

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 421, DE 2002

Encaminha o texto do Acordo Regional de Cooperação para a Promoção da Ciência e da Tecnologia Nucleares na América Latina e no Caribe – ARCAL, celebrado no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica assinado em Viena, em 25 de setembro de 1998.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado EDUARDO CAMPOS

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, encaminhou, em 29 de maio de 2002, ao Congresso Nacional, o texto do Acordo Regional de Cooperação para a Promoção da Ciência e da Tecnologia Nucleares na América Latina e no Caribe – ARCAL, celebrado no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica, assinado em Viena, em 25 de setembro de 1998, em face do disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal.

O encaminhamento é feito quatro anos após o Acordo ter sido firmado. Acompanha-o a Exposição de Motivos nº 0146/MRE, datada de 03 de maio de 2002, assinada exclusivamente por meio eletrônico pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer.

Os autos de tramitação estão instruídos conforme as normas processuais legislativas pertinentes, inclusive no que concerne à cópia do ato internacional sob análise, tradução para o português autenticada pelo Ministério das Relações Exteriores e inserida nos autos da fl. 5 a 10, da qual, todavia, não constam as assinaturas dos negociadores brasileiros que assinaram o instrumento em nome do Brasil, podendo-se, apenas, supor que o Acordo tenha sido firmado ou pelo Presidente da República ou pelo Ministro das Relações Exteriores.

O instrumento em tela compõe-se de um preâmbulo e de treze artigos.

No preâmbulo, os Estados Partes reconhecem haver áreas de interesse comum nos seus respectivos programas de desenvolvimento nuclear, nas quais a cooperação mútua pode contribuir para a promoção de ciência e tecnologia nucleares e para a sua utilização para fins pacíficos.

Lembram, ademais, que, dentre as funções estatutárias da Agência Internacional de Energia Atômica figuram o fomento à pesquisa, desenvolvimento e aplicação prática da energia atômica para usos pacíficos, o que pode ser feito através da aplicação de parcerias para o desenvolvimento, conforme conceituado pela Agência, o que levou os Estados Partes a concluírem o Acordo regional em exame.

O *Artigo I* trata dos *Objetivos* do instrumento em análise no primeiro parágrafo e, no segundo, adota a denominação formal utilizada para intitulá-lo: *Acordo Regional para a Promoção da Ciência e da Tecnologia Nucleares na América Latina – ARCAL*.

O *Artigo II* aborda os aspectos pertinentes ao *Conselho de Representantes* permanentes para o ARCAL (CRA) em dois parágrafos. No primeiro, trata da forma de designação desses representantes, periodicidade das reuniões e, no segundo, em quatro alíneas, das competências do CRA (estabelecimento de políticas; normas legais, manual de procedimentos e arranjos financeiros; exame anual de programas e projetos e sua respectiva aprovação; definição das relações do ARCAL com Estados que não façam parte do Acordo).

O *Artigo III* trata do *Conselho de Coordenação Técnica* – CCTA, em três parágrafos (designação de coordenador Nacional, reuniões do

CCTA e sua respectiva competência).

O *Artigo IV* é pertinente às *Obrigações dos Estados*, abordando-as em cinco parágrafos (recursos, mecanismos de acesso e participação das equipes designados pelos Estados participantes de projetos do ARCAL; dever de informar o andamento desses projetos através de relatórios periódicos; cooperação para a obtenção de informações; normas e regulamentos de segurança).

O *Artigo V* é referente às *Obrigações da Agência*, matéria abordada em quatro parágrafos.

No parágrafo primeiro, dispõe-se sobre o apoio a programas e projetos do ARCAL; no segundo, sobre as funções secretariadas de competência da Agência Internacional de Energia Atômica; no terceiro, sobre a *cooperação externa sob a forma de apoio financeiro ou alocação de recursos pertinentes em espécie, inclusive advindas de terceiros países, organismos internacionais ou organizações não-governamentais* a fim de serem desenvolvidos projetos e programas do ARCAL e, no quarto e último parágrafo, a forma de serem essas contribuições externas administradas pela Agência Internacional de Energia Atômica, em consonância com o Conselho de Representantes do ARCAL- CRA.

