a linha geral que tem sido adotada por nosso país para a cooperação bilateral com Estados amigos, somando-se a vários outros, tais como, entre as proposições mais recentes, os dois instrumentos seguintes:

- Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Jordânia, assinado em Amã, em 4 de março de 2018, encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 498, de 2018, apresentada à Câmara dos Deputados, em 12 de setembro de 2018,
- Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e São Vicente e Granadinas, assinado em Kingstown, em 7 de junho de 2017, objeto da Mensagem nº 315, de 2018, apresentada à Câmara dos Deputados em 6 de junho de 2018.

Verifica-se, assim, que o acordo em pauta se coaduna com a prática que tem sido adotada pelo País.

Brasil e Indonésia estabeleceram relações diplomáticas em 1953. Os dois Estados mantêm mecanismos de diálogo, tais como consultas políticas; comissão mista, comitês consultivos e Grupo de Trabalho de Comércio e Investimentos.

Deve-se lembrar que o Brasil é o maior parceiro comercial da Indonésia na América do Sul e o comércio bilateral somou US\$1.494,46 milhões de dólares, em exportações brasileiras para aquele país, e US\$1.330,93 milhões de dólares, em importações da Indonésia para o Brasil. Houve, entre 2017 e 2018, uma queda de 15,66% nas exportações brasileiras

³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Proposições Página eletrônica da Mensagem nº 607, de 2018, p.2/7. Exposição de Motivos nº 210, de 2018 MRE, firmada pelo então Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira Filho. Acesso em: 11 mai. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=F401E3E89DC75E6B3DFD03D42C70E947.proposicoesWeb1?codteor=1691242&filename=MSC+607/2018

e, nesse mesmo período, também uma variação, para menos, de 1,49%, nas importações.⁴

O instrumento em exame surge como um reforço na parceria entre os dois países e tende a estimular o intercâmbio entre ambos.

Não há, portanto, maiores óbices à sua aprovação.

Sugere-se, entretanto, na hipótese de o acordo obter a aprovação legislativa, que, preliminarmente à sua promulgação pelo Presidente da República, seja verificada a redação do primeiro parágrafo do seu Artigo I, se não teria havido um erro material, sendo inadvertidamente omitida, nesse dispositivo, a palavra “*escolhidas*” (ou *eleitas*, ou *selecionadas*, ou *indicadas*, ou *assinaladas*), após a expressão “*áreas prioritárias*” e antes da expressão “pelas Partes”.

“Artigo I”

1. *O presente Acordo de Cooperação Técnica, doravante denominado "Acordo", visa promover a cooperação técnica nas áreas prioritárias pelas Partes, tais como agricultura, pecuária, saúde, educação, qualificação profissional e outras áreas de interesse, com a finalidade de promover o desenvolvimento social e econômico. (sic)*

2. [...]”⁵

Assinale-se, ainda, que eventuais instrumentos subsidiários referentes à propriedade intelectual e acesso a recursos genéticos que venham a ser firmados, nos termos dos Artigos VII e VIII do instrumento em pauta, devem, necessária e obrigatoriamente ser encaminhados ao Congresso Nacional, assim como quaisquer outros atos internacionais subsidiários ou ajustes complementares a essa avença que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, independentemente da

⁴ BRASIL. Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comex Vis: Países Parceiros. Indonésia. Acesso em: 6 mai.2019. Disponível em:
<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=idn>

⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Proposições Página eletrônica da Mensagem nº 607, de 2018, p.3/7. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=F401E3E89DC75E6B3DFD03D42C70E947.proposicoesWeb1?codteor=1691242&filename=MSC+607/2018 Acesso em: 11 mai. 2019

temática abordada ou do estilo de redação, ou dos termos, ou da escolha feita pelas Partes para a cláusula de vigência.

Nesse sentido, ao ensejo desta análise, na condição de relator, sinto-me no dever de relembrar que a baliza para a submissão de atos internacionais ao Parlamento pelo Poder Executivo é o inciso I do Artigo 49 da Constituição Federal⁶, independentemente daquilo que estiver expresso no texto de avença firmada.

Ressalto que é competência **exclusiva**⁷ do Congresso Nacional (portanto, *indelegável, inalienável e insubstituível*), “resolver **definitivamente** sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, assim como “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”, nos termos dos incisos I e XI do art. 49 da Constituição Federal.

Assim, ato internacional, principal ou subsidiário, que possa acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional tem de ser submetido ao Congresso Nacional.

Feitas essas considerações, **VOTO** pela aprovação do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Indonésia, assinado em Jacarta, em 11 de maio de

⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018, 167 p.

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;

[...]

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; [...]

⁷ Para José Afonso da Silva (2019, p. 484, nota 5): “A diferença que se faz entre competência **exclusiva** e competência **privativa** é que aquela é *indelegável* e esta é *delegável*. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou a um órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que **compete privativamente** a ele a matéria indicada. Assim, no art. 22 se deu competência **privativa** (não exclusiva) à União para legislar sobre [...], porque parágrafo único faculta à lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas nesse artigo. No art. 49, é indicada a competência **exclusiva** do Congresso Nacional. O art. 84 arrola a matéria de competência **privativa** do Presidente da República, porque o seu parágrafo único permite delegar algumas atribuições ali arroladas.[...].”

SILVA, José A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 41^a ed. 936 p. São Paulo: Malheiros, 2019.

2018, celebrado em indonésio, português e inglês, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Recomendo, ainda, que antes da promulgação desse acordo seja verificada, na versão em português, a redação do primeiro parágrafo do Artigo I, comparando-a com o texto redigido em inglês, idioma escolhido pelos dois Estados contratantes para amparar e dirimir eventuais divergências de tradução.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO BOLSONARO
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2019

(Mensagem nº 607, de 2018)

Aprova o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Indonésia, assinado em Jacarta, em 11 de maio de 2018.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Indonésia, assinado em Jacarta, em 11 de maio de 2018.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, ficam sujeitos à apreciação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão ou complementação do referido acordo, assim como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, inclusive aqueles previstos nos Artigos VII e VIII do texto acordado que se referirem à propriedade intelectual e acesso a recursos genéticos.

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

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO BOLSONARO
Relator