



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

EDUARDO PINHEIRO GRANZOTTO DA SILVA

**O CONGRESSO NACIONAL E A AUTORIZAÇÃO DE REMESSA DE TROPAS
BRASILEIRAS AO EXTERIOR: DE SUEZ AO HAITI**

Brasília
2017

EDUARDO PINHEIRO GRANZOTTO DA SILVA

**O CONGRESSO NACIONAL E A AUTORIZAÇÃO DE REMESSA DE TROPAS
BRASILEIRAS AO EXTERIOR: DE SUEZ AO HAITI**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador: Prof. Dr. Antônio José Barbosa

Brasília

2017

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Silva, Eduardo Pinheiro Granzotto da.

O Congresso Nacional e a autorização de remessa de tropas brasileiras ao exterior [manuscrito]: de Suez ao Haiti / Eduardo Pinheiro Granzotto da Silva. -- 2017.

82 f.

Orientador: Antônio José Barbosa.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Missão militar, aspectos políticos, Brasil. 3. Política externa, Brasil. I.Título.

**O CONGRESSO NACIONAL E A AUTORIZAÇÃO DE REMESSA DE TROPAS
BRASILEIRAS AO EXTERIOR: DE SUEZ AO HAITI**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo

1º Semestre de 2017

Eduardo Pinheiro Granzotto da Silva

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antônio José Barbosa

Prof. Antonio Carlos Alves Coutinho

Brasília, 23 de junho de 2017.

Dedico este trabalho a todos os brasileiros e brasileiras que,
bravamente, deixaram suas famílias e arriscaram suas vidas em
terras distantes em nome da PAZ.

Orgulho para o Brasil!

Orgulho para o mundo!

Agradecimentos

Agradeço à Câmara dos Deputados pela oportunidade que me foi dada para aperfeiçoar meus conhecimentos em um curso de especialização de excelência e qualidade.

“[...] o Hati é aqui mesmo”.

Deputado José Thomaz Nonô,
Plenário da Câmara dos Deputados,
em 13 de maio de 2004.

Resumo

O presente trabalho aborda a necessidade de autorização do Congresso Nacional para a remessa de tropas brasileiras ao exterior, com base na Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956. Para tanto, o estudo foi dividido em três capítulos. O primeiro faz um levantamento histórico das origens da referida lei de 1956, trata da sua validade jurídica no âmbito do ordenamento pós-Constituição Federal de 1988 e pontua todas as situações concretas em que o Congresso Nacional autorizou o envio de militares brasileiros ao exterior, inexistindo declaração de guerra. O segundo capítulo enfrenta questões de processo legislativo envolvidas no pedido de autorização, especificando as comissões temáticas que apreciam a matéria na Câmara dos Deputados e o tempo médio de tramitação do projeto de decreto legislativo no Congresso. Os casos de Suez e da República Dominicana são destacados em razão da polêmica que o envio de tropas a esses países gerou no Parlamento nas décadas de 1950 e 1960. O terceiro capítulo trata da remessa de tropas brasileiras para participar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), no ano de 2004. A autorização de envio de militares ao país caribenho representou um marco bastante atual na relação do Parlamento com assuntos de política externa. A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados proferiu parecer negativo ao envio de tropas, tendo o Plenário, no dia 13 de maio de 2004, despertado da comum apatia em relação a assuntos de Defesa e Relações Internacionais do Brasil.

Palavras-Chave: autorização, tropas, Congresso Nacional, missões de paz, decreto legislativo, política externa.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DECRETOS LEGISLATIVOS DE AUTORIZAÇÃO DE ENVIO DE TROPAS BRASILEIRAS AO EXTERIOR	31
QUADRO 2 - TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO	41

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS NO TERRITÓRIO NACIONAL E NO EXTERIOR	12
1.1 Aspectos históricos da origem e da tramitação legislativa da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956.	13
1.2 A validade da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, no conjunto do ordenamento jurídico pós-Constituição de Federal de 1988.	22
1.3 Situações concretas de aplicação da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956.	28
2 TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL DO PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA REMESSA DE TROPAS AO EXTERIOR.....	35
2.1 O decreto legislativo de autorização.	36
2.2 Comissões temáticas na Câmara dos Deputados e tempo de tramitação no Congresso.	39
2.3 A Câmara dos Deputados e os polêmicos casos de Suez e da República Dominicana.	45
3 REMESSA DE TROPAS BRASILEIRAS À MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI - MINUSTAH	54
3.1 A criação da MINUSTAH na ONU e a aceitação do convite pelo Governo Brasileiro para participar da Missão.....	55
3.2 O despertar do Plenário da Câmara dos Deputados e a insurgência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.....	58
3.3 O retorno à “normalidade”	69
CONCLUSÃO.....	72

INTRODUÇÃO

A proposta do presente trabalho é fazer um estudo interdisciplinar e apurado sobre a participação do Congresso Nacional, em especial da Câmara dos Deputados, nos casos de remessa de tropas brasileiras ao exterior quando não há guerra declarada. Nesse sentido, o foco será dado à Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, que determina que o envio de contingentes da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica para o exterior em razão do cumprimento de acordos e obrigações assumidas pelo Brasil só pode ocorrer depois de autorizado pelo Congresso Nacional.

Aspectos históricos, jurídicos, de processo legislativo e de relações exteriores pautarão as análises no decorrer de todo o estudo, que será dividido em três capítulos.

No primeiro, será feito um registro histórico da origem e da tramitação da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, no Parlamento brasileiro, com considerações sobre o ambiente nacional e internacional vivido pelo Brasil no início da década de 1950. O assunto que seguirá terá um tom mais jurídico, retratando a validade da lei de 1956 no conjunto do ordenamento jurídico pós-Constituição Federal de 1988. Ao final, o holofote será dado às situações concretas de aplicação da lei. Será feito um levantamento de todos os casos em que o Congresso autorizou o envio de tropas brasileiras ao exterior.

No segundo capítulo, os aspectos práticos de processo legislativo serão analisados. A intenção é mostrar o que acontece com o pedido de autorização de envio de contingente militar ao exterior logo depois que é recebido pela Câmara dos Deputados. Questões como o instrumento legislativo adequado (decreto legislativo), comissões temáticas que proferem pareceres técnicos e tempo de tramitação de todos os casos que já passaram pela Câmara serão estudadas. Por último, serão apresentados os casos de remessa de tropas brasileiras ao Oriente Médio, em 1956, e à República Dominicana, em 1965, tendo em vista a polêmica que causaram no Parlamento durante o processo de discussão e votação do decreto autorizativo.

No último capítulo, o estudo versará sobre o mais recente e emblemático caso: a remessa de tropas brasileiras para participar da Missão de Estabilização das Nações

Unidas no Haiti, a MINUSTAH. Serão retratados os fatos que levaram a criação da missão de paz e a aceitação do convite pelo governo brasileiro para o envio de tropas ao país caribenho. O caso do Haiti será estudado em um capítulo isolado porque gerou muita controvérsia na Câmara dos Deputados, com a insurgência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que, de forma inédita, proferiu parecer contrário à solicitação do Poder Executivo para o envio de contingente.

1. EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS NO TERRITÓRIO NACIONAL E NO EXTERIOR

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece, no *caput* do seu art. 142, que as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, destinam-se ao cumprimento de três missões: a) defesa da Pátria; b) garantia dos poderes constitucionais; e c) garantia da lei e da ordem. Para o cumprimento dessas missões, o emprego de tropas pode ocorrer tanto no interior do território nacional quanto em território estrangeiro.

Como o Brasil, desde a Segunda Guerra Mundial, não se envolve diretamente em conflitos armados internacionais, o emprego das forças militares tem ocorrido, em regra, dentro do território nacional. Nesse contexto, elas têm sido utilizadas com frequência para a Garantia da Lei e da Ordem (as chamadas “operações de GLO”¹) e para o cumprimento de suas atribuições subsidiárias, as quais foram estabelecidas pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (BRASIL, 1999), e que compreendem ações variadas que envolvem desde questões de defesa civil e auxílio na construção de obras de engenharia até o patrulhamento de fronteiras e prisão em flagrante em determinadas situações.

A atuação das Forças Armadas brasileiras em território estrangeiro é situação excepcional e pode ocorrer em três casos: a) declaração de guerra², de acordo com os arts. 21, II, 49, II e 84, XIX, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); c) legítima defesa individual ou coletiva, segundo o disposto no art. 51 da Carta das Nações Unidas³ (BRASIL, 1945); e b) em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil

¹ Com base nos arts. 3^a, 4^o e 5^o do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001), que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, operação de GLO pode ser definida como uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 da Constituição (órgãos de segurança pública) ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem.

² Considerado ato ilícito pelo Direito Internacional.

³ Art. 51 da Carta das Nações Unidas, incorporada ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações

como membro de organizações internacionais ou em virtude tratados, acordos, resoluções de consulta, planos de defesa, ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares, conforme estabelecido pela Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956).

Feita essa breve explanação, o presente trabalho terá como foco a última situação, qual seja, a de remessa de tropas brasileiras ao exterior quando inexistente declaração de guerra, a qual é regulamentada, até os dias atuais, pela citada legislação de meados da década de 1950.

1.1 Aspectos históricos da origem e da tramitação legislativa da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956.

A Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956), é uma norma com apenas três artigos, e dispõe sobre as regras para a remessa de tropas brasileiras ao exterior sem declaração de guerra e em decorrência de obrigações ou acordos firmados pelo Brasil:

Art 1º A remessa de força armada, terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais ou em virtude de tratados, convenções, acordos, resoluções de consulta, planos de defesa, ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares, só será feita, nos termos da Constituição, com autorização do Congresso Nacional.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos constitucionais de repulsa à invasão ou à agressão estrangeira. ([Constituição Federal Art. 7º, nº II](#) e [Art. 87, número VIII, in fine](#)).

Art 2º Não necessita da autorização prevista no artigo anterior o movimento de forças terrestres, navais e aéreas processado dentro da zona de segurança aérea e marítima, definida pelos órgãos militares competentes, como necessária à proteção e à defesa do litoral brasileiro.

Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

Art 3º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Muito embora essa lei esteja – atualmente - intimamente ligada à remessa de tropas brasileiras a missões de paz de organismos internacionais e tenha sido aprovada no Senado em 1956 a fim de atender um pedido da ONU para envio de contingente ao Oriente Médio (Batalhão Suez), sua proposição na Câmara dos Deputados ocorreu por razões totalmente diversas.

O antecedente histórico dessa legislação remete a três acordos internacionais assumidos pelo Brasil: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) ⁴, celebrado entre diversos países americanos, na cidade do Rio de Janeiro, em 1947; a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁵, subscrita em Bogotá, no ano de 1948; e o Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos⁶, assinado no Rio de Janeiro, em 1952.

O TIAR- ou Tratado do Rio de Janeiro (1947) como ficou conhecido o acordo - previa um sistema de defesa coletiva do continente, estabelecendo, inclusive, o emprego de força armada em caso de agressão levada a efeito contra um país americano. A ideia era que um ataque contra um dos países membros seria considerado um ataque contra todos. Nesse sentido, destacam-se os art. 3º (1), 8º e 20º, do referido documento:

Artigo 3º

1. As Altas Partes Contratantes concordam em que um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos, e, em consequência, cada uma das ditas Partes Contratantes, se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imaneente de legítima defesa individual ou coletiva que é reconhecido pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

Artigo 8º

⁴ O Decreto nº 26.428, de 9 de março de 1949 (BRASIL, 1949), tornou público a data de entrada em vigor do tratado, dia 3 de dezembro de 1948, data do último depósito de instrumento de ratificação.

⁵ Incorporada ao Direito brasileiro por meio do Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952 (BRASIL, 1952).

⁶ Incorporado ao Direito brasileiro pelo Decreto nº 33.044, de 15 de junho de 1953 (BRASIL 1953).

Para os efeitos deste Tratado, as medidas que o órgão de consulta acordar compreenderão uma ou mais das seguintes: a retirada dos chefes de missão; a ruptura de relações diplomáticas; a ruptura de relações consulares; a interrupção parcial ou total das relações econômicas ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, telefônicas, radiotelefônicas ou radiotelegráficas, e o emprego de forças armadas.

Artigo 20º

As decisões que exijam a aplicação das medidas mencionadas no Artigo 8º serão obrigatórias para todos os Estados signatários do presente Tratado que o tenham ratificado, com a única exceção de que nenhum Estado será obrigado a empregar a força armada sem seu consentimento

Um ano mais tarde, em Bogotá, foi assinada a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948), na qual seus Estados membros se comprometiam a um sistema de legítima defesa coletiva, em termos muito parecidos ao que já havia sido estabelecido no TIAR. Citam-se os arts. 28 e 29 do referido documento:

Artigo 28

Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os demais Estados americanos.

Artigo 29

Se a inviolabilidade, ou a integridade do território, ou a soberania, ou a independência política de qualquer Estado americano forem atingidas por um ataque armado, ou por uma agressão que não seja ataque armado, ou por um conflito extracontinental, ou por um conflito entre dois ou mais Estados americanos, ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América, os Estados americanos, em obediência aos princípios de solidariedade continental, ou de legítima defesa coletiva, aplicarão as medidas e processos estabelecidos nos tratados especiais existentes sobre a matéria.

Até a adesão à Carta da OEA, a única questão que justificaria a edição de uma lei fixando normas para a remessa de tropas brasileiras ao exterior era jurídica, tendo em vista que não havia previsão constitucional ou legal para o caso de emprego das Forças Armadas em caso de legítima defesa coletiva. A Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946), vigente naquele momento, só trazia casos de emprego de militares em caso de declaração de guerra e de legítima defesa individual.

No entanto, o que, sinceramente, motivou a apresentação de proposta legislativa dessa natureza foi a discussão em torno do acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, assinado por ambos os países em 1952⁷. Na época, parlamentares alegavam - como se verá adiante - que o acordo amparava intenções escusas dos Estados Unidos no sentido de conseguir que tropas brasileiras fossem enviadas para conflitos que ocorressem até mesmo fora do continente americano.

Embora o debate fosse intenso na Câmara⁸, o referido acordo não trazia expressamente essa previsão⁹. O que causou polêmica foi a redação do Artigo I (2º), que estabelecia que os países se comprometiam a “pôr em execução os planos de defesa [...] que determinem a sua participação em missões relevantes para a defesa do Hemisfério Ocidental [...]” e a redação do Artigo X (2º), o qual estabelecia que o Brasil contribuiria para o desenvolvimento e manutenção “de seu próprio poder defensivo, do poder defensivo do Hemisfério Ocidental e do Mundo Livre [...]” (ACORDO DE ASSISTÊNCIA MILITAR BRASIL-ESTADOS UNIDOS, 1952).

O que estava por traz dessa discussão toda era o receio de que militares brasileiros fossem enviados para lutar na Guerra da Coréia¹⁰, por liberalidade do Poder

⁷ Vale destacar que a assinatura deste acordo foi envolta por muita polêmica, gerando diversas crises institucionais ao longo do tempo em que esteve em vigor. Ele foi alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado Federal, no ano de 1957, e denunciado pelo presidente Ernesto Geisel em 1977.

⁸ O acordo de assistência recíproca foi realizado no contexto da Guerra da Coréia e situava-se numa nova estratégia dos Estado Unidos em relação à América Latina. Segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2015, p.301), “os norte-americanos ficariam, na hipótese de agressão externa, com o controle do fornecimento de armas, financiamento e treinamento para os países situados na área considerada. A contrapartida era o fornecimento de matérias-primas estratégicas. A assistência militar colocava o Brasil numa situação de dependência dos Estados Unidos, no referente à aquisição de equipamentos, bem como no treinamento para o seu uso”.

⁹ Neste ponto, necessário ponderar que em artigo intitulado “Remessa de tropas brasileiras ao exterior”, de autoria de Afonso Arinos Filho, publicado na obra “Diplomacia brasileira para a paz”, organizada por Clóvis Brigagão e Fernanda Fernandes, em 2012, há a afirmação de que “Quando da aprovação pela Câmara dos Deputados, em 1952, do Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos [...], Afonso Arinos havia preparado projeto de lei fixando normas para a remessa de tropas brasileiras ao exterior, **hipótese configurada no texto daquele instrumento jurídico internacional**, mas que não dispunha de legislação interna a assegurar-lhe a aplicação [...]” (sem grifo no original).

¹⁰ Segundo o historiador René Rémond (2010, p. 151-152), “A Guerra fria transborda da Europa; ganha os outros continentes, o mundo inteiro; [...] No fim de junho de 1950 estoura uma guerra de tipo clássico: a Guerra da Coréia. A Coréia apresentava uma situação muito semelhante à da Alemanha. É precisamente a analogia entre as duas situações que tanto inquieta a Europa Ocidental. Se, no Extremo Oriente, o bloco comunista decidiu recorrer à prova de força para anexar a Coréia do Sul, por que a Alemanha Oriental, ajudada pelo bloco soviético, não faria o mesmo com a Alemanha Ocidental? No verão de 1950, a Europa passará por uma psicose de pânico. Como a Alemanha, a Coréia foi dividida em

Executivo – chefiado naquele momento por Getúlio Vargas -, ou seja, sem a intervenção do Congresso Nacional, tendo em vista a pressão da ONU¹¹ e a lacuna legislativa sobre a remessa de tropas ao exterior em caso de legítima defesa coletiva.

Para suprir essa ausência de legislação, Afonso Arinos de Mello Franco, Deputado Federal pelo Estado de Minas Gerais e líder da União Democrática Nacional (UDN), apresentou, em 13 de novembro de 1952, o Projeto de Lei nº 2652, de 1952¹², o qual prescrevia, em geral, que: a) a remessa de tropas brasileiras para fora do território nacional, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações, acordos ou tratados assumidos pelo Brasil, necessita de autorização do Congresso Nacional; b) não é necessária a autorização do Congresso nos casos já previstos na Constituição de repulsa à invasão ou à agressão estrangeira; e c) não é necessária a autorização do Congresso nos casos de movimentos das Forças Armadas processados dentro da zona de segurança aérea e marítima, definida pelos órgãos militares competentes, como necessária à proteção e à defesa do litoral brasileiro.

A justificação do PL nº 2652, de 1956, bem elucida o contexto histórico e jurídico de sua apresentação na Câmara dos Deputados. Por essa razão, vale a citação de trechos separados pela matéria que trata (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1952, p. 12761), a fim de valorizar a com precisão cada um dos argumentos apresentados por Afonso Arinos:

- a) Sobre a necessidade de uma legislação para respaldar as hipóteses de legítima defesa coletiva:

duas zonas de ocupação: a Coréia do Sul, ocupada pelos norte-americanos, e a Coréia do Norte, ligada ao bloco soviético, separadas por uma linha demarcatória inteiramente convencional, que segue o 38.º paralelo de latitude norte. No dia 25 de junho de 1950, de manhã, as tropas da República Popular da Coréia do Norte transpõem o paralelo e invadem a Coréia do Sul. O presidente Truman reage na hora. Os Estados Unidos conseguem em seguida – aproveitando-se da ausência da União Soviética no Conselho de Segurança – que sua intervenção seja colocada sob os auspícios das Nações Unidas. Por seu turno, porém, a China Intervém e manda voluntários às centenas de milhares. A guerra durará três longos anos e só terminará no fim de julho de 1953, depois de toda sorte de peripécias, entre as quais a destituição do General MacArthur, que queria bombardear a Manchúria chinesa, e intermináveis negociações.

