

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 370, DE 2019

Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Líbano sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Beirute, em 14 de dezembro de 2018.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado PAULO ABI-ACKEL

I - RELATÓRIO

Por meio da Mensagem nº 370, de 2019, datada de 20 de agosto de 2019, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República Jair Bolsonaro submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Líbano sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Beirute, em 14 de dezembro de 2018.

Acompanha e instrui a proposição em tela a Exposição de Motivos Interministerial nº 112 00082/2019, dos Exm^{os}. Srs. Ministros das Relações Exteriores, Embaixador Ernesto Araújo, e da Defesa, General Fernando Azevedo e Silva, datada de 7 de maio de 2019.

Salienta-se, nesse documento, que o acordo em análise tem o fito de promover a cooperação entre as Partes em assuntos pertinentes à Defesa, particularmente *“nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico, aquisição de serviços e produtos de defesa, bem como na colaboração em assuntos relacionados a sistemas e equipamentos no campo da defesa”*, assim como *“propiciar o intercâmbio de conhecimentos e experiências adquiridas no campo operacional, a utilização de equipamento militar de origem nacional e estrangeira e o compartilhamento de conhecimentos e experiências em ciência e tecnologia”*.

O texto normativo propriamente dito do ato internacional em pauta é composto por dez artigos, precedidos por breve preâmbulo, no qual os dois Estados enfatizam que a cooperação mútua fortalecerá o relacionamento entre ambos e contribuirá para a consolidação da paz e da prosperidade.

Além disso, reafirmam que esse intercâmbio estará alicerçado no respeito mútuo e na não interferência nos respectivos assuntos internos de um e outro, assim como no cumprimento da Carta das Nações Unidas.

Confirmam, ainda, o respeito recíproco pela soberania nacional, independência e integridade territorial de um e outro signatário e reafirmam que o instrumento firmado *“não é dirigido contra qualquer Estado ou grupo de Estados”*.

No **Artigo 1**, são delineados os **objetivos** do instrumento em pauta, cujos pilares de sustentação deverão ser os princípios da igualdade; da reciprocidade e do interesse comum, respeitadas as respectivas legislações nacionais e obrigações internacionais. Esses objetivos são:

(a) cooperar em assuntos de defesa, com ênfase em pesquisa; desenvolvimento; apoio logístico e aquisição de serviços e produtos de defesa;

(b) promover o intercâmbio de conhecimentos e experiências adquiridas no campo operacional; utilização de equipamento militar de origem nacional e estrangeiro;

(c) compartilhamento de conhecimento e experiências em ciência e tecnologia;

(d) participação em ações conjuntas de treinamento e instrução militar;

(e) colaboração em relação a sistemas e equipamentos no campo da defesa, assim como em outras áreas de interesse recíproco.

No **Artigo 2**, aborda-se a abrangência da cooperação pretendida, que *“poderá”* (norma de natureza exemplificativa) ser conduzida de acordo com linhas *“gerais”* estabelecidas (visitas recíprocas a entidades civis e militares; reuniões entre instituições de defesa; intercâmbio de instrutores e alunos de instituições militares; participação em cursos teóricos e práticos, conferências, seminários etc., visitas de aeronaves e navios

militares; atividades culturais e desportivas, assim como relacionadas a serviços e equipamentos; implementação de programas e projetos e quaisquer outras áreas de defesa que possam ser benéficas a ambas as Partes.

O **Artigo 3** é pertinente às **garantias** recíprocas estabelecidas com vistas à implementação do acordo: as Partes comprometem-se “a *respeitar os princípios e finalidades estreitamente ligados à Carta das Nações Unidas, que incluem igualdade soberana dos Estados, integridade territorial e não violação e interferência nos assuntos internos de outros Estados*”.

O **Artigo 4** é referente às responsabilidades financeiras das Partes para a implementação do instrumento, ficando cada um dos Estados responsável pelos custos referentes ao seu pessoal, no cumprimento das atividades que venham a ser desenvolvidas em decorrência do acordo. Esses dispêndios, entretanto, ficam sujeitos às respectivas disponibilidades econômicas das Partes.

O **Artigo 5** denomina-se **responsabilidade civil** e é composto por quatro parágrafos, que julgamos oportuno reproduzir neste relatório:

Artigo 5

Responsabilidade Civil

1. Uma Parte deverá abster-se de aplicar qualquer ação cível uma contra a outra ou contra membros das Forças Armadas da outra Parte por danos causados por ocasião da realização das atividades no âmbito do presente Acordo.

