

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 139, DE 2019

Submete à consideração do Congresso Nacional a Emenda ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Cooperação no Domínio da Defesa, assinada em Brasília, em 24 de outubro de 2017.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado CARLOS ZARATTINI

I - RELATÓRIO

O Presidente da República Jair Bolsonaro, em cumprimento ao comando cogente e indisponível do inciso I do art. 49 da Constituição Federal que se assenta no preceito constitucional pétreo da separação dos Poderes de Estado e consequente repartição constitucional de competências entre eles, presente no inciso III do § 4º do art. 60 da Carta Magna¹, encaminha ao Congresso Nacional a Mensagem nº 139, datada de 22 de abril de 2019, submetendo ao seu exame a **Emenda ao Acordo** entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador **sobre**

¹ **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes; V - os direitos e garantias individuais. [...]

BRASIL Presidência da República. Portal da Legislação. Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 13 jun. 2019

Negritamos

Cooperação no Domínio da Defesa, por troca de notas reversais, assinadas em Brasília, em 24 de outubro de 2017.

Firmaram-nas o então chanceler Aloysio Nunes Ferreira, em nome do Brasil, e, representando El Salvador, o chanceler Hugo Roger Martínez Bonilla, Ministro das Relações Exteriores da República de El Salvador.

A proposição vem acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial nº EMI 00032/2019 MRE MD, datada de 19 de fevereiro de 2019, e firmada pelos Excelentíssimos Senhores. Ministros das Relações Exteriores, Embaixador Ernesto Henrique Fraga Araújo, e da Defesa, Fernando Azevedo e Silva.

Compõem o ato internacional em tela as duas notas reversais firmadas, uma em português e a outra em espanhol.

Antes de efetuarmos a análise dos textos que compõem as duas notas, cumpre lembrar que o texto principal, emendado pela proposição em pauta, é o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Cooperação no Domínio da Defesa, que foi assinado em Brasília, em 24 de julho de 2007.

Esse texto foi encaminhado ao Congresso Nacional dois anos após ter sido firmado, por meio da Mensagem nº 404, de 2009, apresentada à Câmara dos Deputados em 26 de maio de 2009, aprovada por esta Comissão em 21 de outubro de 2009.²

Transformado no Projeto de Decreto Legislativo nº 1.971, de 2009³, foi aprovado pela CCJC dois meses depois, em 10 de dezembro de 2009 e, no Plenário da Câmara dos Deputados, em 4 de fevereiro de 2010. Encaminhado à Casa revisora, foi aprovado, em 4 de dezembro de 2010⁴, no

² BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Proposições. Mensagem nº 404, de 2009. Acesso em: 13 mai.2019 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=438153&ord=1> >

³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Proposições. Projeto de Decreto Legislativo nº 1.971, de 2009. Acesso em: 13 mai.2019 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=456491&ord=1> >

⁴ BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Proposições. Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal nº 25, de 2010. Acesso em: 13 mai.2019. Disponível em: < >

Plenário do Senado Federal, dando origem ao Decreto Legislativo nº 565, de 6 de agosto de 2010⁵, que assim dispõe:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 565, DE 2010

Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Cooperação no Domínio da Defesa, assinado em Brasília, em 24 de julho de 2007.

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo entre Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Cooperação no Domínio da Defesa, assinado em Brasília, em 24 de julho de 2007.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação 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 art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

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

Senado Federal, em 6 de agosto de 2010.

SENADOR JOSÉ SARNEY

Presidente do Senado Federal

Em face do mandamento do parágrafo único do Decreto Legislativo nº 565, de 6 de agosto de 2010, as notas reversais que contêm as alterações ao referido acordo são, nesta oportunidade, encaminhadas à avaliação do Congresso Nacional.

Esse fato ocorre nove anos após a edição do referido decreto legislativo, período no qual o acordo, conquanto aprovado por decreto legislativo, mas incompatível com as atuais normas da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), não ingressou no ordenamento jurídico interno por falta de promulgação presidencial.