O *Artigo VI* refere-se à *Responsabilidade Civil* para a cooperação internacional de terceiros sob a égide do Acordo, devendo ser analisado de forma combinada com o parágrafo terceiro do Artigo V, prevendo uma hipótese de isenção total de responsabilidade civil, nos seguintes termos: “A Agência, os Estados que não sejam parte do Acordo, outras organizações não-governamentais e setor privado que participem nos termos e nas condições descritas no Acordo **não serão responsáveis** pela implementação **segura** de programas e projetos da ARCAL” (os grifos são nossos).

O *Artigo VII* é pertinente ao compromisso de exclusiva *Utilização Pacífica* de toda e qualquer assistência técnica recebida por meio do instrumento em exame.

O *Artigo VIII* trata do aspecto do sigilo das atividades técnicas a serem desenvolvidas no âmbito do do Acordo, denominado, no texto, de *Confidencialidade da Informação*.

O *Artigo IX* refere-se à mecânica de *Solução de*

Controvérsias (quaisquer meios pacíficos de solução desejados pelas partes), sendo, todavia, omissa quanto a solução a ser adotada quando as partes não concordarem com um mesmo meio de resolução de litígios, aplicando-se, nesse caso, as normas gerais do Direito Internacional.

Os *Artigos X, XI e XII* trazem as cláusulas finais de praxe em instrumentos congêneres, quais sejam *Assinatura e Adesão; Entrada em Vigor e Denúncia*.

No *Artigo XIII*, referente às *Disposições Transitórias*, os Estados Partes decidem que aqueles Estados latino-americanos e caribenhos que estiverem participando de atividades do ARCAL enquanto o Acordo estiver aberto à assinatura e adesão manterão seus direitos e obrigações durante o período necessário para adquirir a qualidade de Estado Parte, desde que esse período não exceda a cinco anos. O Brasil apresentou reserva a esse dispositivo, uma vez que o sistema legal do país não permite a entrada em vigor de acordos internacionais sem prévia autorização do Congresso Nacional, conforme informação constante da Exposição de Motivos assinada eletronicamente, não havendo outro documento formal pertinente ao texto expresso da reserva propriamente dita.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Ao iniciar a Exposição de Motivos do Acordo em pauta à Presidência da República, com o objetivo de que o encaminhasse à apreciação legislativa, menciona o chanceler Celso Lafer que anexa à mesma tanto o texto em português, como o texto original em inglês do instrumento firmado (*Regional Co-operation Agreement for the Promotion of Nuclear Science and Technology in Latin America and the Caribbean*).

Todavia, ao encaminhar o Acordo ao Congresso Nacional, optou a Presidência da República por não enviar o texto original em inglês e, sim, apenas a sua tradução para o português, já que o texto em inglês não acompanhou a Mensagem.

Muito embora haja a previsão regimental de utilização única e exclusiva do vernáculo na matéria contida nos autos de tramitação das proposições sob análise do Congresso Nacional, a inclusão de cópia do texto de atos internacionais na língua utilizada para a sua negociação ou, ao menos, em uma das línguas nas quais o texto autêntico tenha sido firmado, seria atitude administrativa extremamente útil para o Parlamento.

Eventuais problemas de tradução e versão poderiam ser dessa forma elididos, facilitando-se a compreensão exata da obrigação que o País assume, razão pela qual solicitamos ao Ministério das Relações Exteriores a cópia do texto original em inglês, então encaminhada a esta Comissão, estando anexa ao presente relatório, requerendo-se, nesta oportunidade, seja também inserida nos autos de tramitação, para que os dois textos possam ser cotejados por quem eventualmente queira fazê-lo.

Lembro, na oportunidade, que inglês e espanhol foram as línguas originais nas quais o instrumento foi negociado e assinado, ficando o português de fora, apesar da extensão territorial brasileira e de sua população percentual no contexto da América Latina.

Quanto ao mérito, cabe ressaltarmos que, em princípio, toda a cooperação em ciência e tecnologia para que objetivos pacíficos comuns sejam colimados entre os países, quer desenvolvidos ou não, com vistas à melhoria das condições de vida dos povos, é sempre bem vinda.

Conquanto possa haver quem a questione, existente, todavia, a fonte energética nuclear, hão de ser tomadas, no mínimo, as medidas necessárias para sua utilização pacífica e segura.

Conforme bem lembra Paulo Affonso Leme Machado, na 10ª edição de seu consagrado Direito Ambiental Brasileiro, *"quem cria o perigo, por ele é responsável"*.