2. Quando um membro das Forças Armadas de uma Parte, intencionalmente, ou por negligência grave, agir de forma a causar perdas ou danos a uma terceira parte, a Parte à qual ele/ela pertencer será responsável por tal perda ou dano, nos termos da legislação vigente da Parte Anfitriã.

3. Nos termos da legislação em vigor da Parte Anfitriã, as Partes indenizarão qualquer terceira Parte pela perda ou dano causado por membros de suas respectivas Forças, por ocasião da execução de seus deveres oficiais previstos nos termos deste Acordo.

4. Caso os membros das Forças Armadas de ambas as Partes forem conjuntamente responsáveis por perda ou dano

causado a terceiros, ambas as Partes assumirão igualmente a tais despesas compensatórias. (sic)¹

Por ora, limito-me a reproduzir o dispositivo, a respeito do qual tecerei alguns comentários na segunda parte deste parecer.

No **Artigo 6**, atinente à **segurança da informação**, os dois Estados convencionam que o tratamento de informação classificada a ser trocada ou gerada no âmbito do instrumento em análise será regulado entre as Partes mediante acordo subsidiário específico “para a troca e proteção mútua de informação classificada”.

Todavia, enquanto o referido instrumento não entrar em vigor (o que, desde já enfatizamos, implicará a oitiva obrigatória do Congresso Nacional), toda e qualquer informação classificada trocada ou gerada no âmbito da cooperação acordada será protegida conforme os seguintes princípios:

a) as Partes não proverão a terceiros qualquer informação classificada sem prévio consentimento, por escrito, da outra Parte;

b) o acesso à informação classificada será limitado a pessoas que tenham necessidade de conhecer e que possuam a adequada credencial de segurança expedida pela autoridade competente de cada Parte; e

c) a informação será usada apenas para a finalidade para a qual foi destinada.

Os quatro artigos finais do instrumento contêm as disposições usualmente consideradas como dispositivos finais em acordos congêneres. Têm, todavia, algumas peculiaridades, razão pela qual merecem análise atenta

No **Artigo 7**, intitulado **Protocolos Adicionais, Emendas, Revisão e Programas**, aborda-se, em quatro parágrafos, a possibilidade de elaboração de instrumentos subsidiários para complementar o presente

¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Mensagem nº 470, de 2019. Inteiro teor. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7DBE462B32125AE75BB67D8DE9D7D784.proposicoesWeb2?codteor=1800350&filename=MSC+370/2019> Acesso em: 22 set. 2019.

acordo, o que é usual. Merece atenção deste Parlamento, contudo, o disposto no parágrafo primeiro e segundo desse dispositivo, *in verbis*:

“1. Protocolos adicionais a este Acordo poderão ser assinados em áreas específicas de defesa com o consentimento mútuo das Partes e farão parte deste Acordo.

2. Programas concretos relacionados a atividades específicas de cooperação, no âmbito deste Acordo ou de seus Protocolos Adicionais, serão conduzidos, desenvolvidos e implementados por pessoal autorizado do Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e do Ministério da Defesa Nacional da República do Líbano e deverão estar restritos aos assuntos deste Acordo e consistentes com as respectivas leis das Partes” (g.n.)

No parágrafo terceiro, as Partes anuem à possibilidade de emenda ou revisão do instrumento por meio de trocas de notas, por via diplomática, o que é usual e – lembre-se ainda uma vez – se implicarem ônus, encargos ou compromissos gravosos, deverão ser submetidos à análise do Parlamento.

No parágrafo quarto, os dois Estados convencionam que protocolos adicionais, emendas e revisões entrarão em vigor na forma do previsto no **Artigo 9**, do instrumento, pertinente à sua **entrada em vigor** (60 dias após a data de recebimento da última notificação escrita e por via diplomática de que foram cumpridos os preceitos legais para a respectiva entrada em vigor do Acordo no Estado Parte) **e duração** (período inicial de cinco anos, a ser prorrogado por períodos sucessivos de cinco anos, até que um dos Estados comunique ao outro a sua intenção de denunciar esse ato internacional).

O **Artigo 8** do acordo em pauta é pertinente à **solução de controvérsias**, que deverão ser dirimidas por meio de consultas e negociações diretas por via diplomática.

O **Artigo 10** – e último do instrumento em pauta – é pertinente à Denúncia do acordo, que poderá ser feita a qualquer tempo, por notificação escrita de uma Parte à outra, passando a produzir efeitos noventa dias após, não afetando programas e atividades que já tenham sido acordadas, a menos que os dois Estados “*decidam de outro modo*”.