A administração, percebendo a colisão entre as normas do acordo e aquelas da nova lei, providenciou a sua correção e, dois anos após ter firmado o ato retificador, encaminha-o à apreciação do Congresso Nacional,

⁵ BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Legislação. Decreto Legislativo nº 565, de 6 de agosto de 2010. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/583380/publicacao/15754268>> Acesso em: 13 mai. 2019

em face do que dispõe o parágrafo único do art. 1º do Decreto Legislativo nº 565, de 2010, mediante a seguinte justificativa, expressa na exposição de motivos interministerial:

2. A entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei 12.527/2011), em novembro de 2011, eliminou do ordenamento jurídico brasileiro a categoria "confidencial" no tratamento de informações classificadas. Como muitos países mantiveram aquele grau de classificação em seus ordenamentos jurídicos, houve incompatibilidade de termos em acordos com o Brasil, que se encontravam já assinados, e que cabia ser sanada mediante emenda a instrumentos legais que tratam do assunto. Por tal motivo, o Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa entre o Brasil e El Salvador, assinado em 2007, **não foi promulgado pelo Brasil, embora já tenha sido ratificado** pelo País.

3. Nesse contexto, a solução encontrada pelas partes para a adaptação do instrumento jurídico à LAI foi a celebração de emenda, por meio de troca de notas, ao artigo 5º do instrumento de cooperação em apreço, acabando com qualquer menção ao termo "confidencial" e estabelecendo que ambos os países celebrarão acordo específico para a troca e proteção mútua de informação sigilosa. Cabe mencionar que o acordo de 2007 e a sua emenda deverão ser **promulgados ao mesmo tempo, após a aprovação legislativa da emenda em apreço.**⁶

Nessas duas notas, os dois Estados firmam emenda substitutiva ao art. 5º do texto pactuado. Para que bem se possam visualizar as distinções entre a versão inicial do Artigo 5º (constante do texto original desse acordo, conforme aprovado pelo Congresso Nacional em 2010), e a do Artigo 5º constante da emenda em apreciação neste momento, insere-se o quadro comparativo abaixo:

Quadro comparativo

Art. 5º do Acordo (MSC nº 404, de 2009) e Art. 5º da Emenda (MSC 139/2019)

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Proposições. Mensagem nº 139, de 2019. Inteiro teor. Acesso em: 13 mai.2019 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1741155&filename=MSC+139/2019> Negrito e sublinhado acrescentados.

Artigo 5º – texto original (2007) Segurança da Informação Classificada	Artigo 5º – texto emendado (2019) Segurança da Informação
1. A proteção de informação classificada que vier a ser trocada ou gerada no âmbito deste Acordo, será regulada entre as Partes mediante um acordo para a proteção da informação classificada.	1. O tratamento de informação classificada/reservada, conforme corresponda a cada uma das Partes, a ser trocada ou gerada no âmbito deste Acordo <u>será regulado entre as Partes mediante acordo específico para a troca e proteção mútua de informação classificada/reservada.</u>
2. Enquanto o acordo a que se refere o parágrafo anterior não entrar em vigor, toda informação classificada obtida ou intercambiada diretamente entre as Partes, bem como aquelas informações de interesse comum, obtidas de outras formas, por cada uma das Partes, serão protegidas de acordo com os seguintes princípios:	2. Enquanto o acordo específico não entrar em vigor, toda informação classificada/reservada trocada ou gerada no âmbito deste Acordo será protegida conforme os seguintes princípios:
a) a Parte destinatária não proverá a terceiros países qualquer equipamento militar ou tecnologia, nem difundirá informação classificada obtida sob este Acordo, sem a prévia autorização da Parte emissora;	a) As Partes <u>não proverão a terceiros qualquer informação sem prévio consentimento, por escrito, da Parte de origem.</u>
b) a Parte destinatária procederá à classificação com o mesmo grau de sigilo atribuído pela Parte emissora e, consequentemente, tomará as medidas de proteção necessárias;	b) O acesso à informação classificada será limitado a pessoas que tenham necessidade de a conhecer e que estejam habilitadas com a adequada credencial de segurança expedida pela autoridade competente de cada Parte.
c) a informação classificada será usada apenas para a finalidade para a qual foi destinada	c). A informação será usada apenas para a finalidade para a qual foi destinada.
d) o acesso à informação classificada será limitado a pessoas que tenham “necessidade de conhecer” e que, no caso de informação sigilosa classificada como CONFIDENCIAL ou superior, estejam habilitadas com a adequada “Credencial de Segurança” expedida pela respectiva autoridade competente;	sem correspondente na emenda em análise
e) as Partes se informarão, mutuamente, sobre as alterações que venham a ocorrer nos graus de classificação de segurança; e	sem correspondente na emenda em análise
f) a Parte destinatária não poderá diminuir o grau de classificação de segurança ou desclassificar a informação sigilosa recebida, sem autorização escrita da	sem correspondente na emenda em análise

Artigo 5º – texto original (2007) Segurança da Informação Classificada	Artigo 5º – texto emendado (2019) Segurança da Informação
Parte emissora.	
3. As respectivas responsabilidades e obrigações das Partes, quanto a medidas de segurança e de proteção da informação classificada, continuarão aplicáveis não obstante o término deste Acordo.	sem correspondente na emenda em análise

Fonte: Textos normativos: inteiro teor das Mensagens nº 404, de 2009, e nº 139, de 2019.