¹¹ Getúlio não atendeu a requisição de tropas brasileiras feita pelo Secretário-Geral da ONU, em junho de 1951, muito embora o Ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, tivesse posição favorável (CERVO; BUENO, 2015, p.302)

¹² A redação do projeto é a mesma da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956.

No sistema de defesa coletiva do continente, têm sido assinalados, pelo Brasil vários tratados e resoluções que preveem o emprego de garantias efetivas para conter qualquer agressão levada a efeito contra um país americano. Entre essas garantias, figura o emprego de força armada, tendo ficado estabelecido, no Tratado do Rio de Janeiro, que ele só se dará com o consentimento dos estados chamados a colaborar dessa forma.

- b) Sobre a importância de conceder ao Congresso Nacional a prerrogativa de autorizar o envio de forças militares para fora do território:

Há a distinguir entre o emprego de força armada para conter ou repelir agressão [...] e a declaração de guerra, no sentido jurídico clássico, que é adotado pela nossa Constituição Federal. No caso de declaração de guerra, a autorização do Congresso é exigida pela Constituição, salvo na hipótese do art. 87, parágrafo 7º, em que essa declaração cabe ao Presidente da República, quando for feita concomitantemente à agressão estrangeira. Mas, na hipótese de remessa de tropas para atender aos compromissos internacionais de legítima defesa coletiva, poder-se-ia admitir, sem lesão constitucional, uma transferência de atribuições do Legislativo ao Executivo, de forma a ficar autorizado por aquele a enviar forças brasileiras para fora do território nacional, em cumprimento de acordos diplomáticos que estabelecem o emprego de força armada sem declaração de guerra. O “consentimento do Estado” seria assim, de fato, consentimento do Executivo. Tal interpretação, entretanto, seria de todo inconveniente. Inconveniente para o Congresso, que se veria despedido de uma atribuição do maior relevo, e inconveniente para o Executivo, que ficaria sofrendo o peso de uma gravíssima responsabilidade. Em benefício mesmo do Executivo, convém que seja repartida essa responsabilidade com a representação nacional.

- c) Sobre a desnecessidade de autorização Congressional em casos já dispensados pela Constituição de 1946:

No projeto que apresentamos, que é uma espécie de complemento das disposições constitucionais sobre operações bélicas, respeitamos, como é natural, os casos em que a autorização do Congresso é desnecessária, e que são os de repulsa a invasão (artigo 7º, parágrafo 2º) e repulsa à agressão (artigo 87, parágrafo 8º). Como é sabido, agressão e invasão podem ser coisas diferentes, e também se deve prever a hipótese da combinação do artigo 87, parágrafo 8º, com o artigo 4º da Constituição, isto é, a hipótese de que o Executivo, por seus órgãos militares, possa repelir a agressão sem necessidade de ir à declaração de guerra. Mas, neste caso, é claro que a Constituição impõe ação imediata e independe de autorização.

- d) Sobre a desnecessidade de autorização Congressional em movimentações das forças militares em áreas de zonas de segurança estabelecidas pelo Estado-Maior ou outro órgão competente:

Procuramos, igualmente, manter a liberdade do Executivo para movimentar forças militares na zona de segurança fixada pelo Estado-Maior geral ou outro

órgão competente. Na verdade, essas providências, principalmente levadas a efeito por meio das forças navais e aéreas, não podem ser incluídas entre as que precisam de autorização prévia do Congresso, ainda que se realizem fora do perímetro estrito do território nacional. Ninguém ignora como é controvertido, em direito internacional, o conceito de território, principalmente em função dos princípios de liberdade dos mares e das águas territoriais.

O PL nº 2652, de 1952, tramitou de maneira célere na Câmara dos Deputados, sendo aprovado em menos de quatro meses (apresentação em 13.11.1952 e votação da redação final em 6.3.1953). Uma das razões da rapidez na tramitação foi a aprovação de um requerimento de urgência apresentado pelo próprio Deputado Afonso Arinos, em sessão extraordinária realizada no dia 5.12.1952. Três comissões temáticas se manifestaram: Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Finanças e Comissão de Segurança Nacional. As emendas apresentadas foram todas rejeitadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Importante que discussão sobre a relação do PL nº 2652, de 1952, com o Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, veio à tona em discursos proferidos no Plenário da Câmara¹³. Na Sessão do dia 14.12.1952, o Deputado Arthur Santos (UDN/PR), um dos grandes defensores da aprovação do projeto, afirmou (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1952, p. 14808):

[...] os que são sinceros na apreciação do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, a que fora levado a me referir, mesmo a contragosto, por não estar em discussão, e sabem que nesse contendo não há compromisso algum de remessa de tropas a atos de guerra, porque é positivamente uma inverdade que direta ou indiretamente haja obrigação dessa natureza, mesmo com interpretação analógica ou paridade de qualquer cláusula, não deveriam ser os mais apaixonados pela aprovação do projeto, senão os que erguem aquelas suspeitas, eis que a iniciativa de Afonso Arinos proíbe qualquer ato de força ou remessa de tropas, além de nossa fronteira, sem prévia licença do Congresso Nacional. (*palmas prolongadas*)

Em aparte, o Deputado Wanderley Junior (UDN/SC) disse:

[...] V.Ex tocou o ponto capital que explica a proposição Afonso Arinos. É que muitos dos nossos concidadãos estavam admitindo a hipótese de o Acordo

¹³ O Congresso Nacional dessa época não se distanciava do contexto mundial. O mundo estava em plena Guerra Fria. A estrutura das relações internacionais era bipolar (capitalismo x socialismo), e o modo de alinhamento com o lado capitalista, liderado pelos Estados Unidos, era muito discutido na sociedade brasileira como um todo. Havendo divisões no Exército e no Parlamento entre Nacionalistas (favoráveis a uma posição de distanciamento, ou até mesmo de oposição aos Estados Unidos) e Entreguistas (favoráveis a um alinhamento irrestrito aos americanos, auxiliando no combate ao comunismo).

Militar Brasil-Estados Unidos autorizar tacitamente ao Executivo remeter forças para fora do País. A proposição, entretanto, reafirma o princípio constitucional submetendo o ato de remessa de forças brasileiras consequente do Acordo Militar à prévia autorização do Congresso. Assim, qualquer dúvida está sanada e o princípio constitucional em pleno vigor em quaisquer circunstâncias [...].

Apesar de toda a polêmica, o projeto teve sua última votação de mérito em 5.3.1953. A votação simbólica foi contestada pelo Deputado Roberto Morena (Partido Comunista Brasileiro - PCB/RJ), que requereu verificação nominal, no que foi atendido. O resultado foi de 157 deputados a favor e 4 contra o PL nº 2652, de 1952 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1953, p. 47).

Em 13.3.1953, o Projeto foi enviado ao Senado Federal, onde sua tramitação teve uma história completamente diferente do que ocorreu na Câmara. Lá ele ficou “engavetado” por quatro anos e só foi a Plenário por pressão do Poder Executivo e por razões completamente diversas das discutidas até então.

No Senado, o Projeto tramitou sob o nº 44, de 1953. Inicialmente, a proposta foi despachada apenas para as Comissões de Segurança Nacional e de Finanças, as quais apresentaram pareceres favoráveis em 5.11.1954. A inclusão da Comissão de Constituição e Justiça ocorreu somente depois, tendo sido o parecer positivo proferido oralmente em Plenário, após a aprovação de requerimento de urgência do Senador Filinto Muller (Partido Social Democrático - PSD/MT), em 8.11.1956 (SENADO FEDERAL, 2017).

O que motivou o requerimento de urgência e a aprovação da matéria no Senado Federal, no entanto, nada tinha a ver com questões de legítima defesa coletiva, com o TIAR, com a OEA ou com o Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos. O que estava em jogo naquele momento era a consulta feita pela Organização das Nações Unidas (ONU) para que o Brasil enviasse tropas do Exército brasileiro ao Egito para compor a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), missão de paz criada para conter a crise no Oriente Médio, no ano de em 1956¹⁴.

¹⁴ Como se verá adiante, o Brasil, com autorização do Congresso, enviou o Batalhão Suez.

Diante da consulta da ONU, Juscelino Kubitschek (PSD/MG)¹⁵, que era o Presidente da República na época, reuniu-se com o Ministro das Relações Exteriores e com os líderes partidários da Câmara e do Senado, inclusive com os da oposição e da minoria, para expor a sua preocupação sobre a remessa de tropas sem a autorização do Congresso Nacional¹⁶. Afonso Arino, também presente à reunião, explicou que a questão jurídica poderia ser resolvida com a aprovação Projeto nº 44, de 1953 (ARINOS FILHO, 2012, p. 112).

Em discurso no Plenário, o Senador Filinto Muller (PSD/MT) justificou o seu requerimento de urgência da seguinte forma (SENADO FEDERAL, 1956, p. 3222):

[...] Ontem, em face da consulta que recebeu o Governo brasileiro, da Organização das Nações Unidas, sobre a possibilidade da remessa de um contingente de tropas brasileiras para fazer serviço policial no Canal de Suez – missão de paz, com o objetivo de afastar os beligerantes daquela zona e dar tempo para que a ONU examine tranquilamente o problema ali criado e

¹⁵ A eleição de 1955, que elegeu Juscelino e Jango restaurou a antiga aliança PSD-PTB. No plano da Política Partidária, o acordo entre PSD e PTB garantiu o apoio aos principais projetos do governo no Congresso. O PSD representou a principal força, pois possuía maioria no Congresso, fornecia o maior número de ministros de Estado e controlava a política financeira do país (FAUSTO, 2009, p. 425). A principal oposição feita a Juscelino era da União Democrática Nacional (UDN), muito embora um grupo desse partido o apoiasse, conhecido “ala bossa nova”.

¹⁶ Os cuidados de Juscelino com o Congresso possuem uma razão histórica, tendo em vista que a sua posse, em janeiro 1956, como presidente foi garantida após um golpe preventivo do General Lott. Sobre o assunto, o historiador Boris Fausto afirma (2009, p. 421-422): “Após a vitória de Juscelino e João Goulart, desencadeou-se uma campanha contra a posse. No início de novembro de 1955, faleceu o presidente do Clube Militar – General Canrobert Pereira da Costa [...]. Em uma oração fúnebre, pronunciada no enterro de Canrobert, o coronel Bizarria Mamede [...] atacou os interessados em defender uma “pseudolegalidade imoral e corrompida” e chamou de “mentira democrática” um regime presidencial que concentrava nas mãos do Executivo uma vitória da minoria. A referência à eleição de Juscelino era óbvia. O ministro da Guerra – general Lott – pretendia punir o coronel, tratando de limitar a politização das Forças Armadas. Entretanto, por ser membro da direção da Escola Superior de Guerra, Mamede submetia-se diretamente à autoridade do Presidente da República. O problema estava em suspenso quando Café Filho sofre, a 3 de novembro, um ataque cardíaco, que o obrigou a abandonar provisoriamente o poder. Em seu lugar, como determinava a Constituição, assumiu o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz. Como ele se recusasse a punir o coronel Mamede, Lott demitiu-se do Ministério da Guerra. A partir daí, ocorreu o chamado “golpe preventivo”, ou seja, uma intervenção militar para garantir a posse do presidente eleito e não para impedi-la. A principal personagem da ação ocorrida a 11 de novembro de 1955 foi o general Lott, que mobilizou tropas do Exército no Rio de Janeiro. [...] os comandos do Exército se colocaram ao lado de Lott, enquanto os ministros da Marinha e da Aeronáutica denunciavam a ação como “ilegal e subversiva”. Deposto da presidência, Carlos Luz refugiou-se no cruzador Tamandaré [...]. Rapidamente, ainda a 11 de novembro, o Congresso Nacional reuniu-se para apreciar a situação. Contra os votos da UDN, os parlamentares decidiram considerar Carlos Luz impedido; a presidência da República passava ao presidente do Senado – Nereu Ramos -, na linha da sucessão constitucional. [...] O Congresso evitou jogar lenha na fogueira, permitindo, contraditoriamente, que Carlos Luz reassumisse a presidência da Câmara dos Deputados. [...] A pedido dos ministros militares, logo depois, o Congresso aprovou o estado de sítio por trinta dias, prorrogado por igual período. Essa série de medidas excepcionais garantiu a posse de Juscelino a Jango, a 31 de janeiro de 1956”.

estabeleça normas para restabelecer a paz – ontem, repito, em face desse pedido da ONU, o Presidente da República examinou o problema e verificou que a Constituição de 1946 é omissa no tocante à remessa de tropas para fora do território nacional, com fins de paz; apenas dispõe sobre o envio para fins bélicos. [...] Ontem, Sr. Presidente, ouvimos, como líder das bancadas que apoiam o Governo, a declaração categórica e formal do Sr. Juscelino Kubitschek de que não tomaria providência dessa importância sem prévia consulta ao Congresso Nacional. Não o faria – acrescentou Sua Excelência – ainda que a Constituição não fosse omissa no particular; e com muito maior razão, se apontava essa omissão no texto constitucional.

Sobre a reunião promovida por Juscelino para tratar da matéria, os Parlamentares a consideraram como histórica, sendo comparada, inclusive, com a reunião promovida em 1916 para deliberar sobre a declaração de guerra contra a Alemanha na Primeira Guerra Mundial. Nesse sentido, afirmou o Senador Cesar Vergueiro (PSD/SP) (SENADO FEDERAL, 1956, p. 3223):

A reunião histórica de ontem foi reprodução da promovida pelo eminente e notável Presidente da República Wenceslau Braz – a qual compareci como Deputado Federal que então era – que, em 1916, convocou todos os líderes da Oposição para deliberarem sobre a declaração de guerra entre Brasil e Alemanha. O Sr. Presidente Juscelino Kubitschek, ontem, ao reunir os líderes da Minoria, adotou procedimento idêntico ao do grande Presidente Wenceslau Braz.

E o Senador Filinto Muller (PSD/MT) completou (SENADO FEDERAL, 1956, p. 3223):

Quero acentuar, Sr. Presidente, para que fique registrado nos Anuais do Senado e na nossa História política, que, no dia de ontem, os homens públicos do Brasil – tanto o Presidente da República, pedindo aos Líderes da Oposição o seu comparecimento ao Catete, como estes atendendo ao apelo do Chefe do Executivo – deram magnífico exemplo de educação política do nosso povo e dos nossos sentimentos democráticos. (*Muito bem; muito bem, Palmas*)

Após quatro anos de tramitação, foi no dia 8.11.1956 que o Projeto de Afonso Arinos foi aprovado, sem emendas, pelo Senado Federal, seguindo para sanção do Presidente da República, a qual ocorreu em 17 de novembro de 1956 (SENADO FEDERAL, 2017). Nascia no mundo jurídico, enfim, a Lei nº 2952 (BRASIL, 1956).

1.2 A validade da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, no conjunto do ordenamento jurídico pós-Constituição de Federal de 1988.

Inicialmente, vale destacar que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece em um de seus primeiros artigos (Art. 4º) que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais por diversos princípios, dentre eles o da independência nacional, da não-intervenção e da defesa da paz.

Em relação à atuação das Forças Armadas em território estrangeiro, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) apresentou poucas diferenças em relação à Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), instrumento jurídico em vigor quando da edição da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956).

Apesar de avanços em relação à concepção de guerra¹⁷, não há qualquer previsão na atual Constituição no que diz respeito à legítima defesa coletiva ou à possibilidade de envio de tropas brasileiras ao exterior em caso de inexistir declaração formal de guerra ou de inexistir invasão estrangeira no território nacional. Ou seja, o dilema tão debatido na década de 1950 em relação à lacuna constitucional sobre o assunto não foi solucionado expressamente pelo Constituinte de 1988.

A possibilidade de declaração de guerra no Brasil atualmente está intimamente ligada ao caso de legítima defesa individual, tendo em vista que esse tipo de ato só pode ocorrer quando houver agressão estrangeira¹⁸, segundo o disposto no art. 84, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988):

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

¹⁷ A concepção de guerra na Constituição de 1946 não estava restrita apenas aos casos de legítima defesa individual, como ocorre na Constituição de 1988 (art. 84, XIX). A possibilidade de o Presidente da República declarar guerra na vigência daquela Constituição não estava vinculada necessariamente ao caso de agressão estrangeira (arts. 4º e 87, VIII), como ocorre atualmente.

¹⁸ Interessante ressaltar aqui que a Carta da ONU estabelece como regra para ações de legítima defesa a existência de um ataque **armado** (art. 51). Nossa Constituição só fala em agressão estrangeira.

Extrai-se desse dispositivo que a hipótese de declaração de guerra necessita da autorização prévia do Congresso Nacional ou de seu referendo, quando a agressão estrangeira ocorrer no intervalo das sessões legislativas¹⁹. O art. 49, II, também da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), estabelece que é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar o Presidente da República a declarar guerra.

O outro caso previsto constitucionalmente de atuação das Forças Armadas brasileiras no exterior é a hipótese de defesa da integridade nacional e de invasão estrangeira em algum Estado da federação. A atuação aqui é em legítima defesa individual e independe de declaração de guerra, possibilitando a Intervenção Federal da União nos Estados, segundo os incisos I e II do art. 34 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988): “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] I – manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira [...]”.

Nesse caso, o Congresso Nacional também tem participação direta, tendo em vista que o art. 36, §§ 1º e 2º, da Constituição (BRASIL, 1988) estabelece que o decreto de intervenção deve especificar, dentre outros requisitos, a amplitude, o prazo e as condições de execução e será submetido à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de vinte e quatro horas, havendo convocação extraordinária na hipótese de não estar funcionando. O Parlamento poderá suspender o ato de intervenção se assim entender, conforme art. 49, IV, da Constituição (BRASIL, 1988).

Apesar do silêncio constitucional para os casos de legítima defesa coletiva e de envio de tropas decorrente de acordos internacionais, vale destacar que a Constituição abriu margem para que normas gerais de emprego das Forças Armadas fossem previstas em lei complementar, de acordo com o § 1º do art. 142:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

¹⁹ A Constituição de 1946 não trazia a possibilidade de referendo nesse caso: “Art 87 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII - declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no caso de agressão estrangeira, quando verificada no intervalo das sessões legislativas;”

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Para cumprir o mencionado no § 1º, foi editada a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (BRASIL, 1999). Nela também nada foi mencionado sobre o emprego de forças militares em hipótese de legítima defesa coletiva; no entanto uma nova situação surgiu: o emprego das Forças Armadas em operações de paz:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

[...]

II - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações conjuntas, ou por ocasião da participação brasileira em operações de paz;

No ano de 2010, referida Lei Complementar foi alterada para estabelecer, em seu art. 9º, §3º, a obrigatoriedade de o Poder Executivo elaborar e encaminhar à apreciação do Congresso Nacional, de quatro em quatro anos, três importantes documentos: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional.

No documento que expõe a Política Nacional de Defesa (PND), há, em seu ponto 5.12, a previsão de participação brasileira em operações de paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (BRASIL, 2012, p.26):

5.12 O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios consagrados no art. 4º da Constituição, em particular os princípios de autodeterminação, não-intervenção, igualdade entre os Estados e solução pacífica de conflitos. Nessas condições, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), participa de operações de paz, sempre de acordo com os interesses nacionais, de forma a contribuir para a paz e a segurança internacionais.

Ainda na PND, há a previsão de que o Brasil pode, em situações excepcionais, participar de arranjos de defesa coletiva (BRASIL, 2012, p.33):

7.15. Excepcionalmente, em conflitos de maior extensão, de forma coerente com sua história e o cenário vislumbrado, observados os dispositivos constitucionais e legais, bem como os interesses do País e os princípios

básicos da política externa, o Brasil poderá participar de arranjos de defesa coletiva.