O instrumento foi assinado em Beirute, em 14 de dezembro de 2018, em dois originais igualmente autênticos, nos idiomas português, árabe e inglês, devendo, em caso de divergência de interpretação, prevalecer o texto em inglês.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Examinamos, neste momento, o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Líbano sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Beirute, em 14 de dezembro de 2018, enviado a este Parlamento um ano e meio mais tarde, pela Mensagem nº 370, de 20 de agosto de 2019, do Exmº Sr. Presidente da República Jair Bolsonaro, que foi apresentada à Câmara dos Deputados em 23 de agosto pp.

Preliminarmente ao exame da matéria propriamente dita, não poderia me furtar a tecer algumas considerações iniciais relativas às relações bilaterais Brasil-Líbano.

Os dois países estabeleceram relações diplomáticas em 1944, no ano seguinte à independência do Líbano. Contudo, considera -se que o marco simbólico da inauguração do relacionamento entre os dois países, tenha sido a visita de D. Pedro II ao Oriente Médio, em 1876: *“Apesar do caráter privado do périplo, a viagem do imperador brasileiro pelo Líbano (então uma província do Império Otomano) despertou a atenção da imprensa local, que não somente cobriu a passagem do chefe de estado por Beirute, mas também apresentou aos leitores informações detalhadas sobre o Brasil”*, lembram Kadri e Salone (2017, p. 17).²

Os dois autores ressaltam, com propriedade, que, como se depreende, as relações Brasil -Líbano são mais do que cordiais e corretas;

² KADRI, J. e SALONE, R. BRASIL E LÍBANO: *Muito Mais do que “Brimos”*, p. 17-34. In: Coleção Política Externa Brasileira. *Brasil-Líbano*. Brasília: FUNAG, 2017. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1230-as-relacoes-brasil-libano-legado-e-futuro.pdf>> Acesso em: 20 set. 2019.

“compõem-se da tessitura de vínculos mais do que centenários, permeados e, sobretudo, cimentados pelas ondas migratórias que fazem do Brasil o país com a maior diáspora libanesa no mundo, formada entre 8 e 10 milhões de descendentes”.

Assinalam os autores que o Brasil conta com uma população de descendentes diretos de libaneses de aproximadamente 5,9 milhões de habitantes. Dessa forma, os fortes vínculos bilaterais assentam-se, indubitavelmente, sobre a numerosa diáspora libanesa no Brasil: “Por outro lado, estima-se que a comunidade brasileira no Líbano conte com aproximadamente 16 mil cidadãos, espalhados em quase todo o território libanês, embora vivendo, em sua maioria, na região do vale do Bekaa, no leste do país”.

Nesse contexto, especificamente em relação à área de defesa, cabe recordar que houve “...a abertura da Adidância de Defesa, junto à embaixada do Brasil em Beirute, em 2014”, contribuindo para uma maior proximidade entre os dois Estados nesse campo e operando “como plataforma essencial para o adensamento do diálogo bilateral nessa área”.³

Ademais, sob o mandato da Resolução nº 1701 do Conselho de Segurança da ONU, o Brasil detém, desde fevereiro de 2011, o comando da Força-Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Cabe recordar que, no dia 4 de agosto pp, *desatracou da Base Naval do Rio de Janeiro, rumo ao Líbano, a V-34, para assumir, em 15 de setembro, as atribuições de navio-capitânia da FTM*⁴.

De resto, o acordo em pauta soma-se a outros que o Brasil firmou com o Líbano, entre os quais o Acordo sobre Cooperação no Campo do Turismo, celebrado em 4 de dezembro de 2003, em Beirute (aprovado pelo Decreto Legislativo nº 76, de 2006, e promulgado pelo Decreto nº 5.888, de 6 de setembro de 2006) e o Acordo sobre Cooperação Técnica e Procedimentos Sanitários e Fitossanitários, celebrado em Beirute, em 4 de

³ Id, ibidem, p. 29.

⁴ BRASIL. Ministério da Defesa. Matéria: *Certificação do preparo da Corveta – FTM / UNIFIL*. Publicada em: 8 ago. 2019, 16h45. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/59225-certificacao-do-preparo-da-corveta-ftm-unifil>> Acesso em: 23 set. 2019.

dezembro de 2003 (aprovado pelo Decreto Legislativo nº 41, de 2006 e promulgado pelo Decreto nº 5.744, de 4 de abril de 2006).

De outro lado, o instrumento em análise segue a praxe que tem sido adotada pelo país em matéria de acordos bilaterais em matéria de defesa. Dos dez artigos que compõem o instrumento, detidamente analisados no relatório que compõe este parecer, destaco três, os artigos 4, 6 e 7.

No **Artigo 6** – reproduzido na p. 3 e 4 deste parecer – são abordados os aspectos atinentes às questões de responsabilidade civil que possam decorrer das atividades conjuntas a serem desenvolvidas pelos dois Estados.