Verifica-se que o instrumento original, emendado pela proposição em análise, foi firmado em 2007 e encaminhado pelo Poder Executivo à análise legislativa dois anos mais tarde, em 2009, sendo aprovado pelo Congresso Nacional em 2010 e ratificado pelo Poder Executivo, entrando em vigor, na ordem internacional, quando da ratificação.⁷

Todavia, uma vez que não foi promulgado pelo Presidente da República, permaneceu, segundo os critérios da existência, validade e eficácia das normas jurídicas, inexistente para o ordenamento jurídico interno – no qual não entrou por falta de promulgação – por ser incompatível com a Lei de Acesso à Informação, conforme expressamente é declarado na exposição de motivos que instrui a proposição ora em pauta.

De forma a sanear a situação jurídica – plena vigência na ordem internacional em contraposição à inexistência para o ordenamento jurídico interno – foi proposta e firmada pelo Poder Executivo emenda ao texto do acordo, texto que é submetido à análise legislativa neste momento, dois anos após ter sido firmado e doze anos depois de ter sido assinado o acordo original. Essa emenda chega ao Congresso nove anos após o Acordo ter sido ratificado pelo Brasil.

⁷ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Plataforma Concórdia. Página pertinente ao Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República de El Salvador. Nesse sítio eletrônico, são fornecidos os seguintes dados pertinentes à ratificação desse acordo: “Ratificação/ Outra Parte. Forma de Comunicação: Nota Verbal. Número do documento: 0622 Data do documento:04/04/2008. Data do recebimento: 07/04/2008. Local: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Ratificação / Brasil. Forma de Comunicação: Nota Verbal. Número do documento: 173 Data do documento: 12/08/2010”.

Acesso em: 15 jun.2019. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/5880?tipoPesquisa=2&TextoAcordo=Brasil%20E%20El%20Salvador%20E%20Defesa>>

No que concerne à vigência do instrumento original – neste momento em que estamos a examinar a sua emenda – informa-se, no mesmo sítio eletrônico, que é “*especial*”, provavelmente em face de estar em vigor na ordem internacional e ser ainda inexistente para o ordenamento jurídico interno brasileiro.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em bom momento, o Ministério das Relações Exteriores encaminhou ao Presidente da República a Exposição de Motivos Interministerial nº EMI 00032/2019 MRE MD, datada de 19 de fevereiro de 2019, que instrui a Mensagem nº 139, de 2019, com a finalidade de submeter à análise legislativa Emenda ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Cooperação no Domínio da Defesa, assinada em Brasília, em 24 de outubro de 2017, com a finalidade de adequá-lo à Lei de Acesso à Informação⁸ (LAI - Lei 12.527, de 2011), publicada em 11 de novembro de 2011, e que passou a viger em 16 de maio de 2012.

A Lei de Acesso à Informação é considerada um marco no sistema jurídico brasileiro, alicerce indispensável ao Estado Democrático de Direito e, em boa hora, eliminou do nosso ordenamento jurídico a categoria “*confidencial*” para o tratamento de informações classificadas.

Como muitos países mantiveram aquele grau de classificação em seus ordenamentos jurídicos, conforme informa o Itamaraty, “houve incompatibilidade de termos em acordos com o Brasil, que se encontravam já

⁸ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Lei de Acesso à Informação (LAI)*, que entrou em vigor 180 dias após a sua publicação, ocorrida em 18 de novembro de 2011. Assim dispõe o seu art. 1º

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

assinados, e que cabia ser sanada mediante emenda a instrumentos legais que tratam do assunto”.

Por esse motivo, o Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa entre o Brasil e El Salvador, assinado em 2007, não foi promulgado pelo Presidente da República, embora já tenha sido ratificado pelo País. Neste momento, é submetida à nossa análise a emenda encaminhada de forma a adequar o Acordo ao ordenamento jurídico pátrio, pois, como esse acordo era anterior à Lei de Acesso à Informação, as normas aprovadas na LAI com ele colidiram.

A emenda em análise dá ensejo, ainda, a oportuno alerta. Neste colegiado e nesta Casa temos apreciado outros atos internacionais posteriores que têm essas mesmas cláusulas da versão original do acordo ora emendado tanto no que se refere a sigilo, quanto à proteção de informações.