Na mesma linha, a Estratégia Nacional de Defesa (END), nas disposições sobre o Exército, menciona a capacidade de ele atender compromissos internacionais ou salvaguardar interesses brasileiros no exterior (BRASIL, 2012, p. 79):

5. O Exército deverá ter capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força, quer expedicionária, quer para operações de paz, ou de ajuda humanitária, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior.

Ainda na END, há um ponto específico sobre operações internacionais, que considera como ação estratégica (BRASIL, 2012, p. 136):

Promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política exterior, com ênfase nas operações de paz e ações humanitárias, integrando Forças da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de organismos multilaterais da região.

No Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), há uma longa exposição sobre o histórico do Brasil em missões de paz e a consideração de várias metas para a consecução dos objetivos estratégicos de defesa; a de número 3 prevê a participação em “operações de paz e de ações humanitárias de interesse do País, no cumprimento de mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), com amplitude compatível com a estatura geopolítica do País” (BRASIL, 2012, p. 24).

Verifica-se nesse contexto, portanto, que a Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956), que fixa normas para a remessa de tropas brasileiras ao exterior, ainda hoje supre lacunas constitucionais sobre o assunto. Ela, apesar de mais de sessenta anos de sua promulgação, cumpre uma função importante no mundo jurídico, respaldando eventual caso de legítima defesa coletiva e de remessa de contingente para cumprir acordos internacionais assumidos pelo Brasil.

Embora não haja uma declaração específica do Supremo Tribunal Federal, pode-se dizer que parte da mencionada lei foi recepcionada pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e em nada conflita com outros documentos jurídicos citados: Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (BRASIL, 1999), a Política Nacional de

Defesa (BRASIL, 2012), a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2012) e o Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012).

A recepção foi em parte porque o que permanece válido é o *caput* do art. 1º da mencionada lei, que estabelece a obrigatoriedade de autorização do Congresso Nacional para os casos de remessa de tropas, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil.

A disposição do Parágrafo único²⁰, no sentido de que a autorização congressional é desnecessária nos casos de repulsa à invasão ou à agressão estrangeira, fazendo remissão à Constituição de 1946, por sua vez, não tem mais razão de existir, tendo em vista o novo parâmetro Constitucional de 1988. Como visto acima, não há caso na atual Carta Magna em que se dispense a participação do Congresso Nacional.

Ou ocorre a autorização – em momento anterior ao envio de tropas – ou ocorre o referendo – em casos em que o Executivo necessita agir imediatamente, e o Legislativo se manifesta logo em seguida. Assim, em nenhuma situação o Congresso está alheio à decisão.

A disposição do art. 2º, no sentido de que não há necessidade a autorização do Congresso quando do “movimento de forças terrestres, navais e aéreas processado dentro da zona de segurança aérea e marítima, definida pelos órgãos militares competentes, como necessária à proteção e à defesa do litoral brasileiro”, também não tem efeitos práticos atualmente. A delimitação territorial, marítima e aérea, com raras exceções, já está definida por acordos internacionais. Ou seja, o trânsito de tropas brasileiras em áreas reconhecidamente nacionais não exige qualquer autorização do Congresso Nacional.

Destacada, assim, a importância da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, (BRASIL, 1956) para o ordenamento jurídico brasileiro, o próximo tópico tratará, de forma sucinta, dos casos concretos em que essa legislação foi aplicada.

²⁰ “Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos constitucionais de repulsa à invasão ou à agressão estrangeira. ([Constituição Federal Art. 7º, nº II](#) e [Art. 87, número VIII, *in fine*](#)).”

1.3 Situações concretas de aplicação da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956.

Como dito no primeiro ponto, a Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956), embora tenha sido idealizada pelo Deputado Afonso Arinos para atender eventual chamado do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) e do Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos (1952), sua aprovação no Senado foi vinculada à consulta da Organização das Nações Unidas para envio de tropas brasileiras à missão de paz no Canal de Suez, em 1956.

Desde então, a remessa de contingente nacional a território estrangeiro só ocorreu para cumprir compromissos assumidos pelo Brasil em organismos internacionais em relação a missões de paz. Seja para o envio de tropas direto ao local de conflito, seja para adestramento conjunto com militares de outros países.

Segundo a definição de Sergio Aguilar (2012, p. 215), as operações de paz são “respostas pragmáticas da comunidade internacional a uma situação de ameaça ou comprometimento à paz e à segurança internacional, conferindo-lhes, portanto, legitimidade”. Em relação à legalidade dessas respostas, Aguilar registra (2012, p. 215) que a Carta das Nações Unidas (ONU) não faz referência explícita a essas operações. Elas são amparadas, a depender do caso concreto, pelos capítulos VI (solução pacífica de conflitos), VII (ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão) ou VIII (acordos regionais) do referido tratado. Outros dois documentos também são utilizados para tratar do tema: *Uma agenda para a paz* e *Suplemento de uma agenda para a paz*, os quais foram apresentados pelo ex-secretário geral Boutros Boutros-Ghali, em 1992 e 1995, respectivamente.

Destaca-se que a colaboração do Brasil em missões de paz tem sido bastante significativa desde a sua criação no âmbito das Nações Unidas. De acordo com Eduarda Hamann, Coordenadora do Programa de Consolidação da Paz do Instituto Igarapé, em artigo publicado na revista Carta Capital (2015), o Brasil, entre 1948 e 2015, já participou de cinquenta missões, enviando mais de 46 mil militares e policiais:

Há quase 70 anos, o Brasil vem desempenhando um importante papel na história das operações de paz. Dados revelam que, entre 1948 a 2015, o País participou de 50 missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), o que corresponde a 70% do total aprovado. Ao todo, o governo brasileiro autorizou e financiou o desdobramento de pouco mais de 46 mil profissionais uniformizados (militares e policiais) para trabalhar sob a bandeira azul da ONU. [...]

O início da participação do Brasil se confunde com as próprias origens das missões de paz da ONU, no fim da década de 1940. Foi baixo o engajamento do País durante o regime militar (1964-1985), com a manutenção de um punhado de oficiais na função de observadores, com a notável exceção do desdobramento de três contingentes em uma missão da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Esse período de baixa participação coincide com o auge da Guerra Fria, quando o congelamento do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) também dificultou a autorização de novas missões.

Nos anos 1990, tanto o CSNU como o Brasil retornam com mais dinamismo às operações de paz. A natureza da maioria das missões se tornou mais ampla e multidimensional. Pressionado pela ONU, o Brasil começou a desdobrar também policiais militares, primeiro em Angola (1991) e em Moçambique (1993), e depois em várias outras missões

[...]

O total de brasileiros em missões de paz aumentou exponencialmente desde os anos 1990, com o desdobramento de companhias e/ou batalhões em Angola (1995-1997), Timor Leste (1999-2005), Haiti (2004-presente) e Líbano (2011-presente).

Embora o auge da participação brasileira em toda a história tenha ocorrido entre 2010 e 2012, sobretudo por causa do engajamento na missão no Haiti, os altos índices perduram até hoje.

O Brasil também optou por participar de um número maior de missões na virada do século. Em 2000, o País participava de três missões, enquanto que em 2015 o número de missões com brasileiros subiu para 10, evidenciando um crescimento de 333%.

Além disso, se em 2000 a representação brasileira alcançava 18,75% do total de missões da ONU, em 2015, depois de apenas 15 anos, essa porcentagem chegou a notáveis 62,5%.

De acordo com o sitio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2017), o Brasil participa atualmente com mais de 1.700 pessoas em nove operações de paz, quais sejam: MINURSO (Saara Ocidental); MINUSTAH (Haiti); UNFICYP (Chipre); UNIFIL (Líbano); MONUSCO (República Democrática do Congo); UNISFA (Abyei); UNMIL (Libéria); UNMISS (Sudão do Sul); e UNOCI (Côte d'Ivoire).

Neste ponto vale um esclarecimento importante. A primeira participação brasileira em operações de paz foi em 1948, na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), que atuou na Grécia entre 1947 e 1951. O Brasil aqui não colaborou com tropas, mas apenas com dois oficiais da Marinha e do Exército, que lá permaneceram entre 1948 e 1949, além de diplomatas do Itamaraty (AGUILAR, 2005, p. 23-24). A primeira participação com tropas brasileiras foi na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)²¹, que operou para assegurar e supervisionar o cessar fogo estabelecido após a crise no Canal de Suez e a retirada das forças armadas da França, Grã-Bretanha e Israel do território egípcio. Como já dito, a aprovação, no Senado Federal, da lei que fixa normas para a remessa de tropa nacional a território estrangeiro foi motivada pela participação na UNEF I.

Essa diferenciação - se o Brasil irá colaborar com tropas ou não - é essencial para se saber o âmbito de aplicação da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956) e a conseqüente necessidade de autorização do Congresso Nacional. Ou seja, a participação em operações de paz não está diretamente relacionada com a remessa de tropas²². Além da operação de paz de 1948, nos Bálcãs, o Brasil já colaborou com diversas outras missões enviando apenas observadores militares, policiais, peritos eleitorais, especialistas em saúde etc. Nesses casos, a decisão é unicamente do Poder Executivo e independe de autorização do Congresso.

Quando a participação se dá com a remessa de tropas, a autorização de que trata o *caput* do art. 1 da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956) ocorre por meio de Decreto Legislativo e tramita no Congresso Nacional sob a forma de Projeto de Decreto Legislativo (PDC).

Desde 1956, foram aprovados 19 instrumentos dessa natureza²³:

²¹ A contribuição brasileira foi de um batalhão de infantaria. O Brasil foi o único país sul-americano a permanecer durante toda a missão, chegando a enviar 630 militares. (AGUILAR, 2005, p.24-25)

²² De acordo com o glossário das Forças Armadas, publicado pelo Ministério da Defesa (2007, p. 70), corpo de tropa é a “organização Militar que possui a missão principal de emprego em operações militares. Dispõe de recursos necessários à sua existência autônoma” e tropa é o “termo coletivo que designa o pessoal de uma organização militar”.

²³ Vê-se que nem todos se referem a participação direta em missões de paz, mas que são atividades relacionadas. São os casos de adestramento em conjunto com outros países para participação em operações de paz.

QUADRO 1 – DECRETOS LEGISLATIVOS DE AUTORIZAÇÃO DE ENVIO DE TROPAS BRASILEIRAS AO EXTERIOR	
DECRETO	EMENTA
Decreto Legislativo nº 61, de 1956	Autoriza o Presidente da República a contribuir com um contingente militar para formação ou integração da Força Internacional de Emergência, e dá outras providências.
Decreto Legislativo nº 38, de 1965	Autoriza o Presidente da República a enviar contingente das Forças Armadas à República Dominicana, e dá outras providências.
Decreto Legislativo nº 15, de 1994	Aprova o pedido de autorização para que o Brasil possa colocar à disposição da Operação das Nações Unidas para Moçambique - ONUMOZ, pelo prazo de um ano, um batalhão de infantaria.
Decreto Legislativo nº 31, de 1994	Autoriza o envio de contingente militar para o processo de pacificação política de Angola.
Decreto Legislativo nº 97, de 1996	Autoriza o despacho de tropas do Exército Brasileiro para o exterior e a permanência de forças militares estrangeiras em território nacional. (ARGENTINA)
Decreto Legislativo nº 70, de 1996	Aprova a renovação do prazo de permanência do contingente militar brasileiro - COBRAVEM na UNAVEM - III.
Decreto Legislativo nº 25, de 1997	Aprova o texto do Acordo, por Troca de Notas, que regulamenta a cessão de uma Companhia de Infantaria do Exército à Operação de Paz na ONU em Moçambique (ONUMOZ), celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas.
Decreto Legislativo nº 66, de 1998	Autoriza o Poder Executivo a despachar tropas do Exército Brasileiro para o exterior, nos terceiros trimestres de 1998 e de 1999, com o objetivo de participar, em conjunto com os Exércitos Argentino, Uruguaio e Paraguaio, em exercícios combinados de Forças de Paz.
Decreto Legislativo nº 88, de 1998	Autoriza o envio, pelo Brasil, de tropas armadas e equipamentos para o exterior, com a

	finalidade de prestar o apoio logístico necessário à realização dos trabalhos da Missão de Observadores Militares Equador/Peru (MOMEPE).
Decreto Legislativo nº 10, de 2000	Autoriza o envio de um pelotão para integrar a força de manutenção de paz da Administração Transitória das Nações Unidas ao Timor Leste (Untaet).
Decreto Legislativo nº 261, de 2000 ²⁴	Aprova o envio de um contingente de peritos eleitorais oficiais militares de ligação e policiais militares, todos desarmados, os quais ficarão à disposição da Missão das Nações Unidas no Timor Leste (Unamet).
Decreto Legislativo nº 265, de 2001	Aprova o envio à República Argentina de contingente militar do Exército Brasileiro, composto de quarenta e dois militares, para participar de um exercício de adestramento em operações de paz, no período de 14 de agosto a 13 de setembro de 2001, naquele País.
Decreto Legislativo nº 328, de 2003	Aprova a participação brasileira na Força Multinacional de Emergência Provisória, autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas pela Resolução nº 1.484, de 2003, para a cidade de Bunia, província de Ituri - República Democrática do Congo.
Decreto Legislativo nº 206, de 2004	Autoriza a ampliação do contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMISET).
Decreto Legislativo nº 207, de 2004	Autoriza o envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).
Decreto Legislativo nº 189, de 2008	Aprova o texto da Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado da Defesa e das Relações Exteriores, relativa ao aumento do efetivo do contingente brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti - MINUSTAH.
Decreto Legislativo nº 75, de 2010	Autoriza o aumento do efetivo do contingente

²⁴ Esse decreto parece ser diferente dos demais, tendo em vista que foi solicitada autorização para envio de peritos eleitorais, oficiais militares de ligação e policiais, decisão que, por não envolver tropa, poderia ter sido tomada unicamente pelo Poder Executivo.

	brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).
Decreto Legislativo nº 741, de 2010	Autoriza a participação brasileira na Força Interina das Nações Unidas no Líbano - UNIFIL.
Decreto Legislativo nº 296, de 2011	Autoriza o envio de um navio da Marinha do Brasil para compor a Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano - UNIFIL.
FONTE: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados – CEDI (2016)	

Não há registros de solicitações enviadas pelo Poder Executivo e que tenham sido negadas pelo Congresso Nacional. Além dessas acima que foram aprovadas, tramitaram outras, em menor número, mas que não chegaram a ser submetidas à votação por estarem prejudicadas²⁵.

Há ainda um caso interessante encontrado ao longo desta pesquisa. O Brasil enviou quatro contingentes da Força Aérea Brasileira (FAB), cerca de 180 militares, para participar da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), entre 1960 e 1964, sem que houvesse qualquer autorização do Congresso Nacional. Após busca nos arquivos da Câmara dos Deputados e solicitação ao Ministério da Defesa, por meio da Lei de Acesso à Informação, nada foi encontrado a respeito de um decreto legislativo autorizando o envio de tropas à ONUC.

Em um informativo do Ministério da Aeronáutica²⁶, datado de abril de 1979, há a seguinte informação (BRASIL, 1979, p. 10):

O pedido urgente da ONU, encaminhado por ofício do Ministério das Relações Exteriores datado de 20 de julho de 1960, chegou ao ministério da Aeronáutica no mesmo dia; no dia seguinte o Ministro da Aeronáutica, pela Portaria nº 516, de 21 de julho de 1960, designou os seguintes dez oficiais aviadores para servirem na Força de Emergência das Nações Unidas do Congo: [...]"

Entre 1960 e 1964, outras 20 portarias do Ministério da Aeronáutica foram expedidas para o envio de contingente. Não se tem notícia sobre as razões pelas quais

²⁵ São os casos dos PDCs nº 305/1996 (treinamentos conjuntos) e 431/1994 (Missão de Paz em Moçambique); e das Mensagem do Executivo nº 615/2004 (treinamentos conjuntos).

²⁶ Aqui presto meus agradecimentos ao Brigadeiro Antônio Carlos Alves Coutinho, coordenador de ensino da Escola Superior de Guerra, campus Brasília, o qual, quando procurado, prontamente me auxiliou na busca de informações e de material.

o Congresso Nacional não foi acionado, conforme determina a Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956).

No próximo capítulo, será feita uma análise do processo legislativo envolvido na tramitação de um Projeto de Decreto Legislativo para a autorização de remessa de tropas brasileiras ao exterior em caso de guerra não declarada.

2 TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL DO PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA REMESSA DE TROPAS AO EXTERIOR.

O início da tramitação de autorização para a remessa de tropas ao exterior ocorre por meio de Mensagem²⁷ enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Esse documento vem acompanhado de uma exposição de motivos, assinada geralmente pelos Ministros da Defesa e das Relações Exteriores, explicando, de forma sucinta, pontos como a necessidade de remessa de tropas para missão específica, a quantidade de contingente, a importância da autorização para a política externa brasileira, entre outros.

A primeira Casa do Congresso a analisar a autorização prevista no *caput* do art. 1º da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956) é, em regra, a Câmara dos Deputados, chamada de Casa Iniciadora²⁸. Assim, a Mensagem do Poder Executivo chega inicialmente ao Presidente da Câmara dos Deputados, o qual despacha o caso para a análise das comissões temáticas pertinentes, sempre iniciando pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), tendo em vista que ela tem a prerrogativa regimental de propor o Projeto de Decreto Legislativo, instrumento jurídico próprio para casos dessa natureza.

A seguir serão analisados os aspectos constitucionais e regimentais da tramitação de um Projeto de Decreto Legislativo, o qual é identificado na Câmara dos Deputados pela sigla PDC.

²⁷ Segundo o Manual de redação da Presidência da República (BRASIL, 2002), Mensagem é “o instrumento de comunicação oficial entre os Chefes dos Poderes Públicos, notadamente as mensagens enviadas pelo Chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo para informar sobre fato da Administração Pública; expor o plano de governo por ocasião da abertura de sessão legislativa; submeter ao Congresso Nacional matérias que dependem de deliberação de suas Casas; apresentar veto; enfim, fazer e agradecer comunicações de tudo quanto seja de interesse dos poderes públicos e da Nação”.

²⁸ Como regra geral, as proposições legislativas iniciam na Câmara dos Deputados, em razão do disposto art. 64 da Constituição (BRASIL, 1988): “Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”. Em relação aos decretos legislativos originados de mensagens do Poder Executivo, não há regra na Constituição prevendo qual será a casa Iniciadora, podendo ser tanto a Câmara quanto o Senado, muito embora a praxe tenha sido iniciar esse tipo de processo na Câmara.

2.1 O decreto legislativo de autorização.

Como visto, a autorização para remessa de tropas brasileiras ao exterior nasce no mundo jurídico por meio de Decreto Legislativo, que é, segundo o art. 59, VI, da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), um dos instrumentos do processo legislativo, juntamente com emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias e resoluções:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
 I - emendas à Constituição;
 II - leis complementares;
 III - leis ordinárias;
 IV - leis delegadas;
 V - medidas provisórias;
VI - decretos legislativos;
 VII - resoluções.
 (sem grifo no original)

O constitucionalista Alexandre de Moraes (2006, p. 648) definiu decreto legislativo como sendo uma:

[...] espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas, basicamente, no art. 49 da Constituição Federal. [...] Assim, os decretos legislativos constituem, igualmente às demais espécies previstas no art. 59 da Constituição Federal, atos normativos primários veiculadores da competência exclusiva do Congresso Nacional, cujo procedimento não é tratado pela Constituição Federal, cabendo ao próprio Congresso discipliná-lo.