Ao se optar pela utilização de determinada tecnologia que tenha quaisquer tipos de conseqüências efetiva ou potencialmente danosas, há a obrigatoriedade de serem tomadas as cautelas pertinentes.

É o chamado princípio da precaução, consagrado como Princípio 15, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, *in verbis*: *"Com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério da*

precaução, conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes em função de custos para impedir a degradação do meio ambiente”.

O mesmo preceito jurídico figura na Carta da Terra, de 1997, “... Onde há risco de dano irreversível ou sério ao meio ambiente, deve ser tomada uma ação de precaução para prevenir prejuízos”.

Eis porque causa no mínimo alguma estranheza a redação em português do Artigo VI do instrumento em análise referente à responsabilidade civil de terceiros participantes: *“A Agência, os Estados que não sejam parte do Acordo, outras organizações internacionais, organizações não-governamentais e setor privado que participem nos termos e nas condições descritas no Acordo não serão responsáveis pela implementação segura de programas e projetos do ARCAL.”*

No âmbito do Acordo em análise, o Artigo VI deve ser lido combinado com o parágrafo terceiro do Artigo V, que diz:: *“Com a autorização do CRA, a Agência poderá convidar Estados não participantes, outras organizações internacionais, organizações não-governamentais e setor privado a colaborarem para o desenvolvimento das atividades do ARCAL, mediante a adoção de recursos financeiros e/ou contribuições pertinentes em espécie”.*

Vê-se, assim, nos termos do instrumento, que tanto a Agência Internacional de Energia Atômica, quanto os países, organizações internacionais ou organizações não-governamentais que colaborarem com recursos financeiros ou em espécie para a implementação de programas e projetos no âmbito do ARCAL são totalmente eximidos de toda e qualquer responsabilidade civil pela aplicação desses recursos, sem qualquer possibilidade, inclusive, de eventual hipótese de algum direito de regresso por aplicação de recursos em algum projeto que possa trazer perigo potencial efetivo.

Edis Milaré, em seu Direito do Ambiente (p. 103, São Paulo, ed. RT, 2000), enfatiza que *“a incerteza científica milita em favor do ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de inovar que as intervenções pretendidas não trarão conseqüências indesejadas ao meio considerado.”* O mesmo preceito poderia ser aplicado ao gerenciamento da aplicação dos recursos que viabilizem os projetos, os quais, quando danosos, podem ter conseqüências imprevisíveis,

Citando, a respeito da responsabilidade, o eminente magistrado paulista Álvaro Valéry Mirra, reforça o mesmo autor que o motivo para a adoção de um posicionamento dessa natureza é simples, pois *“em muitas situações, torna-se verdadeiramente imperativa a cessação de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, mesmo diante de controvérsias científicas em relação aos seus efeitos nocivos. Isso porque, segundo se entende, nessas hipóteses, o dia em que se puder ter certeza absoluta dos efeitos prejudiciais das atividades questionadas, os danos por elas provocados no meio ambiente e na saúde e segurança da população terão atingido tamanha amplitude e discussão que não poderão mais ser revertidos ou reparados – serão já nessa ocasião irreversíveis”*.

Nessa linha, parece-nos que a premissa de responsabilização possível deva também ser aplicável a quem financie determinado programa ou projeto – pois, certamente, quem o faz, conhece o seu conteúdo e os riscos (e benefícios) potenciais.

Isto posto, imaginemos, *ad argumentandum*, uma hipótese fictícia.

Na situação imaginária, um dos países considerados mais pobres na América Central ou Caribe e outro da América do Sul resolvem desenvolver um projeto para disposição de rejeitos radioativos decorrentes da utilização pacífica de energia nuclear, com a assistência financeiro-técnica de um país rico da América do Norte, outro da Europa e de uma organização não-governamental de um país do Oriente.

Suponhamos que, embutida nessa ajuda econômica, houvesse a possibilidade de cooperação internacional para a disposição transfronteiriça e transcontinental de rejeitos e que, para a concessão do financiamento, fossem estabelecidas condições pertinentes ao início dessa cooperação ou à forma como devesse ocorrer.

Imaginemos, ainda, *ad argumentandum*, que, por um lapso, ocorresse um acidente, com vazamento significativo de radiação nuclear, causando mortes, lesões e danos ambientais irreversíveis na região onde o projeto tivesse sido desenvolvido.