Impõe-se, assim, estarmos alertas, vez que a LAI entrou no ordenamento jurídico na categoria das leis ordinárias, no mesmo patamar hierárquico em que nele entram os demais atos internacionais que não tenham sido aprovados pelo *quorum* qualificado previsto no §3º do art. 5º da Constituição;

Dessa forma, ato internacional que tenha ingressado no ordenamento jurídico em momento posterior à vigência da LAI e que contenha dispositivo a ela contrário tenderia a prevalecer, uma vez que dispositivo de lei posterior contrário à anterior derroga a norma mais antiga.

Percebe-se, assim, que, se não ficarmos atentos, poderemos estar derrogando a LAI no âmbito da aplicação de determinados acordos internacionais que exigem sigilo e estabelecem formas classificadas para a informação, obrigando o Estado contraparte a fazer o mesmo.

Vários atos internacionais têm sido firmados, tanto para a cooperação em matéria de Defesa, quanto para salvaguardas tecnológicas, em que normas para a manutenção de sigilo e proteção das informações são previstas, inclusive para a hipótese de investigação de acidentes, tanto no que concerne à produção de provas, quanto à sua utilização posterior.

Nos casos em que, em determinado acordo, houver normas para relevar e flexibilizar as disposições da conquista democrática que foi a LAI, é necessário e indispensável que reflitamos a respeito para, com cautela, amadurecer uma convicção no tempo técnico e político que for para tanto necessário.

No caso da emenda em pauta, ela visa a retirar do texto acordado os dispositivos que são colidentes com a LAI, atitude democrática que deve ser elogiada, substituindo-os por outros condizentes com a sua estrutura. É, ainda, iniciativa administrativa adequada e consentânea com o princípio administrativo da **autotutela**.

Para Lucas Rocha Furtado (2010, p. 137)⁹, o **princípio da autotutela da administração** “... *decorre diretamente da supremacia do interesse público sobre os interesses privados e, no Brasil, o seu reconhecimento verificou-se independentemente de lei específica. Por meio da Súmula nº 473, o STF reconheceu à administração pública o poder de anular ou revogar os seus próprios atos*”¹⁰. Nesse sentido, inserida também está a possibilidade de modificá-los para que melhor se coadunem com o ordenamento jurídico do nosso país.

Vê-se, assim, que a presente Emenda ao Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa, acordada entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador, nos oferece valiosa e inestimável oportunidade de refletirmos a respeito dos dispositivos referentes à classificação de informações que temos aprovado no âmbito deste Parlamento e a sua compatibilidade com o texto normativo que regulamentou o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal – instrumento, esse, que tem ajudado a sedimentar e a reforçar a ordem democrática interna.

⁹ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*, 2ª e. Belo Horizonte: *Forum*, 2010

¹⁰ **STF. Súmula 473** “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”

Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602> >
Acesso em: 18 jun.2019.

Na oportunidade, sugiro que tenhamos redobrada atenção ao examinar os textos pertinentes tanto à cooperação em matéria de defesa, quanto tributária, quanto, mesmo, relativos a salvaguardas e ciência e tecnologia que venhamos a analisar daqui para a frente – se quisermos manter a vitalidade da Lei de Acesso à Informação como pilar essencial à estrutura democrática.

Lembro, ainda, que os compromissos bilaterais posteriores que forem firmados entre os dois Estados, nos termos do Artigo 5º, “1”, do Acordo, para tratar informação reservada (ou classificada) deverão, necessária e obrigatoriamente, ser submetidos ao Congresso Nacional, não podendo entrar em vigor sem a prévia oitiva do Parlamento.

VOTO, dessa forma, pela aprovação Emenda ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Cooperação no Domínio da Defesa, assinada em Brasília, em 24 de outubro de 2017, nos termos do anexo projeto de decreto legislativo.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado CARLOS ZARATTINI
Relator

2019-11583

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2019

(Mensagem nº 139, de 2019)

Aprova o texto da Emenda ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Cooperação no Domínio da Defesa, assinada em Brasília, em 24 de outubro de 2017.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto da Emenda, assinada em Brasília, em 24 de outubro de 2017, ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre Cooperação no Domínio da Defesa, assinado em Brasília, em 24 de julho de 2007, e aprovado pelo Decreto Legislativo nº 565, de 2010.

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 e da Emenda em apreciação, bem como quaisquer outros ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional ou disponham a respeito da classificação de informações.

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

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2019.

Deputado CARLOS ZARATTINI
Relator