Em consonância com a Constituição Federal, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989), em seu art. 108, estabelece que a Câmara “exerce sua função legislativa por via de projeto de lei ordinária ou complementar, de decreto legislativo ou de resolução, além de proposta de emenda e Constituição”, definindo em seu artigo seguinte (art. 109) que o projeto de decreto legislativo destina-se “a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do presidente da República”.

Ou seja, a utilização de Projeto de Decreto Legislativo (PDC) como modalidade de proposição está associada aos casos de competência exclusiva do Congresso

Nacional, previstos no art. 49 da Constituição Federal²⁹. No primeiro inciso desse artigo, já está a base para a elaboração de um PDC a fim de autorizar a remessa de tropas brasileiras ao exterior, tendo em vista que estabelece a competência do Congresso para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 1988).

Como o pedido de autorização vem do Poder Executivo em forma de Mensagem, que não é uma modalidade de proposição legislativa, ela é transformada em PDC na própria Câmara dos Deputados, sendo de competência privativa da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) a sua elaboração e apresentação. O entendimento é de que o tratamento regimental desses casos deve ser o mesmo dispensado aos projetos de decreto que avaliam os tratados internacionais, os quais também chegam ao Congresso por meio de Mensagem.

Partindo dessa premissa, as Consultoras Legislativas Luciana Botelho Pacheco e Paula Ramos Mendes (2015, p. 42) esclarecem sobre a iniciativa privativa das comissões em caso de Projeto de Decreto Legislativo:

82. Existem matérias cuja iniciativa cabe privativamente às comissões [...]? Sim. Os projetos de decreto legislativo destinados a ratificar atos de concessão de emissoras de rádio e televisão, por exemplo, são elaborados e apresentados privativamente pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (a partir do pedido de ratificação feito pelo Poder Executivo), assim como os referentes à aprovação de tratados internacionais, que são de iniciativa privativa da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (também a partir do recebimento de mensagem presidencial solicitando a aprovação).

É por essa razão que, chegada a Mensagem presidencial ao conhecimento do Presidente da Câmara, ele a despacha primeiramente à CREDN, que elabora o PDC³⁰ e o apresenta para que as demais comissões temáticas se manifestem.

²⁹ Os casos são dos mais variados tipos, pois vão desde a autorização para que o Presidente declare guerra até a apreciação de atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão.

³⁰ O PDC tramita tendo a CREDN como autora da proposição. Vale registrar que os únicos PDCs que não seguem essa regra são os dois primeiros - referentes aos Decretos Legislativos nº 61, de 1956, e o nº 38, de 1965 -, os quais tem como autor a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

A proposição nesses casos – autorização para a remessa de tropas ao exterior – não está sujeita ao poder conclusivo das comissões³¹, devendo, após parecer das comissões temáticas, ser submetida à apreciação do Plenário. A aprovação se dá pela regra geral do art. 47 da Constituição: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros” (BRASIL, 1988).

Aprovado o PDC, ele segue para o Senado Federal, onde a tramitação segue a mesma lógica dos decretos legislativos referentes a atos internacionais. A sequência segue o disposto no art. 376 do Regimento Interno do Senado (BRASIL, 1970):

art. 376. O projeto de decreto legislativo referente a atos internacionais terá a seguinte tramitação:

I – só terá iniciado o seu curso se estiver acompanhado de cópia autenticada do texto, em português, do ato internacional respectivo, bem como da mensagem de encaminhamento e da exposição de motivos;

II – lido no Período do Expediente, será o projeto publicado e distribuído em avulso eletrônico, acompanhado dos textos referidos no inciso I e despachado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional;

III – perante a Comissão, nos cinco dias úteis subsequentes à publicação de avulso eletrônico, poderão ser oferecidas emendas; a Comissão terá, para opinar sobre o projeto, e emendas, o prazo de quinze dias úteis, prorrogável por igual período;

IV – publicados o parecer e as emendas e o avulso eletrônico, decorrido o interstício regimental, a matéria será incluída em Ordem do Dia;

V – não sendo emitido o parecer, conforme estabelece o inciso III, aplicar-se-á o disposto no art. 172, II, c.

Aprovado no Senado, o decreto legislativo autorizando a remessa de tropas ao exterior não depende de sanção do Presidente da República, sendo promulgado pelo Presidente do Senado, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, de acordo com o art. 48, XXVIII, do Regimento Interno do Senado (BRASIL, 1970).

No próximo tópico será feito um levantamento a respeito de quais comissões temáticas costumam se manifestar nos projetos de decreto legislativo gerados com

³¹ O poder conclusivo das comissões é um instituto previsto no art. 58, §2º, I, da Constituição Federal de 1988, no qual é possível que uma proposição seja aprovada sem jamais haver sido apreciada pelo Plenário. A seleção das matérias que podem ser concluídas pelas comissões parlamentares fica a cargo dos regimentos internos de cada Casa. Quanto aos projetos de decreto legislativo, apenas os que se destinam a ratificar atos de concessão de serviços de rádio e televisão se sujeitam à apreciação conclusiva das comissões, de acordo com Luciana Botelho Pacheco e Paula Ramos Mendes (2015, p.37). Os demais projetos de decretos legislativo – incluídos os que autorizam a remessa de tropas ao exterior – devem passar por discussão e votação em Plenário.

fundamento na Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, e o prazo médio de tramitação desse tipo de proposição no Poder Legislativo.

2.2 Comissões temáticas na Câmara dos Deputados e tempo de tramitação no Congresso.

Não há uma regra regimental que determine previamente por quais comissões temáticas cada proposição legislativa deve passar. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), estabelece, em seu art. 17, II, 'a', que cabe ao Presidente da Casa proceder à distribuição de matérias às Comissões Permanentes ou Especiais (BRASIL, 1989). No entanto, mesmo não havendo comissões predeterminadas, verifica-se que há certa coerência histórica na distribuição dos PDCs para a remessa de tropas ao exterior na Câmara dos Deputados, tendo em vista que costumam passar pelos mesmos grupos temáticos, com pequenas variações ao longo do tempo.

Os nomes das comissões alteraram algumas vezes desde 1956, quando tramitou o primeiro projeto dessa natureza; contudo é possível observar que as responsáveis pela temática de defesa nacional e de relações exteriores sempre se manifestaram. Outra comissão que sempre esteve presente nessas discussões foi a de Constituição e Justiça, manifestando-se quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria, nos termos do art. 54 do RICD³² (BRASIL, 1989).

No quadro que será apresentado a seguir, é possível verificar por quais comissões da Câmara cada um dos dezenove casos de remessa de tropas ao exterior passou. Elas estão abreviadas e correspondem a essas referências: Comissão de Diplomacia (CD), Comissão de Defesa Nacional (CDN), Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Comissão de Relações Exteriores (CRE), Comissão de Segurança Nacional (CSN), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Relações

³² “Art. 54. Será terminativo o parecer: I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; [...]” (BRASIL, 1989)

Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Em relação ao regime de tramitação, a Mensagem do Poder Executivo é prioritária³³, nos termos do art. 151, II, 'a', do RICD³⁴ (BRASIL, 1989). Ao ser transformada em Projeto de Decreto Legislativo (PDC) pela CREDN, a proposição começa a tramitar em regime de urgência³⁵, de acordo com o determinado pelo art. 151, I, 'a', do RICD (BRASIL, 1989): “Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser: I - urgentes as proposições: a) sobre declaração de guerra, celebração de paz, ou remessa de forças brasileiras para o exterior;”.

Nesse contexto, um instrumento regimental muito utilizado para acelerar os casos de remessa de tropas brasileiras ao exterior é o requerimento de “urgência urgentíssima”, previsto no art. 155 do RICD (BRASIL, 1989):

Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente³⁶.

Esse artigo costuma se chamar na praxe da Câmara dos Deputados de “urgência urgentíssima” porque a proposição que tiver requerimento de urgência aprovado nesses termos pode ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para

³³ De acordo com os professores Carneiro, Santos e Netto (2014, p. 336), “ao se conferir prioridade à apreciação de proposição, dispensam-se exigências regimentais para que sua tramitação seja mais breve do que seria se tramitasse ordinariamente na Casa. Trata-se de regime de tramitação intermediário entre a apreciação urgente (cujo regime dispensa exigências, interstícios ou formalidades regimentais, ressalvadas as previstas no §1º do art. 152, para que a apreciação seja o mais célere possível) e o rito de tramitação ordinária (no qual se devem cumprir as exigências, os interstícios e as formalidades regimentais)”.

³⁴ “Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser: [...] II - de tramitação com prioridade: a) os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos; [...]”

³⁵ A tramitação em regime de urgência acelera o andamento do projeto, pois há facilidades como a dispensa de interstícios, a diminuição de prazos, a possibilidade de serem proferidos, em determinadas circunstâncias, pareceres orais, a possibilidade de apreciação da matéria conjuntamente por todas as comissões e a diminuição do tempo dos oradores para discussão e encaminhamento (CARNEIRO; SANTOS; NETTO, 2014, p. 331).

³⁶ Art. 154, § 2º “Estando em tramitação duas matérias em regime de urgência, em razão de requerimento aprovado pelo Plenário, não se votará outro”

discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que foi apresentada (CARNEIRO; SANTOS; NETTO, 1994, p. 333).

Assim, em razão do regime tramitação – prioritário, urgente e “urgente urgentíssimo”, conforme exposto -, a conclusão de um PDC costuma ser bastante célere, havendo algumas exceções de morosidade. Na maioria dos casos, como se verá adiante, os pareceres são dados oralmente em Plenário.

Apenas para exemplificar os extremos, registra-se que o caso mais longo de tramitação no Congresso – aqui considerando o tempo que durou entre a apresentação da Mensagem e a publicação do Decreto no Diário Oficial – foi o do Decreto Legislativo nº 25, de 1997, que envia tropas à Operação de Paz em Moçambique (ONUMOZ), o qual demorou 580 dias para se tornar norma jurídica; o mais célere, por outro lado, foi o Decreto Legislativo nº 75, de 2010, que envia reforço de tropas à Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), o qual tramitou por apenas um dia, durante o recesso parlamentar de janeiro de 2010.

O quadro a seguir detalha a tramitação de todos os casos de remessa de tropas brasileiras ao exterior:

QUADRO 2 - TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO		
DECRETO LEGISLATIVO (DL)	COMISSÕES/ TRAMITAÇÃO/ PARECERES Câmara dos Deputados	TEMPO DE TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO
DL nº 61, de 1956. Participação na Força Internacional de Emergência	Comissões: CD, CSN e CCJ. Pareceres: nas comissões	Apresentação da Mensagem: 10/11/1956 Publicação do Decreto: 23/11/1956 Total: 13 dias
DL nº 38, de 1965. Operação de paz na República Dominicana - OEA	Comissões: CRE, CSN e CCJ. Pareceres: nas	Apresentação da Mensagem: 17/05/1965 Publicação do Decreto:

	comissões e orais em Plenário.	21/5/1965 Total: 4 dias
DL nº 15, de 1994. Operação das Nações Unidas para Moçambique – ONUMOZ	Comissões: CRE, CDN, CFT ³⁷ , e CCJ. Urgência do art. 155 do RICD. Pareceres: orais em Plenário.	Apresentação da Mensagem: 05/11/1993 Publicação do Decreto: 09/03/1994 Total: 124 dias
DL nº 31, de 1994. Missão de paz para pacificação política de Angola - UNAVEM-III	Comissões: CRE, CDN e CCJC. Urgência do art. 155 do RICD. Pareceres: orais em Plenário.	Apresentação da Mensagem: 01/12/1994 Publicação do Decreto: 16/12/1994 Total: 15 dias
DL nº 97, de 1996. Exercícios combinados de força de paz entre Brasil e Argentina	Comissões: CRE, CDN e CCJC. Urgência do art. 155 do RICD. Pareceres: orais em Plenário.	Apresentação da Mensagem: 09/09/1996 Publicação do Decreto: 14/09/1996 Total: 5 dias
DL nº 70, de 1996. Renovação do prazo de permanência do contingente militar brasileiro - COBRAVEM na UNAVEM - III.	Comissões: CRE, CDN e CCJC. Pareceres: nas comissões.	Apresentação da Mensagem: 11/06/1996 Publicação do Decreto: 19/07/1996 Total: 38 dias
DL nº 25, de 1997. Operação de Paz na ONU em	Comissões: CRE, CDN, CFT ³⁸ e CCJC.	Apresentação da Mensagem: 06/10/1995 Publicação do Decreto:

³⁷ Para fins de verificação sobre a adequação financeira ou orçamentária, conforme art. 54 do Regimento Interno da Câmara.

Moçambique (ONUMOZ),	Pareceres: nas comissões, com exceção da CDN.	08/05/1997 Total: 580 dias
DL nº 66, de 1998. Participação, em conjunto com os Exércitos Argentino, Uruguaio e Paraguaio, de exercícios combinados de Forças de Paz	Comissões: CREDN e CCJC. Pareceres: nas comissões.	Apresentação da Mensagem: 31/03/1998 Publicação do Decreto: 19/08/1998 Total: 141 dias
DL nº 88, de 1998. Missão de Observadores Militares Equador/Peru (MOMEPE).	Comissões: CREDN e CCJC. Pareceres: nas comissões.	Apresentação da Mensagem: 10/10/1997 Publicação do Decreto: 04/12/1998 Total: 420 dias
DL nº 10, de 2000. Manutenção de paz da Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET).	Comissões: CREDN e CCJC Urgência do art. 155 do RICD. Pareceres: orais em Plenário.	Apresentação da Mensagem: 23/02/2000 Publicação do Decreto: 25/2/2000 Total: 2 dias
DL nº 261, de 2000. Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET).	Comissões: CREDN ³⁹ e CCJC. Pareceres: nas Comissões.	Apresentação da Mensagem: 26/07/1999 Publicação do Decreto: 16/12/2000 Total: 508 dias
DL nº 265, de 2001. Exercício de adestramento em operações de paz – Argentina	Comissões: CREDN e CCJC. Urgência do art. 155 do RICD. Pareceres: orais em Plenário.	Apresentação da Mensagem: 07/06/2001 Publicação do Decreto: 10/08/2001 Total: 64 dias

³⁸ Para fins de verificação sobre a adequação financeira ou orçamentária, conforme art. 54 do Regimento Interno da Câmara.

³⁹ Aprovado contra os votos dos Deputados Jair Bolsonaro, Alberto Fraga e Damião Feliciano.

<p>DL nº 328, de 2003.</p> <p>Força Multinacional de Emergência Provisória - República Democrática do Congo.</p>	<p>Comissões: CREDN e CCJC.</p> <p>Urgência do art. 155 do RICD.</p> <p>Pareceres: orais em Plenário.</p>	<p>Apresentação da Mensagem: 27/06/2003</p> <p>Publicação do Decreto: 03/07/2003</p> <p>Total: 7 dias</p>
<p>DL nº 206, de 2004.</p> <p>Missão de Estabilização das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMISSET).</p>	<p>Comissões: CREDN e CCJC.</p> <p>Urgência do art. 155 do RICD.</p> <p>Pareceres: orais em Plenário.</p>	<p>Apresentação da Mensagem: 10/05/2004</p> <p>Publicação do Decreto: 20/5/2004</p> <p>Total: 10 dias</p>
<p>DL nº 207, de 2004.</p> <p>Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).</p>	<p>Comissões: CREDN e CCJC.</p> <p>Urgência do art. 155 do RICD.</p> <p>Pareceres: orais em Plenário. Negativo da CREDN.</p>	<p>Apresentação da Mensagem: 06/05/2004</p> <p>Publicação do Decreto: 20/05/2004</p> <p>Total: 14 dias</p>
<p>DL nº 189, de 2008.</p> <p>Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).</p>	<p>Comissões: CREDN e CCJC.</p> <p>Pareceres: nas comissões.</p>	<p>Apresentação da Mensagem: 25/03/2008</p> <p>Publicação do Decreto: 16/07/2008</p> <p>Total: 113 dias</p>
<p>DL nº 75, de 2010.</p> <p>Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).</p>	<p>Comissões: Comissão Representativa do Congresso Nacional⁴⁰.</p>	<p>Apresentação da Mensagem: 25/01/2010</p> <p>Publicação do Decreto: 26/01/2010</p>

⁴⁰ Situação prevista no art. 58, §4º, da Constituição Federal de 1988: "§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária

	Parecer: oral em Plenário.	Total: 1 dia
DL nº 741, de 2010. Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)	Comissões: CREDN e CCJC Urgência do art. 155 do RICD Pareceres: orais em Plenário.	Apresentação da Mensagem: 02/12/2010 Publicação do Decreto: 13/12/2010 Total: 11 dias
DL nº 296, de 2011. Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)	Comissões: CREDN e CCJC. Urgência do art. 155 do RICD Pareceres: orais em Plenário.	Apresentação da Mensagem: 26/09/2011 Publicação do Decreto: 30/09/2011 Total: 4 dias
FONTE: sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (2017)		

A maioria desses decretos passaram pela Câmara dos Deputados sem grandes polêmicas ou dificuldades. No entanto, três casos específicos chamam atenção pelas discussões de política externa ocorridas em Plenário: (1) Decreto Legislativo nº 61, de 1956 – Força Internacional de Emergência das Nações Unidas (ONU) – (2) Decreto Legislativo nº 38, de 1965 – Operação de Paz na República Dominicana sob mandato da Organização dos Estados Americanos (OEA); e (3) Decreto Legislativo nº 207, de 2004 - Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

No próximo ponto, esses dois primeiros decretos serão analisados de forma sucinta, considerando o contexto histórico e a sua influência no Parlamento brasileiro.

2.3 A Câmara dos Deputados e os polêmicos casos de Suez e da República Dominicana.

do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária”

Como visto no capítulo anterior, a edição da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956), ocorreu em razão da consulta realizada pela Organização das Nações Unidas para remessa de tropas brasileiras ao Oriente Médio, para auxiliar na crise de Suez. A Exposição de Motivos, assinada pelo Ministro das Relações Exteriores, José Carlos Macedo Soares, foi enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, Juscelino Kubitschek⁴¹, o qual solicitou autorização para a remessa de tropas e esclareceu a necessidade de participação brasileira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1956, p. 11187-11189):

[...] Logo que tiveram conhecimento de que se haviam iniciado hostilidades na região de Suez, com a invasão do território do Egito pelas forças israelenses e com bombardeiro aéreo de posições vizinhas ao Canal, os Estados Unidos da América solicitaram a convocação urgente do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o exame da grave situação decorrente daquelas situações militares e adoção de medidas necessárias para o restabelecimento de paz e segurança naquela área.

2. Reunido desde o dia 30 do mês findo, não pode, no entanto, o Conselho de Segurança tomar decisão alguma a respeito pela falta de unanimidade de seus membros permanentes, já que França e Grã-Bretanha votaram contra a aprovação das propostas que foram submetidas àquele órgão por outros membros com o fim de fazer cessar as hostilidades.

[...]

5. A Assembleia Geral de Emergência reuniu-se pela primeira vez no dia 1 de novembro corrente e na sua primeira reunião adotou, com o voto favorável do Brasil, uma resolução apresentada pessoalmente pelo Secretário de Estado norte-americano pelo qual propôs preliminarmente a suspensão do fogo na região de Suez, a retirada das forças invasoras para trás da linha do armistício e a reabertura do Canal ao tráfego marítimo internacional.