Em consequência, aplicando-se o Artigo VI, apenas os dois países (pobres) convenientes deveriam arcar com os ônus decorrentes da

responsabilidade civil, já que os terceiros participantes (ricos), financiadores do projeto executado, estariam isentos de toda e qualquer responsabilidade civil e livres de qualquer hipótese de demanda, via direito de regresso.

Sem o Artigo VI, todavia, as regras gerais de responsabilidade civil internacional poderiam ser aplicadas, delimitando-se, segundo essas regras, a quota de responsabilidade de cada parte envolvida, desde os executores, aos financiadores.

Por que, nessa hipótese, eliminar-se toda e qualquer possibilidade de direito de regresso?

A redação dada ao Artigo VI do instrumento enseja, parece-nos, uma pergunta sobre a razão pela qual, em uma época histórica internacional delicada, em que o Direito prioriza a responsabilidade civil, penal e administrativa por programas e projetos de forma ampla, inclusive em alguns casos sob a forma objetiva, geralmente em razão do risco produzido ou risco proveito, qual a razão, nesse texto internacional, dessa isenção taxativa de responsabilidade *civil*, se, em seu lugar, poderiam ser aplicadas as regras gerais pertinentes?

Há, toda via, informações de que os programas e projetos do ARCAL, financiados por recursos externos aos países convenientes, destinam-se, principalmente, à área de medicina nuclear, sendo utilizados para aparelhar hospitais latino-americanos e que, em um caso ocorrido na Costa Rica, um aparelho destinado à radioterapia teria sido mal regulado pelo operador emitindo radiação maior do que a prevista, o que teria ocasionado problemas, não podendo os financiadores do aparelho sofrer responsabilização pela falha técnica humana costa-riquenha.

De outro lado, é necessário que cautelas sejam tomadas no sentido de que só sejam financiados para a América Latina equipamentos permitidos e utilizados nos países onde o equipamento é fabricado e naqueles que financiaram esse equipamento – caso contrário, poderíamos abrir uma brecha para que equipamentos de medicina nuclear sejam aqui testados, antes de serem utilizados nos países que os financiaram.

O risco da ressalva brasileira a esse dispositivo de responsabilidade civil é que os terceiros financiadores desistam de financiar para o Brasil quaisquer equipamentos na área da tecnologia nuclear para fins

pacíficos, incluídos os destinados à área médica.

Todavia, o outro risco é o de se permitir essa isenção na atual conjuntura internacional, em uma época em que os países ricos estão atingindo um ponto de saturação na área de rejeitos nucleares e em que novos equipamentos e produtos estão surgindo e precisam ser testados, parece-nos sobremodo arriscada. Haja vista o que já aconteceu com agrotóxicos, pesticidas, seus componentes e afins e, talvez, com remédios.

Em face das razões expendidas, opto pela reserva – *in dubio, pro cautela* - certo de que a discussão será aprofundada nos debates em plenário.

Nos demais aspectos, o instrumento segue a praxe internacional na matéria, cabendo sempre, algum questionamento a respeito da abrangência da utilização da energia nuclear atualmente e a recomendação de que efetivo investimento em pesquisa de fontes energéticas mais brandas e menos problemáticas seja feito.

VOTO, assim, no âmbito desta Comissão, pela aprovação parlamentar ao texto do Acordo Regional de Cooperação para a Promoção da Ciência e da Tecnologia Nucleares na América Latina e no Caribe – ARCAL celebrado no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica assinado em Viena, em 25 de setembro de 1998 nos termos da proposta de Decreto Legislativo em anexo, em que é mantida a reserva do Poder Executivo ao Artigo XIII e feita reserva adicional ao Artigo VI.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado EDUARDO CAMPOS
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2002
MENSAGEM Nº 421, DE 2002

Aprova o texto do Acordo Regional de Cooperação para a Promoção da Ciência e da Tecnologia Nucleares na América Latina e no Caribe – ARCAL celebrado no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica assinado em Viena, em 25 de setembro de 1998.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo Regional de Cooperação para a Promoção da Ciência e da Tecnologia Nucleares na América Latina e no Caribe – ARCAL, celebrado no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica, assinado em Viena, em 25 de setembro de 1998, com reservas aos Artigos VI e XIII.

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

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

Sala das Sessões, em de de 2002.

Deputado EDUARDO CAMPOS
Relator