No primeiro parágrafo há uma excludente em relação à responsabilidade civil: os dois Estados concordam em abrir mão de propor contra o outro ou contra os integrantes da nacionalidade do visitante, ações de responsabilidade civil decorrentes de exercícios ou atividades conjuntas que venham a ser desenvolvidas.

Nos demais parágrafos, verifica-se que, para a aferição da responsabilidade civil, são aplicadas as regras gerais atinentes à responsabilidade civil entre Estados: aplica-se a legislação do Estado anfitrião para a apuração de responsabilidade em caso de exercícios conjuntos.

De outro lado, quando houver dolo ou negligência grave por parte dos integrantes das atividades conjuntas e, em decorrência, houver perdas e danos, *a Parte à qual pertencerem será responsável por tal perda ou dano, nos termos da legislação vigente da Parte Anfitriã.*

Ademais, nos termos *da legislação em vigor da Parte Anfitriã, as Partes indenizarão qualquer terceira Parte pela perda ou dano causado por membros de suas respectivas Forças* e, quando verificada responsabilidade conjunta dos dois Estados em relação a terceiros prejudicados, ambos responderão.

No **Artigo 6** do acordo em pauta, referente à **segurança da informação**, convencionou-se que esse tema será regulado entre as Partes mediante acordo subsidiário específico “*para a troca e proteção mútua de informação classificada*” sendo estabelecidas linhas e princípios gerais para

serem aplicados até que o referido acordo seja concluído, o que é perfeitamente plausível, lembrando-se, todavia, que o referido instrumento subsidiário deverá, necessariamente, ser submetido ao Congresso Nacional.

No **Artigo 7** do instrumento, por sua vez, intitulado **Protocolos Adicionais, Emendas, Revisão e Programas**, os dois Estados estabelecem as linhas a serem adotadas para os passos necessários subsequentes. Nesse campo, abrem-se infinitas possibilidades.

Necessário e oportuno lembrar, contudo, que a assinatura, ou a elaboração de programas e projetos concretos, com o consentimento das respectivas pastas de Defesa e Relações Exteriores dos dois países, dependendo do seu conteúdo, não prescindem de oitiva necessária deste Congresso Nacional, em face do que dispõe o comando cogente do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, no caso de acarretarem “ônus ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Se novas obrigações forem criadas para o País, mediante dispositivos jurídicos de natureza cogente, tais como *deverá/terá/será/destruirá/fará/implicará* etc., que se contrapõem às normas jurídicas de natureza dispositiva (*permissivas e supletivas*) que indicam possibilidades (“*poderá*” etc.).

Para Plácido e Silva (2008, p.983), essa palavra, advinda do latim *onus* (*carga, peso, obrigação*), em seu sentido técnico-jurídico, significa “*todo encargo, dever ou obrigação que pesa sobre uma coisa ou uma pessoa, em virtude do que está obrigada a respeitá-la ou a cumpri-la.*” É o *gravame*, complementa o autor. E aduz: “os *ônus*, como as obrigações, podem ser qualificados de pessoais ou reais”.⁵

Não há, portanto, de se cogitar acoplar a esse instrumento outros tantos, sem a oitiva necessária do Congresso Nacional, a não ser naqueles expressos casos em que, efetivamente, não haja *ônus*, encargos, ou gravames de quaisquer tipos (materiais, humanos, ambientais etc.). Na hipótese de instrumento subsidiário a acordo internacional criar obrigações cogentes para o País, independentemente do apelido que possa ter

⁵ PLÁCIDO e SILVA, atualizado por SLAIBI, N. e CARVALHO, G. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

(protocolo, troca de notas, orientação etc.) obrigatoriamente terá de ser ouvido o Congresso Nacional sob pena de descumprimento flagrante do inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

Feitas essas observações, convicto de que o instrumento em pauta servirá para adensar as possibilidades de cooperação em matéria de defesa entre os nossos dois países, **VOTO, nos termos da proposta de decreto legislativo anexa**, pela concessão de aprovação legislativa ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Líbano sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Beirute, em 14 de dezembro de 2018.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado PAULO ABI-ACKEL
Relator

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

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2019

(Mensagem nº 370, de 2019)

Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Líbano sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Beirute, em 14 de dezembro 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 do Líbano sobre Cooperação em Matéria de Defesa, assinado em Beirute, em 14 de dezembro de 2018.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, serão submetidos à apreciação do Congresso Nacional quaisquer atos, alterações ou instrumentos subsidiários que modifiquem ou complementem o referido acordo e 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 PAULO ABI-ACKEL
Relator