6. Na madrugada de 4 de novembro corrente, a Assembleia Geral de Emergência aprovou ainda, com voto favorável do Brasil, um projeto de resolução pelo qual solicitou ao Secretário Geral apresentar, dentro de 48 horas, um plano para a organização de uma Força Internacional para, em nome e por autoridade das Nações Unidas, policiar a região do Canal e vigiar os limites entre Israel e os Estados árabes a fim de impedir a reabertura das hostilidades.

⁴¹ De acordo com Cervo e Bueno (2015, p. 328), a participação brasileira na Força Expedicionária das Nações Unidas, de 1956, fazia parte do esforço de Juscelino em divulgar o país internacionalmente e estava de acordo com a sua política externa, consubstanciada pela Operação Pan-Americana (OPA): “A partir da presidência de JK, a política externa brasileira ganhou notoriedade nos planos externo e interno, nomeadamente no momento em que propôs a OPA. Assentaram-se as bases da posterior Política Externa Independente e balizou-se o início da história contemporânea da diplomacia brasileira. [...] No *Relatório* do Ministério da Relações Exteriores correspondente a 1960 percebe-se, no referente às atividades culturais, o esforço em divulgar o país, tendo sido, inclusive, criados, no seu âmbito, novos serviços ligados à difusão cultural, acordos culturais e turismo. Na linha [...] apontada, cabe mencionar o envio do Batalhão Suez”.

Na Câmara dos Deputados, a Mensagem foi transformada em Projeto de Decreto Legislativo (PDC) pela Comissão de Constituição e Justiça e tramitou sob o número 109, de 1956. As comissões temáticas divergiram em diversos pontos, e a votação em plenário foi bastante tumultuada, com a apresentação de quase quarenta emendas, mais de vinte pronunciamentos para encaminhar a votação e muitos pedidos de verificação nominal, de destaques e de questões de ordem.

A política externa e o papel do Brasil na Crise de Suez deu o tom dos discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados. Apenas para exemplificar, vale citar dois pronunciamentos, um contra e um a favor da remessa de tropas para atender o pedido da Organização das Nações Unidas para atuação no Oriente Médio.

Ao se posicionar contra, o Deputado Pedro Braga (PSD/MA) afirmou que o Brasil não poderia sacrificar suas tropas para atender os interesses da França e da Inglaterra na região do Canal de Suez (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1956, p. 11195):

Recordo-me, Sr. Presidente – e quero trazer à memória nacional – o exemplo do Sr. Getúlio Vargas: quando pressionado por potências estrangeiras para mandar nossos jovens patrícios derramar seu sangue no Território da Coréia, ele, fiel às tradições do Brasil, pacifistas e heroicas, preferiu entregar toneladas de tório a enviar os brasileiros para morrer em terra coreana. Este exemplo que o Sr. Juscelino Kubitschek deve ter presente.

O povo brasileiro não deseja guerras: as mães brasileiras não querem que seus filhos participem de patrulhas no Egito; as esposas brasileiras não querem ver seus maridos patrulhando o Canal de Suez para garantir a avidez franco-britânica.

Esta Câmara, como representante da opinião do povo brasileiro não quer, certamente, ver nossos patrícios mais jovens saírem de nossas águas territoriais, sem nenhuma segurança ou garantia, para fazer não se sabe o que, ou melhor, aquilo que é do desejo da França e da Inglaterra, a determinação de seus desígnios, a determinação das suas conquistas em terras do Egito.

É um crime não se examinar detidamente, à luz do dia e em presença do povo, o envio de tropas do Brasil para participação de operações no Egito.

Em sentido oposto, o Deputado Último de Carvalho (PSD/MG) afirmou que a remessa de tropas para crise no Oriente Médio seria em defesa da paz mundial e, por isso, o dinheiro gasto seria justificável (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1956, p. 11195):

[...] No meu modo de entender, será o dinheiro mais bem gasto que empregaremos. E isto por que? Porque iremos fazer um dispêndio para evitar um mal maior, uma tentativa de consolidação da paz mundial. Para conseguir isto, para que o mundo não seja envolvido novamente na

catástrofe que nossos olhos presenciaram, devemos gastar o máximo possível, ir ao maior dos sacrifícios, para preservar esta paz que nada mais é que a nossa própria felicidade. [...]

O Deputado Último foi interpelado pelo colega Jonas Bahiense (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB/RJ), que afirmou:

Discordo de V.Ex^a. por entender que a melhor posição para o Brasil seria a absoluta neutralidade. Temos o exemplo, na guerra passada, da Argentina, que permaneceu neutra durante todo o conflito mundial e que pode assim promover o seu desenvolvimento interno ao passo que o Brasil, tendo participado da guerra, sabe V. Ex^a. bem as consequências que sofreu.

Apesar de todas as discussões, o projeto foi aprovado em votação nominal, por 145 votos, contra 91. Após passar pelo Senado Federal, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 61, de 1956, com a seguinte redação (BRASIL, 1956):

Art. 1º É o Presidente da República autorizado a tomar as medidas necessárias para que o Brasil contribua com um contingente militar do valor de um batalhão independente, para a formação ou integração da Fôrça Internacional de Emergência instituída em consequência da Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 7 de novembro de 1956, com o objetivo de manter a paz e a segurança internacional na região compreendida entre o canal de Suez e a linha de Armistício entre Israel e o Egito fixada na mesma Resolução.

Art. 2º O contingente brasileiro que integrar a Fôrça Internacional de Emergência, em operação no Egito, não participará de qualquer ação que signifique a homologação de conquista territorial obtida com uso da fôrça e permanecerá o tempo que fôr julgado necessário ao cumprimento de sua missão.

Art. 3º O Brasil não formará ou integrará Fôrça Internacional de Emergência se da mesma participarem tropas de qualquer das nações envolvidas nas operações militares do Egito.

Art. 4º O Governo Brasileiro não determinará medidas de restrição à liberdade de opinião, relacionados com as informações e comentários de imprensa e rádio, em torno do contingente militar que se incorporar à Fôrça Internacional de Emergência.

Art. 5º É também autorizado o Presidente da República a permitir o trânsito, pelo território nacional, de contingentes militares integrantes da Fôrça Internacional de Emergência, que se destinem a região a que se refere o artigo 1º, em cumprimento de deliberação da Organização das Nações Unidas, ou que dali regressem, depois de executá-la.

Art. 6º Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O Brasil participou com outros nove países: Canadá, Colômbia, Dinamarca, Finlândia, Índia, Indonésia, Iugoslávia, Noruega e Suécia. Sua contribuição chegou a 630 militares, sendo o único país sul-americano a permanecer durante todos os anos da operação, que iniciou em 1957. Em maio de 1967, o Egito solicitou a retirada das forças da ONU, quando iniciou a Guerra dos Seis Dias (AGUILAR, 2005, p. 24-26).

A polêmica em relação ao envio de tropas se repetiu na tramitação do PDC nº 225, de 1965, que autorizava o envio de contingente das Forças Armadas brasileiras à República Dominicana a pedido da Organização dos Estados Americanos (OEA). A Exposição de Motivos, assinada pelo Ministro de Relações Exteriores da época, Vasco Leitão da Cunha, foi enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, Marechal Castello Branco⁴², o qual solicitou autorização para a remessa de tropas e esclareceu a conveniência de participação brasileira para compor a missão da OEA (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1965, p. 3296-3297):

A 24 de abril último irrompeu na República Dominicana um movimento revolucionário de partidários do ex-Presidente Juan Bosch, que depôs o governo exercido por um Triunvirato, presidido pelo Sr. Donald J. Reid Cabral e empossou como Presidente Provisório daquele país o Sr. José Rafael Molina Urena.

2. A revolta, porém, não chegou a consolidar-se e, tendo surgido um golpe contra-revolucionário chefiado pelo General Elias Wessin y Wessin e sido constituída nova Junta de Governo presidida pelo Coronel Pedro Bartolomé Benolt, a situação tornou-se caótica, sem qualquer vislumbre de ordem pública, pondo em perigo a segurança da população civil, inclusive a dos estrangeiros residentes no país. [...]

3. No dia 29 de abril último, o Governo dos Estados Unidos da América pediu no Conselho da Organização dos Estados Americanos a convocação da X Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas [...].

[...]

8. [...] a X Reunião de Consulta resolveu solicitar dos Governos dos Estados Membros, que estejam em condições de fazê-lo, o fornecimento à OEA, dentro de suas possibilidades, de contingentes militares navais,

⁴² Ao assumir a presidência em 1964, Castello Branco e seu ministro das Relações Exteriores, Vasco Leitão da Cunha, propuseram uma “correção de rumos” na diplomacia brasileira, desmantelando os princípios da Política Externa Independente, o ideário da Operação Pan-Americana e a autonomia brasileira diante da divisão bipolar do mundo. Questões como ocidentalismo, interdependência, segurança coletiva, combate ao comunismo e aproximação com os Estados Unidos deram a tônica da política externa nesse período. Nesse “passo fora da cadência”, como definiu Cervo e Bueno (2015, p. 394), surgiu a crise na República Dominicana. Segundo os mencionados historiadores, o conflito em São Domingos “ofereceu nova oportunidade ao ativismo da diplomacia brasileira, no sentido de tornar coletiva a segurança continental, desincumbindo o governo norte-americano de responder por ela com exclusividade” (2015, p. 403).

aéreos ou de polícia, com o fim de formar com eles uma Força Interamericana que funcionará sob a autoridade desta reunião de consulta.
[...]

9. Diante do exposto e considerando as qualificações da decisão tomada pelo Órgão de Consulta da OEA, com voto favorável do Brasil, cabe ao Governo brasileiro examinar as possibilidades de atender à solicitação constante na Resolução aprovada pela X Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas.

Na Câmara dos Deputados, a Mensagem foi transformada em Projeto de Decreto Legislativo (PDC) pela Comissão de Constituição e Justiça e tramitou sob o número PDC nº 225, de 1965. Foram apresentadas emendas em Plenário e muitos deputados se pronunciaram sobre a questão.

A política externa e a necessidade de participação brasileira na crise da República Dominicana deram o tom dos discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados. Apenas para exemplificar, vale citar dois pronunciamentos, um contra e um a favor da remessa de tropas para atender o pedido da OEA.

Ao se posicionar contra, o Deputado Afonso Arinos Filho (Movimento Democrático Brasileiro - MDB/RJ)⁴³ afirmou que o Brasil não estava obrigado internacionalmente a mandar tropas para o país caribenho e que o fato era uma “grande farsa” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1965, p. 3321-3322):

Sr. Presidente, estamos, neste caso, diante de uma gigantesca farsa internacional. Gostaria de corroborar essa minha afirmação, aparentemente brusca, com as declarações prestadas ontem pelo embaixador especial dos Estados Unidos, do Presidente Johnson, o Embaixador Harriman, que esteve aqui no Brasil tratando longamente da matéria com as altas autoridades brasileiras [...]

Não temos compromisso, não temos dever jurídico ou moral de espécie alguma para mandar esta tropa. E tanto isto é verdade que a própria legislação interamericana submeteu este assunto à decisão de cada país e este Congresso que tem soberania total na apreciação e decisão da matéria.

Meu voto será contrário, não porque seja antiamericano, que não o sou. Como funcionário do Ministério das Relações Exteriores, julgo que temos o dever de manter as melhores relações com todos os países de boa vontade que queiram mantê-las conosco, mas sempre numa posição de soberania, de autonomia, de independência, em que a política externa brasileira seja

⁴³ O Ato Institucional nº 2, de 1965, extinguiu os partidos políticos existentes. A legislação partidária forçou, na prática, a existência do bipartidarismo: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), de apoio ao governo, composta em sua maioria por políticos que tinham pertencido à UDN e ao PSD; e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que reunia a oposição, composta por figuras do PTB e do PSD (FAUSTO, 2009, p. 474-475).

formulada e decidida, senão em Brasília, pelo menos no Rio de Janeiro, no Itamarati, no Ministério das Relações Exteriores [...].

Por outro lado, o Deputado Correia Costa (Aliança Renovadora Nacional - ARENA/MT) defendeu o envio de tropas a São Domingos como contraposição à política agressiva das nações socialistas, lembrando que já havia o precedente de participação brasileira em missão de paz no Oriente Médio (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1965, p. 3324):

[...] Situ o problema da remessa de tropas brasileiras para a República Dominicana não no plano nacional, mas no plano mundial, em face da política agressiva das nações socialistas.

Sabemos que os dois polos do comunismo estão-se digladiando pelo domínio mundial. A China deseja a guerra total, dominação mundial [...] Já a política soviética adotou o critério da convivência pacífica. Mas, atrás destas palavras sonoras, está o mesmo desejo de dominação mundial, através, porém, do incentivo da preparação e do auxílio das chamadas 'revoluções de libertação nacional'.

Quanto à permissão para o envio de tropas brasileiras em missão pacífica, a fim de evitar que os dominicanos se estraçalhem numa guerra civil, o meu voto só pode ser favorável.

Aliás, não é nenhuma novidade mandar o Brasil tropas para assegurar a paz. Estive há poucos meses em Israel e fui visitar os nossos pracinhas, na Faixa de Gaza. Fomos ali recebidos – os Deputados brasileiros – com a maior alegria. Estavam eles estendidos na linha limítrofe entre o Estado de Israel e o Egito, impedindo que os árabes e israelitas se digladiassem, se matassem.

Passadas as discussões, o projeto foi aprovado em votação nominal, por 190 votos, contra 99. Após passar pelo Senado Federal, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 38, de 1965, com a seguinte redação (BRASIL, 1965):

Art. 1º É o Presidente da República autorizado a enviar contingente militar das Fôrças Armadas que não exceda, em valor, a um grupamento tático, com elementos de comando, bem como de apoio logístico e de fôrças aéreas e navais indisponíveis para, na forma da Resolução adotada, em 6 de maio corrente, pela X Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, integrar Fôrça Interamericana na República Dominicana.

Art. 2º O contingente a que se refere o artigo anterior, de finalidade pacificadora, nos termos do ato que instituiu a Fôrça Interamericana, permanecerá em território dominicano durante o período que a Organização dos Estados Americanos, pelos seus órgãos específicos, julgar necessário à normalização da vida institucional daquela República e à restauração do ambiente de paz social e dos direitos humanos, mediante entendimento das facções em litígio e a livre constituição de um govêrno rigorosamente fiel aos postulados da democracia representativa.

Art. 3º Êste decreto legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

Apesar de mais de 2/3 dos países membros da OEA terem aprovado a Resolução da X Reunião de Consultas, apenas Brasil, Estados-Unidos, Honduras, Costa Rica, Nicarágua e Paraguai enviaram tropas. Além de o comando da missão ter sido destinado a um oficial general do Brasil, foi criado o Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (FAIBRÁS), constituído pelo 1º Batalhão do Regimento Escola de Infantaria e por uma companhia do Corpo de Fuzileiros Navais. A FAIBRÁS permaneceu na América Central até setembro 1966, tendo participado da operação cerca de três mil militares brasileiros (AGUILAR, 2005, p. 28-29).

Esses dois casos demonstram que a política externa brasileira fazia parte da agenda do Congresso Nacional naquela época, havendo discursos marcantes que tratavam dos interesses nacionais em jogo. Preocupações desse nível, no entanto, ficaram adormecidas durante anos, o que pode ser visto pela análise da tramitação dos demais projetos de decreto legislativo para envio de tropas ao exteriores que sucederam o caso da República Dominicana.

Depois do PDC nº 225, de 1965, foram raras as discussões, os encaminhamentos de votação e os pronunciamentos em Plenários nos casos de envio de tropas para outras missões de paz (Moçambique, Angola, Congo, Timor Leste, Equador/Peru etc.), tendo a tramitação dos projetos respectivos ocorrido com poucos percalços, sem emendas, sem destaques, sem verificação de votos, sem pareceres contrários em comissões temáticas etc. Foram, enfim, quase quatro décadas de calma até que, em 13 de maio de 2004, uma discussão sobre política externa ressurgiu no Plenário da Câmara dos Deputados, no dia da votação da Mensagem do Executivo nº 205, de 2004, que tratava do envio de tropas brasileiras para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, conhecida por MINUSTAH⁴⁴.

Pela primeira vez na história, um caso dessa natureza recebe um parecer negativo de uma comissão temática. A autorização para a participação brasileira na MINUSTAH recebeu parecer contrário da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e, mesmo assim, conseguiu aprovação no Plenário da Casa.

⁴⁴ Do francês *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti*.

Por essas razões, o caso do Haiti será melhor explorado no próximo capítulo.

3 REMESSA DE TROPAS BRASILEIRAS À MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI - MINUSTAH

O Haiti está localizado na Ilha Hispaniola, que divide com a República Dominicana, na América Central. Esteve sob o domínio espanhol até 1697 e, depois, sob o domínio francês até 1804, quando se tornou a primeira república negra independente, após uma revolta de escravos liderada por Toussaint Louverture.

É um dos países mais pobres do mundo e o mais pobre das Américas⁴⁵, possuindo uma história de instabilidade política crônica, marcada por uma sucessão de ditaduras, ocupações estrangeiras e poucas alternâncias democráticas.

Nesse contexto, é um país que, com frequência, recebe missões de organismos internacionais. De acordo com Aguilar (2005, p. 39), já foram criadas missões para o Haiti no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU):

Em 1991, a OEA decidiu criar uma missão de caráter civil para o restabelecimento e fortalecimento da democracia constitucional no Haiti chamada OEA-DEMOC, que só viria a concretizar-se em setembro do ano seguinte, com o envio dos primeiros membros àquele país. Tinha como missão contribuir para a diminuição da violência, promover o respeito pelos direitos humanos, cooperar na prestação e distribuição de assistência humanitária e avaliar o progresso com vistas a uma solução política para a crise que se estabeleceu. O Brasil participou integrando o grupo de representantes da Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, Santa Lúcia e Trindade e Tobago. Os minguados frutos obtidos pela OEA levaram o CSNU a estabelecer uma missão da ONU no Haiti no ano seguinte, à qual se seguiram outras três no período de 1993 a 1998.

Foram estabelecidas: Missão das Nações Unidas no Haiti-UNMIH (entre setembro de 1993 e junho de 1996); Missão de Apoio das Nações Unidas-UNSMIH (de julho de 1996 a julho de 1997); Missão Transitória das Nações Unidas-UNTMIH (de agosto a novembro de 1997) e a Missão Policial das Nações Unidas-MIPONUH (de novembro de 1997 a novembro de 1998).

⁴⁵ Segundo dados do Ministério da Defesa (BRASIL, 2010), o Haiti possui 11 milhões de habitantes e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,456, o que corresponde a 161ª posição entre 186 países avaliados. Estima-se, ainda, que cerca de 75% da população vive em situação de extrema pobreza.

A missão de paz que atualmente se encontra no país, a MINUSTAH, patrocinada pela Organização das Nações Unidas (ONU), foi aprovada pelo Conselho de Segurança em resposta ao colapso institucional que ocorreu após a renúncia de Jean-Bertrand Aristide, em 29 de fevereiro de 2004. O conflito iniciou em razão dos resultados controversos das eleições de 2000, que levaram Aristide ao poder pela segunda vez, em um cenário de acirrada disputa (BRACEY, 2010, p. 323). A renúncia, no entanto, ocorreu a partir de pressões dos governos da França e dos Estados Unidos, após as tensões entre os opositores de Aristide e seus partidários resultarem em conflitos civis e em falência do Estado (BRACEY, 2010, p. 323).

3.1 A criação da MINUSTAH na ONU e a aceitação do convite pelo Governo Brasileiro para participar da Missão.

Diante da crise no país caribenho, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou, com o voto favorável do Brasil⁴⁶, a Resolução nº 1529 (2004), a qual estabeleceu a Força Multinacional Interina para oferecer ajuda e assistência à polícia e à guarda costeira haitianas (BRACEY, 2010, p. 318). O Brasil, por sua vez, declarou que só participaria em momento posterior, tendo em vista que a missão dessa Resolução estava amparada no Capítulo VII⁴⁷ da Carta da ONU, o que iria de encontro com a tradição de paz da diplomacia brasileira (BRACEY, 2010, p. 318).

A participação brasileira veio, então, meses depois, com a autorização da MINUSTAH, pela Resolução nº 1542 (2004) do CSNU⁴⁸. Segue parte do documento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004):

⁴⁶ O Brasil, naquele momento, era membro rotativo do Conselho de Segurança.

⁴⁷ O Capítulo VII trata de “Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” e se contrapõe ao Capítulo VI que aborda a “Solução Pacífica de Controvérsias”. O Brasil costuma participar em missões que tenham por base o Capítulo VI.

⁴⁸ Segundo o professor Bracey (2010, p. 318-319), existe uma inconsistência na participação brasileira na missão de paz criada pela Resolução nº 1542, “porque essa resolução também atua amparada pelo capítulo VII, embora Brasília negue tal argumento, pois a referência ao capítulo VII foi feita no preâmbulo da Resolução 1529, e também no sétimo parágrafo da Resolução 1542. Desse modo, o Brasil afirma que apenas esse parágrafo está amparado pelo capítulo VII e não toda a resolução”.

The Security Council,

[...]

Noting the existence of challenges to the political, social and economic stability of Haiti and determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to international peace and security in the region,

1. Decides to establish the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), the stabilization force called for in resolution 1529 (2004), for an initial period of six months⁴⁹, with the intention to renew for further periods; and requests that authority be transferred from the MIF to MINUSTAH on 1 June 2004;

[...]

O mandato da ONU no Haiti, de acordo com o parágrafo sétimo da Resolução, tem por base três eixos fundamentais: a) Segurança: reestruturação da Polícia Nacional Haitiana, desarmamento de grupos paramilitares, restabelecimento da lei e da ordem, proteção do patrimônio e do pessoal das Nações Unidas e proteção de civis; b) Processo Político: auxílio ao Governo Transitório na busca de um diálogo e na reconciliação nacional, auxílio na promoção de eleições livres em todos os níveis e auxílio ao Governo transitório na sua missão de levar a autoridade estatal a todos os pontos do território haitiano; c) Direitos Humanos: apoiar as organizações haitianas que combatem as violações de direitos humanos e monitorar a situação do Haiti em cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas de Direitos Humanos.

A aceitação do convite para participar da MINUSTAH fez parte do segundo ano do governo do presidente Lula⁵⁰, o qual, juntamente com o Ministro Celso Amorim, estavam reformulando a política externa brasileira⁵¹. Sobre essa decisão, o professor Antônio Jorge Ramalho da Rocha afirma:

⁴⁹ Registra-se que esse período de seis meses foi sucessivamente sendo renovado, por meio de outras resoluções. A última resolução - Resolution 2313 (2016) – estendeu a missão até abril de 2017.

⁵⁰ Embora o convite tenha sido formalizado pela ONU, foi o Presidente francês, Jacques Chirac, que informalmente ligou para o presidente Lula, solicitando que o Brasil assumisse o protagonismo da missão no Haiti.

⁵¹ De acordo com Cervo e Bueno (2015, p. 528): “[...] a política exterior do Governo Lula preserva valores, interesses e padrões de conduta veiculados historicamente, como vocação industrial e a harmonização do nexos entre Estado e Sociedade. Preserva a intensa presença nos órgãos de negociação multilateral e aumenta em mais de trinta por cento o número de países com representações diplomáticas. Com esses pressupostos, fixa os objetivos externos: o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios, a expansão dos negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização das

[...] que ela veio do Palácio do Planalto. Da posse às vésperas do anúncio da participação brasileira na Missão, nem o Presidente, nem o Chanceler, nem o Secretário-Geral, nem mesmo o assessor presidencial para assuntos internacionais, ninguém fez qualquer menção especial ao Haiti. Entretanto, esta participação tornou-se símbolo da atual política externa e, historicamente, poucos esforços de inserção internacional demandaram cooperação tão intensa entre militares e diplomatas no Brasil. [...]

O envolvimento nessa missão de paz, na visão do Palácio do Planalto, projetaria o Brasil nas relações internacionais, reforçaria sua posição de liderança na América Latina e traria uma série de benefícios ao país. Sobre esses benefícios, o professor Sérgio Aguilar (2005, p. 48) afirma que a participação brasileira:

[...] colabora para a projeção do poder nacional no contexto internacional; permite o reconhecimento internacional quanto ao nível profissional dos militares brasileiros, reforçando o fator de dissuasão; atua como âncora da política externa brasileira quanto à solução pacífica de conflitos e desarmamento; além de fortalecer os laços de confiança com os países aliados.

Em 5.5.2004, o Presidente Lula enviou ao Congresso Nacional a Mensagem presidencial nº 205, solicitando autorização para remessa de tropas brasileiras ao Haiti, com fundamento na Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (BRASIL, 1956). A exposição de motivos, assinada pelo Ministro da Defesa, José Viegas Filho, e pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, pediu o envio de um contingente de 1.200 militares ao país caribenho (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004):

[...] O Conselho de Segurança adotou, em 30 de abril, a Resolução 1542 que cria a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), a fim de dar continuidade às tarefas iniciadas pela Força Multinacional Interina e auxiliar o Governo Transitório do Haiti na manutenção da lei e da ordem, na reforma do setor de segurança, proteger os civis e o pessoal das Nações Unidas em face de ameaças de violência, auxiliar na restauração plena do Estado democrático de direito no Haiti e monitorar a situação dos direitos humanos no país. A Resolução também enfatiza que as Nações Unidas devem estar permanentemente atentas para a necessidade de que sua atuação facilite o desenvolvimento econômico e social do Haiti. A missão deverá ser composta por até 6.700 militares e 1.622 policiais.

Acreditamos que a nova decisão do Conselho de Segurança também está em consonância com a tradição brasileira de dar prioridade à solução multilateral de conflitos e com as disposições constitucionais sobre a prevalência dos

empresas brasileiras e, enfim, o reforço de poder para influir sobre o ordenamento global e os regimes setoriais". Ainda sobre o Governo Lula, afirmam que (2015, p. 540): "[...] a política exterior do Brasil prossegue com o intuito de desempenhar papel relevante no campo da segurança, à base da negociação de conflitos. [...] assumiu o comando das tropas e se propôs levar a paz, o desenvolvimento e a redemocratização ao Haiti, o mais importante envolvimento em missões de paz da ONU desde 1946".

direitos humanos, a defesa da paz e a cooperação entre os povos para o progresso na humanidade e representa contribuição legítima para uma solução da crise política e humanitária do Haiti.

Em vista da presente situação, acreditamos que o Brasil não poderia deixar de contribuir com contingente militar para a MINUSTAH. [...] o Secretariado das Nações Unidas foi informado de que o Brasil estaria disposto a participar com contingente de 1200 militares, o que nos tornaria o maior contribuinte da operação e asseguraria o comando da MINUSTAH para o Brasil. Assinalamos, ainda, que a simples expressão da intenção brasileira de contribuir para a Missão, além de confirmar nosso compromisso com o multilateralismo e a solução pacífica de controvérsias, já se mostrou capaz de mobilizar diversos outros Estados latino-americanos em esforço conjunto para dar solução sustentável, pacífica, democrática e duradoura à situação do Haiti.

Como bem destacado pelos ministros, o envio de uma tropa de 1.200 militares representaria a maior contribuição de contingente para a missão, garantindo ao Brasil o comando da operação. Segundo eles, o Brasil tinha capacidade de mobilizar outros Estados latino-americanos⁵² para colaborar na questão haitiana.

A Mensagem foi apresentada na Câmara dos Deputados em 6.5.2004, tendo a Mesa Diretora despachado para apreciação das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC). Em 12.5.2004, foi aprovado um requerimento de “urgência urgentíssima” (Art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados-RICD), apresentado pelos líderes, levando o projeto direto à Ordem do Dia do Plenário.

3.2 O despertar do Plenário da Câmara dos Deputados e a insurgência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

Em 13.5.2004, o Plenário da Câmara iniciou os debates sobre a matéria. A base governista, liderada pelo partido do Presidente Lula, o Partido dos Trabalhadores (PT), defendeu amplamente a proposta, enquanto que a oposição, liderada pelo Partido da

⁵² Segundo o sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2017), a MINUSTAH é a missão mais latino-americana da história da ONU, pois conta com a participação de treze países dessa região.

Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo Partido da Frente Liberal (PFL) fizeram duras críticas à participação de tropas brasileiras no Haiti.

Nesse contexto, o Plenário vivenciou uma situação inédita para esse tipo de matéria: a CREDN, por meio de parecer oral do Deputado José Thomaz Nonô, do PFL alagoano, rejeitou a Mensagem presidencial nº 205, de 2004.

O discurso do parlamentar foi sucinto, mas cheio de significados, pois afirmou que: a) a participação brasileira com tropas no Timor Leste era justificável, ao contrário da MINUSTAH; b) o Haiti não estava diretamente ligado a área geopolítica de influência brasileira; c) as favelas do Rio de Janeiro estavam situação bastante assemelhada a do Haiti; d) o Exército passava por momento de crise e de contingenciamento de recursos; e) a soberania do Parlamento estava ameaçada, pois a remessa de tropas já era algo “consumado”; f) a intenção, não explícita, para participar dessa missão de paz era dar força às aspirações brasileiras de se tornar um membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; e g) as intenções francesas não poderiam balizar a política do presidente brasileiro. Segue, na íntegra, o discurso do Deputado José Thomaz Nonô (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, [...], temos posição divergente relativamente ao envio de tropas para o Haiti. A aprovação do envio de tropas para o Timor Leste foi algo absolutamente compreensível. País de língua portuguesa, o Timor Leste, um enclave quase às portas da Austrália, bateu às nossas portas. Muito antes da independência do país, por iniciativa, salvo engano, do então Deputado José Lourenço, recebemos na Comissão de Relações Exteriores o Sr. Xanana Gusmão. Portanto, havia um vínculo absolutamente claro. Inicialmente enviamos para lá um pequeno contingente de 75 soldados e, depois, mais 50, se não me engano.

A situação é, em tudo e por tudo, bastante distinta da que ocorre em relação ao Haiti. Considerado sob o prisma geopolítico, o Haiti é um país da área caribenha, sob influência dos norte-americanos. Com ele temos, sim, laços de solidariedade, mas não tão amplos nem tão intensos que justifiquem o envio de 1.200 homens e equipamentos. Por outro lado, a missão não é de guerra nem de manutenção da paz ante um estado belicoso, mas, sim, de convulsão da sociedade civil. Trata-se de situação bastante assemelhada bastante assemelhada mesmo à que vivemos na Rocinha, no Vidigal, enfim, nas favelas do Rio de Janeiro. Mas para esses locais o Exército não pôde ir, embora até se tenha disposto. Não é isso, porém, o que vamos discutir neste momento.

Tive o cuidado de procurar as corporações castrenses, especificamente o Exército Brasileiro. Essa Força aponta como vantagens o adestramento da tropa, o treinamento em situação de conflito, o contato com tropas de outras

nações sem dúvida alguma, itens positivos no balanceamento da decisão. De negativo, entretanto, existe, digamos assim, a dificuldade de justificar essa operação no atual momento de crise vivida pelo Brasil, no atual momento de absoluta escassez de recursos, no atual momento em que os gastos do Exército são de tal forma contingenciados que o rancho da tropa está sendo suspenso. O nosso pracinha está em estado famélico. O rancho é suspenso às sextas-feiras para evitar maiores despesas ao Exército.

Estou na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional desde que, ainda sob a condução do saudoso Luis Eduardo, foi feita a fusão das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa. A situação financeira das tropas é constrangedora. O Ministro José Viegas, hábil no linguajar, teve de sofrer muito nas vezes em que esteve na Comissão para explicar que não tem dinheiro para nada. Há contingenciamento de munição e há contingenciamento de alimentação, que dirá de outras atividades comezinhas às Forças Armadas. É nesse contexto que vamos enviar tropas ao Haiti, repito, país que não está diretamente ligado à nossa área geopolítica de influência. É uma questão de mensuração política não se trata de gesto da Oposição; não falo como Líder da Minoria, mas como membro da Comissão.

Cotejando-se o que há de positivo, de um lado, e de negativo, de outro, a conclusão é a de que o envio de tropas ao Haiti é inoportuno. Quero ainda citar algo indigesto, difícil de ser admitido por um Parlamento soberano; seria fácil se este fosse mais manso e dócil. Os jornais publicaram fotos de veículos brasileiros já pintados com as cores das Nações Unidas antes de o Congresso Nacional aprovar a mensagem. A rigor, estamos discutindo algo que está consumado. Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, com todo o respeito, não podemos dar nosso *placet*, nossa concordância a algo que, ao meu ver, é um equívoco político, uma inoportunidade administrativa.

O único argumento realmente ponderável, mas oculto, não explícito, é o de que se trata de colocar mais uma perna na cadeira de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. É por isso que estamos fazendo, como se diz na gíria diplomática, mais uma vez, o papel de good guy, de bonzinho, ao atender ao telefonema de Jacques Chirac. Todavia, por mais importante que ele seja, não baliza política nenhuma, principalmente a de um Presidente viril como o do Brasil, que levanta invocado, telefona ao Bush e dá um recado decidido. Homem com esse grau de virilidade não pode se submeter a um cochicho em francês.

Por essas e outras, o parecer da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional é frontalmente contrário ao envio de tropas ao Haiti, até porque em alguns lugares o Haiti é aqui mesmo.

Esse discurso foi um marco, tendo em vista que despertou um Plenário apático e adormecido para assuntos de política externa. Como dito, em todos os casos de autorização para remessa de tropas ao exterior – até mesmo nos polêmicos casos de Suez e da República Dominicana – nunca houve parecer negativo de uma comissão.

Outro ponto interessante e que vem à tona mais de quatro décadas depois da edição da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, é a necessária participação do

Congresso Nacional nos casos de remessa de tropas ao exterior. A autorização parlamentar, tão cara ao Deputado Afonso Arino na década de 1950, quando apresentou o projeto nesse sentido, foi ressaltada pelo Deputado Thomaz Nonô quando afirmou que foram publicadas fotos de “veículos brasileiros já pintados com as cores das Nações Unidas antes de o Congresso Nacional aprovar a mensagem” e que, a rigor, os parlamentares estavam discutindo algo que já estava consumado.

De acordo com Feliu e Miranda (2011, p. 326-327), o fato de as tropas destacadas para a missão já terem sido transferidas do Rio Grande do Sul para o Rio de Janeiro e já terem começado as preparações para a viagem antes mesmo da autorização parlamentar causou constrangimento no Congresso Nacional. Deputados contrários a remessa de tropas expressavam preocupação no fato de transformar o Parlamento em uma instituição ratificadora das decisões do Poder Executivo, não existindo debate verdadeiro sobre a questão (FELIU; MIRANDA, 2011, p. 327).

Nesse sentido, discursou o deputado Fernando Gabeira (Sem Partido-RJ) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22032):

Sr. Presidente, Sras. e Srs, Deputados, é muito constrangedor falar sobre esse tema, sobretudo por saber que, simbolicamente, as tropas brasileiras já foram para o Haiti, os seus integrantes já colocaram o capacete azul da ONU, já se despediram dos familiares, as mulheres e filhos já choraram e eles já estão em marcha para aquele país. [...]

O deputado catarinense Paulo Afonso, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi, em seu pronunciamento, na mesma direção (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22038):

[...] não estou convencido porque, sem autorização do Congresso Nacional, as tropas já estão se deslocando para o Haiti. Evidentemente, elas ainda não saíram do País, mas estão indo ao Rio de Janeiro -- e para fazer o quê? Atuar na Rocinha? Passear em Copacabana?! Elas estão indo para embarcar em direção ao Haiti. Ou se faz esse gasto e movimentação para chegar mais adiante e receber a notícia de que o Congresso Nacional rejeitou a viagem? Claro que não!

Os deputados favoráveis, por sua vez, rebatiam os argumentos afirmando que a prerrogativa legal do Congresso se sobrepunha a qualquer simbologia que a preparação de tropas pudesse expressar (FELIU; MIRANDA, 2011, p. 327). O deputado

Jair Bolsonaro, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB/RJ), afirmou que a tropa ainda não havia partido e que estava no Rio de Janeiro para adestramento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22038):

A tropa ainda não partiu; está se reunindo no Rio de Janeiro para melhor se adestrar. São militares de vários locais do País que precisam se conhecer e se preparar para cumprir a missão, caso o Congresso a autorize. Discordo de alguns que pensam inclusive que o Parlamento não está sendo respeitado. Pelo contrário, o Parlamento deveria, sim, envolver-se mais nos assuntos militares, porque só assim teríamos tropa melhor preparada, não estaria faltando comida nos quartéis, o recruta não estaria ganhando salário mínimo e não faltaria munição para o soldado atirar.

A declaração de vários parlamentares no sentido de que a remessa de tropas ao Haiti tinha como pano de fundo o fortalecimento das aspirações brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU foi, também, um fato marcante. O deputado Luiz Carlos Hauly, do PSDB paranaense, criticou abertamente a intenção do Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22039):

[...] vamos mandar tropas, porque queremos uma vaga no Conselho de Segurança da ONU. Ora, não quero vaga no Conselho de Segurança na ONU, mas que o Brasil participe da FAO, da Organização Mundial de Saúde, do UNICEF, com muito afinco e vigor como sempre se dedica.

Na defesa de um assento permanente, o deputado Eduardo Valverde, do PT de Rondônia, ressaltou o papel de liderança do Brasil frente aos países emergentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22037):

O Brasil anseia ser uma liderança internacional, ocupar uma cadeira no Conselho de Segurança Nacional como membro permanente e liderar uma corrente de países emergentes que quer se contrapor à atual ordem mundial. E tem que, nesse caminhar, promover a paz.

Está correto o Governo brasileiro em dar condições ao Exército nacional de contribuir com as Nações Unidas para promover a paz em país conturbado, miserável, secularmente governado por ditaduras. Temos o dever de colaborar com a democracia haitiana.

Louvada seja a atitude do Governo Lula de promover a paz na América Latina e, principalmente, em um país do Terceiro Mundo!

De acordo com Bracey (2010, p. 323-324), é provável que a vontade de ser membro permanente do CSNU tenha sido o fato preponderante na decisão de participar

da missão, muito embora “funcionários diplomáticos tenham sido relutantes em associar publicamente a liderança do Brasil na Minustah com esse objetivo”.

Esses dois pontos – preparação de tropas sem o pronunciamento do Congresso e busca por um assento permanente no Conselho de Segurança - foram abordados no parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), que teve como relator o deputado gaúcho Beto Albuquerque, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004):

O Brasil pretende disputar uma vaga, sim, no Conselho de Segurança da ONU, o que não só do ponto de vista político ou de representatividade é fundamental para o País, como também para, perante as Nações Unidas, conquistar o apoio necessário para enfrentar a fragilidade do Exército brasileiro no que diz respeito à estrutura [...]. O esforço mundial em defesa da paz, da redemocratização dos países e dos direitos humanos em âmbito internacional representa, indiscutivelmente, um passo para integramos o Conselho de Segurança da ONU e dessa organização recebermos reciprocidade, a fim de melhorar a capacidade organizativa de nossas Forças Armadas.

[...] Nenhuma tropa sairá do País se hoje esta Casa não aprovar a decisão política do Governo de incorporar-se às forças de paz da ONU. Se esta Casa rejeitar o pedido, os brasileiros que vestem a farda verde-oliva darão meia-volta, volver, e retornarão ao Rio Grande do Sul. Fiquem tranquilos os nobres Deputados: nenhum integrante do Exército sairá das fronteiras do País sem homologação do Congresso Nacional. O deslocamento de soldados do Rio Grande do Sul para o Rio de Janeiro simplesmente obedece ao que está prescrito no Manual do Exército sobre movimentação de tropas.

Ao dar parecer pela aprovação da Mensagem nº 205, a CCJC assumiu o papel que cabia à CREDN e, no mesmo momento, apresentou a minuta do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) correspondente, que recebeu o número 1280/2004.

Catorze deputados se inscreveram para discutir a matéria⁵³. Além das questões vistas anteriormente, os discursos trataram de problemas em relação à violência interna no Brasil e em relação a influência norte-americana na decisão brasileira.

⁵³ Dep. Fernando Gabeira (Sem Partido-RJ), Dep. Eduardo Valverde (Partido dos Trabalhadores-RO), Dep. Paulo Afonso (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-SC), Dep. Jair Bolsonaro (Partido Trabalhista Brasileiro-RJ), Dep. Luiz Carlos Hauly (Partido da Social Democracia Brasileira-PR), Dep. Antonio Carlos Biscaia (Partido dos Trabalhadores -RJ), Dep. Babá (Sem Partido-PA), Dep. Beto Albuquerque (Partido Socialista Brasileiro-RS), Dep. Paulo Delgado (Partido dos Trabalhadores -MG), Dep. Luciana Genro (Sem Partido-RS), Dep. Renildo Calheiros (Partido Comunista do Brasil-PE), Dep. Roberto Freire (Partido Popular Socialista-PE), Dep. Arlindo Chinaglia (Partido dos Trabalhadores -SP) e Dep. José Carlos Aleluia (Partido da Frente Liberal -BA).

O deputado Babá (Sem partido), do estado do Pará, pronunciou-se no sentido de que o envio de tropas ao Haiti atendia a interesses dos Estados Unidos da América (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22040):

Haiti? Ora, tenham paciência! O exército norte-americano, desde o início de 2003, treinava a ultradireita na vizinha República Dominicana a fim de promover ataques ao Governo de Jean-Bertrand Aristide. Governo esse que capitulou vergonhosamente à política do Fundo Monetário Internacional, tal como faz o Governo Lula. É exército ocupante!

[...]

Na verdade, é uma grande hipocrisia dizer que estamos indo ao Haiti como força de paz. Estamos enviando nosso Exército a fim de ocupar aquele país para tentar manter os interesses norte-americanos, tal como se está fazendo no Iraque, para controlar o petróleo. No Haiti, o interesse é manter as fábricas maquiadoras dos Estados Unidos instaladas, sufocando o povo haitiano e o da vizinha República Dominicana,

O deputado pernambucano Roberto Freire, do Partido Popular Socialista (PPS/PE), em seu discurso contrário ao projeto, comparou a situação do Haiti ao ocorrido na República Dominicana, durante os anos de Guerra Fria (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22043-22044):

O problema do Haiti não é de força de paz, porque não há guerra, nem civil. Houve convulsão política interna e golpe de Estado, mas não há nenhuma guerra, tal como houve na Bósnia e no caso de intervenções antigas nas quais o Brasil participou, como na do Canal de Suez, origem de toda a convulsão no Oriente Médio. Portanto não é força expedicionária de paz, mas intervenção, tal como houve na República Dominicana. Não venham com o argumento de que na época era guerra fria, porque agora é a *pax americana*. A OEA tinha força - e por deliberação internacional de todos os povos - para agir na América do Sul, na América Latina, nos Estados-membros, no tratado do Rio de Janeiro de apoio recíproco, e, por isso, fez a intervenção na República Dominicana, para derrubar um governo democrático [...]

Se fosse tempo de guerra fria, diria que iríamos continuar como forças auxiliares das forças norte-americanas, do bloco da OTAN. Como não há mais a Guerra Fria, estamos fazendo isso com a maior tranquilidade e pensamos que a *pax universal* norte-americana não está sendo implantada apenas no Iraque mas no Haiti, e com o beneplácito do Governo e do Congresso Nacional brasileiro.

O deputado José Carlos Aleluia, do PFL baiano, chamou a atenção para a crise de segurança pública no Brasil, afirmando não ser razoável enviar tropas para cuidar da

segurança do Haiti, enquanto o povo brasileiro enfrenta suas mazelas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22045):

É muito difícil qualquer de V.Exas. chegar à favela da Rocinha ou à periferia de São Paulo e convencer os brasileiros que moram ali sem qualquer segurança de que devemos enviar 1.200 homens para o Haiti. [...]

Lembro a V. Exas., parafraseando o compositor meu conterrâneo Caetano Veloso, que o Haiti é aqui. O nosso Haiti está na favela, na periferia, na pobreza - inclusive na pobreza da favela que fica logo atrás do Palácio do Presidente Lula. Portanto, não precisamos enviar tropas para tão longe. O povo brasileiro está preocupado é com o Haiti daqui; [...]

Votamos contra o envio de tropas para o distante Haiti. Queremos segurança para o Haiti daqui.

No mesmo sentido, o deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL/BA), ao orientar a bancada, afirmou (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22046):

Estamos extremamente sensibilizados, a causa é humanitária e jamais alguém defenderia a ausência do Exército brasileiro numa missão de paz, mas evidentemente os recursos que serão investidos, os esforços que serão envidados não condizem com as possibilidades do País. Nossas prioridades têm de ser outras. Têm de estar no campo da política interna e não no campo da política internacional. Se o Governo não tem capacidade para atender às necessidades básicas da população brasileira, que depara todos os dias com inúmeros casos de conflitos urbanos e rurais, não pode querer dar lição de política internacional e enviar tropas ao Haiti [...].

Apesar de toda a polêmica envolvida, o PDC nº 1280/2004 foi aprovado na Câmara dos Deputados, em votação simbólica⁵⁴, em sessão plenária do dia 13 de maio de 2004, com a seguinte redação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22049):

Art. 1º - Fica autorizado o envio de contingente de 1.200 (mil e duzentos) militares brasileiros para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em modificação do referido contingente, assim 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.

⁵⁴ Previsto no “caput” do art. 185 do RICD: “Art. 185. Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos”.

Deixaram registrado o voto contra o projeto, a bancada do PSDB, do PFL e o deputado Fernando Gabeira. Vale mencionar, no entanto, que não houve verificação nominal de votos, na forma do art. 187 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁵⁵ (BRASIL, 1989), em razão de um acordo feito entre as lideranças do governo e da oposição⁵⁶. Esse acordo veio à tona em razão da fala do deputado Roberto Freire (PPS/PE) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 22048):

[...] O PPS não vai romper o acordo feito com as Lideranças, não vai pedir verificação. Talvez esse fosse um bom serviço prestado ao País, mas não sou mais Líder, e por isso tenho de aceitar submeter-me à disciplina partidária, não por centralismo democrático ou unidade de ação, mas por respeitar os companheiros que, em nome da Liderança, decidiram que não solicitariam verificação. [...]

Encaminhada ao Senado Federal (PDC nº 568, de 2014), a proposta foi despachada para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a qual apresentou, por meio do Relator Helio Costa (PMDB/MG), parecer favorável em sessão plenária do dia 19.5.2004. As polêmicas levantadas no Plenário da Câmara repercutiram no Plenário do Senado. Usaram da palavra os Senadores Jefferson Péres, Romeu Tuma, Heráclito Fortes, Arthur Virgílio, Hélio Costa, Eduardo Suplicy, Almeida Lima, Sérgio Guerra, Pedro Simon, José Agripino, Mão Santa, Magno Malta, Marcelo Crivella, Heloisa Helena e Aloizio Mercadante (SENADO FEDERAL, 2004).

Por fim, a matéria obteve a aprovação por meio de voto nominal⁵⁷, com o resultado de 38 Senadores a favor e 10 contra, sendo o Decreto Legislativo nº 207, de 2004, publicado no Diário Oficial no dia 20.5.2004 (SENADO FEDERAL, 2004).⁵⁸ Não houve alteração na redação vinda da Câmara dos Deputados.

⁵⁵ Art. 187. A votação nominal far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas as instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização. § 1º Concluída a votação, encaminhar-se-á à Mesa a respectiva listagem, que conterá os seguintes registros: I - data e hora em que se processou a votação; II - a matéria objeto da votação; III - o nome de quem presidiu a votação; IV - os nomes dos Líderes em exercício presentes à votação; V - o resultado da votação; VI - os nomes dos Deputados votantes, discriminando-se os que votaram a favor, os que votaram contra e os que se abstiveram. [...]

⁵⁶ Pelo fato de estar sem partido, o único parlamentar que solicitou a verificação de votos foi Fernando Gabeira do Rio de Janeiro. No entanto, ele teve apoio de apenas 6 outros parlamentares, não atingindo o quórum necessário de 30.

⁵⁷ Solicitação da Senadora Heloisa Helena.

⁵⁸ Por meio da Lei de Acesso à Informação, foram solicitados dados gerais da missão que completa 13 anos de atividade em 2017. O Ministério da Defesa (BRASIL, 2017) respondeu da seguinte maneira:

A movimentação na Câmara dos Deputados, no entanto, não cessou. Em 2005, o deputado Babá, antes sem partido e agora no Partido Socialismo e Liberdade (Psol/RJ), deu entrada em um Projeto de Decreto Legislativo, o PDC nº 1997/2005, pretendendo revogar o Decreto Legislativo nº 207, de 2004. Na justificção da proposta, o parlamentar argumentou, entre outros, que a MINUSTAH estava a serviço dos interesses norte-americanos e que os resultados da missão não correspondiam às expectativas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005):

“Atualmente o General de Divisão Ajax Porto Pinheiro conta com cerca de 2.300 militares oriundos dos seguintes países: Argentina, Bangladesh, Brasil, Canadá, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jordânia, México, Nepal, Paraguai, Peru, Filipinas, Sri Lanka, Estados Unidos e Uruguai. O contingente brasileiro (CONTBRAS) é composto por um Batalhão de Infantaria de Força de Paz (BRABAT) e uma Companhia de Engenharia de Força de Paz (BRAENGCOY), atualmente, com um efetivo de 970 capacetes azuis brasileiros da Marinha, do Exército e da Força Aérea. Na totalidade, já foram enviados 36.058 militares para participar da MINUSTAH, desde junho de 2004. Destes, as Forças Singulares participaram com os seguintes efetivos: Marinha do Brasil - 6.114; Exército Brasileiro – 29.627; e Força Aérea Brasileira – 317. A participação de civis brasileiros em operações de paz, das quais se inclui a MINUSTAH, não tem gerência do Ministério da Defesa, que tem a atribuição de gestão voltada para a participação de militares e policiais militares. Tal informação poderá ser obtida no Ministério de Relações Exteriores. Os investimentos do Brasil com a MINUSTAH entre 2004, ano de início do envio de tropas brasileiras à nação caribenha, e dezembro de 2016, somam cerca de R\$ 2,550 bilhão, segundo dados disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). [...] as despesas variam anualmente conforme as necessidades da missão. Em 2010, por exemplo, ano em que ocorreu o terremoto no Haiti, houve uma elevação significativa do desembolso em razão da abertura de créditos adicionais para ajuda humanitária e instalação do 2º Batalhão de Infantaria de Força de Paz (BRABAT-2). Os valores reembolsados pela ONU ao governo brasileiro somam, do início da missão até setembro de 2016, aproximadamente US\$ 431 milhões [...]. O reembolso correspondente ao 4º trimestre de 2016 tem previsão de ser depositado até o final do 1º trimestre deste ano (trimestre sequencial). Como determina a legislação, os recursos reembolsados são recolhidos diretamente à conta única do Tesouro Nacional. Em linhas gerais, pode-se afirmar que os reembolsos feitos pela ONU cobrem os custos gerados pelo emprego efetivo da tropa na missão de paz. Os investimentos referentes às fases anteriores e posteriores ao emprego da tropa (preparo, deslocamento para a área da missão e retorno para o território nacional) são, em geral, arcados total ou parcialmente pelo país contribuinte. [...]”. O Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2017), por sua vez, afirmou que: “Conforme os dados mais recentes (28/2/17) disponíveis pelo Secretariado das Nações Unidas (<https://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml#MINUST>), a Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH) tem atualmente 1082 funcionários civis, dos quais 278 funcionários internacionais e 804 funcionários locais. Conta, ademais, com 82 Voluntários das Nações Unidas. As atividades civis que integram o mandato da MINUSTAH incluem, entre outras, apoio: ao diálogo político; ao fortalecimento institucional do Parlamento Haitiano e do Governo do Haiti; ao fortalecimento dos direitos humanos, do sistema de Justiça e do sistema prisional; a projetos de redução da violência comunitária; à promoção da igualdade de gênero; à proteção dos direitos da criança; à prestação de assistência humanitária; ao enfrentamento de HIV/AIDS e à luta contra o cólera. O Ministério das Relações Exteriores não dispõe de informação sobre o número consolidado de pessoal civil da MINUSTAH nem tampouco a discriminação das funções desempenhadas desde o envio da Missão. Ressalte-se que o processo de recrutamento de pessoal civil pela MINUSTAH é feito diretamente pelo Secretariado da Organização das Nações Unidas e não envolve intermediação do Governo brasileiro a respeito de candidaturas de nacionais”.

Em 19 de maio de 2004, entrou em vigor o Decreto Legislativo nº. 207/2004, após uma rapidíssima tramitação no Congresso Nacional, iniciada com o envio, pelo Poder Executivo, da Mensagem nº. 205, de 5 de maio de 2004.

Em apenas duas semanas, o Poder Legislativo Federal, apreciou, discutiu, votou e aprovou a conveniência e a oportunidade da medida, nos termos em dispõe a Lei nº. 2.953/1956, que fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior.

[...]

Sabemos que esta decisão foi parte da política do Governo dos Estados Unidos de comprometer o Governo brasileiro em defender na América Latina os interesses estadunidenses, uma vez deposto o presidente Aristides através de um golpe de estado impulsionado desde Washington.

Também, embora sempre negado e nunca declarado ostensivamente, é sabido que o anseio do Poder Executivo em obter uma cadeira de Membro Permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas pesou profundamente na decisão brasileira de participar da MINUSTAH com efetivos militares.

Ocorre que, decorridos mais de um ano de criação da Missão, os resultados obtidos não confirmam de modo algum as expectativas promissoras que nos foram apresentadas pelo Poder Executivo, ao contrário, confirma-se as previsões dos que sempre manifestamos contrários a decisão de enviar as tropas.

[...]

[...] a Minustah - liderada pelo Brasil foi avaliada como ineficiente na promoção da estabilidade econômica e social do país, de acordo com recente relatório divulgado pela Organização não governamental Justiça Global e pelo programa de Direitos Humanos da Faculdade de Direito de Harvard. “Depois de 8 meses sob comando da Minustah, o Haiti é tão inseguro quanto sempre foi”, afirma o documento.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que outrora se posicionara contra o envio de tropas ao Haiti, acatou o parecer pela rejeição do deputado Nilson Mourão (PT/AC). O relator rebateu os argumentos do deputado Babá (PsoI/RJ) e defendeu a MINUSTAH, afirmando que a saída de tropas brasileiras do Haiti naquele momento significaria desperdiçar todo o esforço feito pela comunidade internacional para pacificar aquele país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006):

[...] o Brasil aceitou participar da MINUSTAH, sob certas condições (todas atendidas), justamente para evitar que a intervenção da ONU fosse feita levando em consideração interesses hegemônicos consolidados. Por isso, o governo brasileiro fez questão de condicionar a sua participação a um apoio explícito do CARICOM e da OEA. Saliente-se que, após a decisão brasileira,

muitos países da América Latina decidiram também enviar tropas para o Haiti. Tal fato rompeu a correlação de forças anterior. Na MINUSTAH, o líder é o Brasil e a reconstrução do Haiti vem sendo efetuada com a ampla participação de países da América Latina e do Caribe.

[...]

[...] Não acreditamos que qualquer pessoa em sã consciência possa argumentar, em retrospecto, que a MINUSTAH não era necessária para a pacificação, ainda que precária, do Haiti. Deve-se recordar que a omissão da comunidade internacional muitas vezes levou a episódios trágicos em nações conturbadas. Esse foi o caso, por exemplo, de Ruanda, onde o conflito entre *tutsis* e *hutus* resultou no massacre de mais de meio milhão de pessoas, ante o olhar atônito e a vergonhosa paralisia de países e organismos internacionais que reuniam as condições para evitá-lo.

[...]

Abandonar o Haiti agora, como pretende o Deputado Babá, significaria jogar fora todo o esforço da população haitiana e da comunidade internacional para pacificar e estabilizar aquele país. A MINUSTAH deve, portanto, continuar o seu trabalho até que o novo governo eleito tenha condições para reestruturar as instituições nacionais haitianas, especialmente as de segurança pública. [...]

No início de 2007, no entanto, o PDC nº 1997/2005 foi arquivado com fundamento no art. 105 do Regimento Interno⁵⁹ (BRASIL, 1989), sem sequer passar pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Encerrou-se, aqui, um capítulo interessante da história do parlamento e sua relação com a política externa brasileira.

3.3 O retorno à “normalidade”.

As discussões que ocorreram no Congresso Nacional em torno do Decreto Legislativo nº 207, de 2004, em especial no Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 13 de maio de 2004, podem ser consideradas um ponto fora da curva sob a ótica da

⁵⁹ Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

história do Brasil. Depois da remessa de tropas ao Oriente Médio e à República Dominicana, nas décadas de 1950 e 1960, nenhum outro pedido de autorização chamou tanta atenção e despertou tanto o interesse parlamentar para assuntos de política externa como no caso do Haiti.

Ao que tudo indica, esse descompasso foi único e pontual, não havendo continuidade em relação aos embates legislativos em termos de política externa.

Depois de 2004, houve mais dois pedidos de autorização para aumento da tropa no Haiti: o PDC nº 515, de 2008 (transformado no Decreto Legislativo nº 189, de 2008), que autorizava o aumento de contingente para 1.300 militares brasileiros⁶⁰ e o PDC (CR-CN) nº 1, de 2010 (transformado no Decreto Legislativo nº 75, de 2010), que autorizava o aumento de efetivo para 2.600 militares brasileiros⁶¹. Em nenhum dos dois

⁶⁰ Segundo a exposição de motivos enviada ao Congresso Nacional e assinada pelos Ministros da Defesa e das Relações Exteriores da época, Nelson Jobim e Celso Amorim (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008): “7. [...] faz-se necessário fortalecer as iniciativas em curso, de forma a fomentar o soerguimento social e econômico do Haiti, conforme as demandas da população haitiana e do Presidente Réne Preval, que tem manifestado o desejo de que as tropas das Nações Unidas permaneçam no Haiti e o auxiliem na tarefa de reconstrução do país, inclusive por meio do aumento dos trabalhos do contingente de engenharia a serviço da MINUSTAH. 8. No âmbito desses esforços, a Companhia de Engenharia Brasileira na MINUSTAH tem desempenhado papel de fundamental relevância por meio do fornecimento de apoio de engenharia para as tropas da MINUSTAH e para a sociedade haitiana. Esse trabalho se reflete na reforma de prédios e residências (em especial escolas e centros de saúde), na perfuração de poços artesianos, no asfaltamento e no melhoramento de vias urbanas e rurais, na drenagem de águas pluviais e esgotos, na limpeza de canais e na construção de heliportos, contribuindo efetivamente para a melhoria da infra-estrutura do País. 9. Como reconhecimento do papel decisivo desempenhado pelos engenheiros militares brasileiros, o Secretariado das Nações Unidas formalizou, em janeiro do ano em curso, pedido de pessoal e de material para aumentar o contingente da Companhia de Engenharia Brasileira em mais 100 militares, o que alteraria nosso efetivo de 1200 para 1300 militares. [...]”

⁶¹ Segundo a exposição de motivos enviada ao Congresso Nacional e assinada pelos Ministros da Defesa e das Relações Exteriores da época, Nelson Jobim e Celso Amorim, a necessidade de aumento de efetivos tinha como motivação a situação de calamidade do país caribenho após o terremoto de 2010 (SENADO FEDERAL, 2010, p. 6): “[...] o terremoto que devastou o Haiti no último dia 12 de janeiro produziu graves consequências humanitárias, destruiu a infraestrutura do país e reduziu drasticamente a capacidade de atendimento às necessidades básicas da população. O quadro crítico dos haitianos e as dificuldades logísticas na condução de operações de assistência humanitária, resgate de feridos e assistência médica em condições tão adversas, podem ter consequências para a volátil situação de segurança no país caribenho. Conforme indicou o Comando Militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), a Polícia Nacional Haitiana perdeu cerca de 50% de sua capacidade no terremoto. A situação no Haiti constitui uma das mais graves e urgentes crises humanitárias jamais ocorridas em nosso continente e um desafio para a coordenação da comunidade internacional e para o sistema das Nações Unidas. [...] Em vista do exposto, submetemos à consideração de Vossa Excelência minuta de Mensagem ao Congresso Nacional que trata do aumento do contingente brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti dos atuais 1.300 militares (conforme os Decretos Legislativos nº 207, de 19 de maio de 2004, e nº 189, de 15 de julho de 2008) para 2.600 militares. Dessa forma, será possível atender, com a urgência necessária, a solicitação apresentada pela ONU (900

casos houve dificuldades na aprovação, havendo, inclusive, o apoio de partidos como o PSDB e Democratas (DEM – antigo PFL).

Nessa linha, em 2010/2011 foi autorizada, por meio dos Decretos Legislativos nº 741, de 2010 (BRASIL, 2010) e nº 296, de 2011 (BRASIL, 2010), a remessa de tropas brasileiras ao Líbano, na Força Interina das Nações Unidas (UNIFIL), e nenhuma impasse foi levantado no Congresso. Não ocorreram discursos inflamados, não foram apresentadas emendas, não teve pedido de verificação de votos, enfim, a aprovação ocorreu na mais completa “normalidade”.

militares) e dispor de uma reserva de 400 militares que poderão ser deslocados rapidamente para o Haiti, caso assim seja decidido por Vossa Excelência mediante solicitação das Nações Unidas”.

CONCLUSÃO

O envolvimento do Parlamento brasileiro com assuntos de Defesa Nacional e de Relações Exteriores é muito pequeno. Em raros momentos da história do Brasil, o Poder Legislativo participou ativamente ou questionou as decisões tomadas pelo Poder Executivo nessa seara, muito embora tenha instrumentos jurídicos importantes para fazê-lo. Um deles é a Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, amplamente discutida neste estudo e que determina que o Congresso Nacional deve autorizar a remessa de tropas brasileiras ao exterior quando não há guerra declarada e em razão de cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

Como se viu no primeiro capítulo, a origem dessa lei remete a acordos internacionais de legítima defesa coletiva assinados pelo Brasil no final da década de 1940 e início da década de 1950. A ideia central da necessidade de autorização do Congresso Nacional para remessa de tropas ao exterior era a de repartir as responsabilidades de uma decisão dessa envergadura com o Poder Legislativo, impedindo que militares brasileiros fossem enviados a conflitos em terras estrangeiras pelo livre arbítrio do Poder Executivo.

Na Câmara dos Deputados, o projeto tramitou com rapidez, no ano de 1952. A influência do Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados recém assinado e o possível envio de tropas ao conflito da Coréia deu o tom dos debates. Ao chegar ao Senado Federal, o projeto foi “engavetado” por quatro anos e só conseguiu aprovação depois de uma intervenção direta do Presidente Juscelino Kubitschek, o qual queria enviar tropas à missão de paz de Suez, no Oriente Médio, atendendo a um pedido da Organização das Nações Unidas. Juscelino precisava de um instrumento jurídico que respaldasse o seu intento e que tivesse a previsão de participação do Congresso nesse tipo de decisão. O projeto de lei nº 2652, de 1952, portanto, atendia a esse chamado.

Passados mais de sessenta anos da edição da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, ela continua em vigor e preenche uma lacuna da Constituição Federal de 1988, a qual não traz qualquer previsão sobre os procedimentos a serem adotados em caso de remessa de tropas ao exterior em situações de legítima defesa coletiva ou de

participação de militares em missões de paz de organismos internacionais. A lei de 1956 atende ainda a disposições legislativas recentes como a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, além de dar base para ações previstas em instrumentos jurídicos importantes como a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Desde a sua edição, a aplicação da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, sempre se deu para atender aos pedidos de organismos internacionais para o envio de tropas brasileiras a missões de paz. O Brasil tem tradição de participar desse tipo operação e, desde 1956, foram aprovados no Congresso Nacional dezenove pedidos para a remessa de tropas ao exterior.

No segundo capítulo, ficou claro que o processo legislativo envolvido na autorização do Congresso Nacional para o envio de tropas segue um padrão histórico, com poucas exceções. A Mensagem Presidencial chega ao Presidente da Câmara dos Deputados, o qual distribui para as comissões temáticas para a análise. A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional possui protagonismo nesse processo, tendo em vista que é ela que inicialmente analisa o pedido e, em caso de aprovação, elabora o Decreto Legislativo que irá a votação nas outras comissões e no Plenário. O tempo de tramitação varia e depende muito da urgência do Poder Executivo em resolver a questão. Instrumentos regimentais para levar a discussão direto para o Plenário são muito utilizados nessas situações.

De todos os dezenove casos de autorização dada pelo Parlamento, três deles chamam a atenção: o caso de Suez, em 1956, o caso da República Dominicana, em 1965, e o caso do Haiti, em 2004. O pedido de remessa de tropas brasileiras para auxiliar na crise do Oriente Médio e na República Dominicana encontrou uma Câmara dos Deputados arredia e contaminada pelo contexto da Guerra Fria. Muito se discutiu em Plenário sobre as pressões realizadas por grandes nações e sobre a real necessidade de participação brasileira nessas missões. Isso se refletiu em votações tumultuadas, com muitos discursos, emendas e pedidos de votação nominal.

Após 1965, o Parlamento, por diversos fatores, serviu apenas como chancelador das decisões do Poder Executivo. Pouco - ou quase nada - se discutiu em relação a remessa de tropas para Moçambique, em 1994, para Angola, em 1994, para Equador/Peru, em 1998, para o Timor Leste, em 2000/2004, para o Congo, em 2003, etc. Essa apatia, no entanto, foi quebrada com o pedido de envio de tropas brasileiras para participar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, a MINUSTAH.

Como exposto no terceiro capítulo, a participação brasileira na MINUSTAH fazia parte de uma reformulação da política externa brasileira promovida pelo Presidente Lula e seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. Ao chegar o pedido de autorização na Câmara dos Deputados, em 2004, foi aprovado um requerimento de “urgência urgentíssima” e o assunto foi direto para o Plenário. O relator da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ao se pronunciar oralmente, proferiu parecer contrário à remessa de tropas ao Haiti. De forma incomum e emblemática, o direcionamento da política externa e sua relação com os assuntos domésticos foram amplamente debatidos na sessão plenária do dia 13 de maio de 2004. Ao final, o projeto de decreto legislativo foi aprovado e seguiu para o Senado, onde não ficou alheio a polêmicas, havendo, inclusive, pedido de votação nominal.

Após o caso do Haiti, em 2004, o Congresso Nacional, por sua vez, retornou à “normalidade”, havendo pouca – ou quase nenhuma – discussão nos casos que se seguiram, seja em relação ao reforço de contingente no próprio Haiti (2008 e 2010), seja em relação ao envio de tropas para participar da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano, a UNIFIL, em 2010 e 2011.

FONTES

ACORDO de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, de 15 de março de 1952. Diário do Congresso Nacional, Poder Legislativo. Rio de Janeiro, 4 mai. 1953. Ano VIII, nº 82, p. 3373-3374.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2652, de 1952**. Fixa normas para a remessa de tropas brasileiras para o exterior. Diário do Congresso Nacional, p. 12761, publicado no dia 14 de novembro de 1952. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14NOV1952.pdf#page=23>>. Acesso em: 4 jan.2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2020-2016.pdf>>. Acesso em: 30 jan.2017.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm#art7ii>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. **Decreto nº 26.428, de 9 de março de 1949**. Torna pública a entrada em vigor do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, firmado no Rio de Janeiro, a 2 de setembro de 1947, por ocasião da Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-26428-9-marco-1949-340354-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. **Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952**. Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=81567&norma=108139>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

_____. **Decreto nº 33.044, de 15 de junho de 1953**. Promulga o acordo de Assistência Militar entre os Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América, firmado no Rio de Janeiro, a 15 de março de 1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D33044.htm>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. **Decreto Legislativo nº 61, de 1956.** Autoriza o Presidente da República a contribuir com um contingente militar para formação ou integração da Força Internacional de Emergência, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1950-1959/decretolegislativo-61-22-novembro-1956-350654-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. **Decreto Legislativo nº 38, de 1965.** Autoriza o Presidente da República a enviar contingente das Forças Armadas à República Dominicana, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-38-20-maio-1965-349470-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

_____. **Decreto nº 3.897, de 24 de agosto 2001.** Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3897.htm>. Acesso em: 4 jan. 2017.

_____. **Decreto Legislativo nº 189, de 2008.** Aprova o texto da Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado da Defesa e das Relações Exteriores, relativa ao aumento do efetivo do contingente brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti - MINUSTAH. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-189-15-julho-2008-578121-publicacaooriginal-101015-pl.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **Decreto Legislativo nº 75, de 2010.** Autoriza o aumento do efetivo do contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-75-25-janeiro-2010-601234-publicacaooriginal-122936-pl.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **Decreto Legislativo nº 741, de 2010.** Autoriza a participação brasileira na Força Interina das Nações Unidas no Líbano - UNIFIL. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-741-10-dezembro-2010-609650-norma-pl.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **Decreto Legislativo nº 296, de 2011.** Autoriza o envio de um navio da Marinha do Brasil para compor a Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano - UNIFIL. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretolegislativo-296-29-setembro-2011-611520-publicacaooriginal-133718-pl.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956.** Fixa normas para a remessa de tropas brasileiras ao exterior. Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2953.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. Ministério da Aeronáutica. Centro de Relações Públicas. **A FAB no Congo**. Brasília, 1979.

_____. Ministério da Defesa. **Números da MINUSTAH**. Informação obtida por meio da Lei de Acesso à Informação. Mensagem recebida por <eduardo.granzotto@camara.leg.br>, no dia 13 de março de 2017.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35_g_01_glossario_fa_4aed2007.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Ministério da Defesa. **O Brasil na Minustah (Haiti)**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti>>. Acesso em: 22 fev. 2017

_____. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e as operações de manutenção de paz da ONU**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4783-o-brasil-e-as-operacoes-de-paz>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Números da MINUSTAH**. Informação obtida por meio da Lei de Acesso à Informação. Mensagem recebida por <eduardo.granzotto@camara.leg.br>, no dia 5 de abril de 2017.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/142-minustah>>. Acesso em: 17 fev. 2017

_____. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. Gilmar Ferreira Mendes e José Forster Júnior. – 2. ed. rev. e atual. – Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm>. Acesso em: 30 jan.2017.

_____. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Regimento Interno do Senado Federal. Texto editado em conformidade com a Resolução no 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até julho de 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 30 jan.2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Ficha de tramitação do Projeto de Lei nº 2652, de 1952**, de autoria do Deputado Afonso Arinos. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=205472>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

_____. **Ficha de tramitação da Mensagem Presidencial nº 205, de 2004**. Submete à consideração de Vossas Excelências, a Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Defesa, relativa ao envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=252088&ord=1>>. Acesso em: 20 fev.2017.

_____. **Ficha de tramitação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1280, de 2004**. Autoriza o envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25362>>. Acesso em: 20 fev.2017.

_____. **Ficha de tramitação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1997, de 2005**. Revoga o Decreto Legislativo nº 207, de 2004, que autoriza o envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=307947>>. Acesso em: 22 fev.2017.

_____. Centro de Documentação e Informação. **Número de autorizações para envio de tropas ao exterior que tramitaram no Congresso desde 1956**. Mensagem recebida por <eduardo.granzotto@camara.leg.br>, no dia 11 de julho de 2016.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, de 14 de maio de 2004. Redação final do Projeto de Decreto Legislativo nº 1280, de 2004, aprovada em sessão plenária do dia 13 de maio de 2004. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAI2004.pdf#page=175>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, de 14 de maio de 2004. Discursos proferidos em sessão plenária do dia 13 de maio de 2004, na apreciação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1280, de 2004. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAI2004.pdf#page=175>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, de 14 de novembro de 1952. Leitura do teor do Projeto de Lei nº 2652, de 1952, de autoria do Deputado Afonso Arinos. Plenário da Câmara dos Deputados, em 13 de novembro de 1952. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14NOV1952.pdf#page=23>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, de 15 de dezembro de 1952. Discurso do Deputado Arthur Santos em favor do Projeto de Lei nº 2652, de 1952, com aparte do deputado Wanderley Junior. Plenário da Câmara dos Deputados, em 14 de dezembro de 1952. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15DEZ1952.pdf#page=32>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, de 3 de março de 1953. Votação a aprovação do Projeto de Lei nº 2652, de 1952. Plenário da Câmara dos Deputados, em 3 de março de 1953. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03MAR1953SUP.pdf#page=46>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, de 14 de novembro de 1956. Leitura do teor do Projeto de Decreto Legislativo nº 109, de 1956, de autoria da Comissão de Constituição e Justiça. Plenário da Câmara dos Deputados, em 14 de novembro de 1956. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14NOV1956.pdf#page=49>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, de 14 de novembro de 1956. Pronunciamento do Deputado Pedro Braga na discussão do Projeto de Decreto Legislativo nº 109, de 1956, de autoria da Comissão de Constituição e Justiça. Plenário da Câmara dos Deputados, em 14 de novembro de 1956. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14NOV1956.pdf#page=49>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, de 15 de novembro de 1956. Pronunciamento do Deputado Último Carvalho na discussão do Projeto de Decreto Legislativo nº 109, de 1956, de autoria da Comissão de Constituição e Justiça. Plenário da Câmara dos Deputados, em 14 de novembro de 1956. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15NOV1956.pdf#page=92>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, de 19 de maio de 1965. Leitura do Projeto de Decreto Legislativo nº 225, de 1965, de autoria da Comissão de Constituição e Justiça. Plenário da Câmara dos Deputados, em 18 de maio de 1965. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19MAI1965.pdf#page=13>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional**, de 19 de maio de 1965. Pronunciamento dos Deputados Afonso Arinos Filho e Correia da Costa na discussão do Projeto de Decreto Legislativo nº 225, de 1965, de autoria da Comissão de Constituição e Justiça. Plenário da Câmara dos Deputados, em 18 de maio de 1965. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19MAI1965.pdf#page=39>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, de 30 de abril de 1948. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.Carta.OEA.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Ficha de tramitação do Projeto de Lei da Câmara nº44, de 1953.** Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/57159>>. Acesso em: 10 jan.2017.

_____. **Ficha de tramitação Projeto de Decreto Legislativo nº 568, de 2004.** Autoriza o envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/67731>>. Acesso em: 21 fev.2017.

_____. **Ficha de tramitação Projeto de Decreto Legislativo (CR-CN) nº 1, de 2010.** Autoriza o aumento do efetivo do contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/95373>>. Acesso em: 21 fev.2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional (Seção II),** de 9 de novembro de 1956. Encaminhamento de votação do Requerimento de Urgência nº 594 para o Projeto de Lei nº 44, de 1953, que fixa normas para a remessa de tropas brasileiras para o exterior. Oradores: Senador Filinto Muller e Cesar Vegueiro. Plenário do Senado Federal, em 8 de novembro de 1956. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=09/11/1956&paginaDireta=03222>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. **Diário do Congresso Nacional,** de 26 de janeiro de 2010. Leitura da Mensagem Presidencial nº 37, de 2010. Sessão da Comissão Representativa do Congresso Nacional, ocorrida em 25 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=2&datDiario=26/01/2010&paginaDireta=00006>>. Acesso em: 21 fev.2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Segurança. **Resolução 1542 (2004).** Cria a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004))>. Acesso em: 21 fev.2017.

TRATADO Interamericano de Assistência Recíproca, de 2 de setembro de 1947. Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/seguranca publica/tratado_interamericano_assistencia_reciproca_riodejaneiro.pdf>. Acesso em 4 jan. 2017.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. “A participação do Brasil em Missões de Paz”. In: _____. (org.). **Brasil em Missões de Paz**. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

_____. “Uma cultura brasileira de missões de paz”. In: BRIGAGÃO, Clovis e FERNANDES, Fernanda (orgs.). **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: FUNAG, 2012.

ARINOS FILHO, Afonso. “Remessa de tropas brasileiras ao exterior”. In: BRIGAGÃO, Clovis e FERNANDES, Fernanda (orgs.). **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: FUNAG, 2012.

BRACEY, Djuan. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: Os Casos do Timor Leste e Haiti**. Traduzido por Fernando Neves da Costa Maia. Aprovado para publicação em 13 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=c6959373-99fa-4a59-8d3c-dd1dfb2635cf%40sessionmgr103&vid=1&hid=108>. Acesso em: 17 fev.2017.

CARNEIRO, André Corrêa Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos Santos; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. **Curso de Regimento Interno**. 3.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5.ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FELIU, Pedro; MIRANDA, Rosana. **Congresso Nacional e Política Externa. O Caso do envio de tropas ao Haiti: Argentina, Brasil e Chile**. Revista Política Hoje, vol. 20, n.1, 2011. Disponível em: <http://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/3815> Acesso em: 21 fev.2017.

HAMANN, Eduarda. O Brasil e as operações de paz da ONU. Parte da força diplomática do Brasil está na trajetória crescente de participações em missões internacionais. **Carta Capital**. Publicado em 20 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/o-brasil-e-as-operacoes-de-paz-da-onu-207.html>. Acesso em: 17 jan 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 20.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PACHECO, Luciana Botelho; Mendes, Paula Ramos. **Questões sobre processo legislativo e regimento interno**. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/Eduardo/Downloads/questoes_processo_pacheco_3ed.pdf>. Acesso em: 30 jan.2017.

RÉMOND, René. **O Século XX: de 1914 aos nossos dias**. 17.ed. São Paulo: Editora Pensamento-Cultrix LTDA, 2010.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. **Política Externa e Política de Defesa do Brasil: Cíveis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz**. *e-cadernos ces* [Online], 06 | 2009, colocado online no dia 01 Dezembro 2009. Disponível em: <<https://eces.revues.org/359>>. Acesso em: 17 fev.2017.