

# **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

## **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.226, DE 2002 (MENSAGEM Nº 250, DE 2002)**

Aprova com emendas o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia nos Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em Kiev, em 16 de janeiro de 2002.

**Autor:** Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

**Relator:** Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA

### **I - RELATÓRIO**

Através da Mensagem nº 250, de 2002, o Senhor Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos do art. 49, I, da Constituição Federal, o texto do acordo entre o Brasil e a Ucrânia acerca de salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação do último país nos lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, firmado em Kiev, aos 16 dias do mês de janeiro do ano de 2002.

Conforme esclarece a Exposição de Motivos enviada pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores; de Ciência e Tecnologia; e de Defesa ao Presidente da República, e por este remetida a esta Casa, o acordo visa viabilizar a comercialização dos serviços do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). A localização geográfica do CLA, próximo ao Equador permite que os lançamentos sejam efetuados com menor dispêndio de combustível, ou seja, que sejam mais baratos. A exposição também frisa que: “é praxe internacional que lançamentos de satélites em bases comerciais sejam amparados por acordos de

salvaguardas tecnológicas.” Mais adiante, continua a exposição de motivos dizendo-nos que: “tais instrumentos estabelecem uma série de mecanismos que visam a atender as preocupações dos dois países no tocante à proteção da propriedade industrial e à proliferação de tecnologias sensíveis.”

Por fim, a exposição termina declarando que: “o interesse brasileiro no estreitamento das relações com a Ucrânia no setor espacial fundamenta-se no reconhecimento da excelência dos produtos de sua indústria, da “expertise” ucraniana no setor e da possibilidade de intercâmbios em áreas de tecnologias de ponta, o que contribuiria para o progresso do Programa Espacial Brasileiro.”

Inicialmente, nos termos do art. 32, XI, “c” do Regimento Interno desta Casa foi a Mensagem enviada à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que, votou, por unanimidade, pela aprovação da mesma, com emendas, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.226, de 2002.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Na forma do art. 32, III, “a”, em concomitância do art. 139, II, “c”, do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade e da técnica legislativa das proposições sujeitas a apreciação da Câmara dos Deputados.

Especificamente, em relação aos aspectos formais do tratado em análise, podemos dizer que o art. 84, VIII, da Constituição Federal entrega competência ao Sr. Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando sempre o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I da mesma Carta Política nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar o tratado em exame, assim como é regular o exame da proposição por esta Casa Legislativa e, mais especificamente, por esta Comissão.

Já quanto a constitucionalidade e juridicidade do acordo em tela, algumas considerações se fazem necessárias. Como nos deixou claro os profundos e exaustivos votos dos Deputados Werner Wanderer e Waldir Pires, proferidos na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o texto original do tratado remetido ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 250, de 2002, da lavra do Poder Executivo, ainda que tenha uma redação muito melhor que o seu congênero firmado entre o Brasil e os EE.UU., não pode prevalecer, uma vez que subsistem problemas relativamente a alguns seus dispositivos, a saber:

Inicialmente, como nos dizem os votos, o artigo V do Acordo, o qual dispõe sobre Dados Técnicos Autorizados para Repasse, não prevê que os licenciados ucranianos deverão fornecer informações sobre as características das cargas úteis e dos veículos lançadores às autoridades brasileiras. Prevê-se apenas que os participantes ucranianos ficam proibidos de prestar qualquer assistência e aos seus colegas brasileiros. Neste ponto, o Acordo Brasil-Ucrânia é muito semelhante ao Acordo Brasil-EE.UU.

Causa-nos espécie esta grave omissão, pois os outros dois acordos de salvaguardas tecnológicas firmados pela Ucrânia (*Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Ukraine on Technology Safeguards Associated with the Launch By Ukraine of US. Licensed Commercial Spacecraft* e *Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Ukraine on Technology Safeguards Associated with Ukrainian Launch Vehicles, Missile Equipment and Technical Data for the “Sea Launch” Program*) prevêem uma série de informações que devem obrigatoriamente serem repassadas às autoridades do país de onde partem os lançamentos.

Entre tais informações estão:

- a) órbitas e características dos satélites e cargas úteis;
- b) características dos combustíveis e propelentes;
- c) planos de segurança;
- d) salvaguardas sobre meio ambiente.

Obviamente, muitas dessas informações são necessárias para se fazer a interface entre os veículos lançadores e suas correspondentes

cargas úteis, o que não ocorrerá no âmbito do Acordo Brasil-Ucrânia. Porém, algumas delas dizem respeito às medidas de segurança que as autoridades do país de onde partem os lançamentos precisam tomar por motivos óbvios. Ademais, as informações que obrigatoriamente devem ser disponibilizadas permitem às autoridades do país onde está localizada a base inferir sobre os reais objetivos dos lançamentos. Em relação a este ponto, afirmamos nossa posição que o Brasil deva ter controle sobre aquilo que será lançado de Alcântara. Considere-se que, no mercado internacional de lançamentos de satélites, a Ucrânia fornece normalmente apenas o Veículo Lançador, ficando a Cargo Útil (o satélite) a cargo de outra nação.

Assim como nossos colegas da Comissão de Relações Exteriores, e Defesa Nacional, não conseguimos entender as razões que levaram nossos negociadores a não incluir, no texto do Acordo Brasil-Ucrânia, a obrigatoriedade de disponibilizar esse tipo de informação.

Em segundo, embora o Acordo Brasil-Ucrânia reconheça claramente a soberania da República Federativa do Brasil sobre o Centro de Lançamento de Alcântara, o seu texto (artigos VI e VII) determina, tal como o verificado no Acordo Brasil-EE.UU., que as áreas restritas para preparação dos Veículos de Lançamento serão controladas exclusivamente por autoridades ucranianas ou por seus licenciados. Da mesma forma, o Acordo em discussão prevê que as autoridades ucranianas ou seus licenciados poderão inspecionar essas áreas sem aviso prévio às autoridades brasileiras e que os crachás para nelas adentrar serão emitidos unicamente por tais autoridades.

Pois bem, por ocasião da apreciação do Acordo Brasil-EE.UU., consagrou-se o princípio de que a responsabilidade sobre as “áreas restritas” seria compartilhada entre autoridades brasileiras e estadunidenses. Desse modo, evitar-se-ia ofensa à nossa soberania, ao mesmo tempo em que a tecnologia estadunidense seria adequadamente protegida. Obviamente, parece-nos que tal princípio deva ser mantido em relação a quaisquer outros acordos de salvaguardas tecnológicas que venham a ser firmados por nosso país.

Em terceiro, o Acordo Brasil-Ucrânia, tal como o Acordo Brasil-EE.UU., estipula, em seu Artigo VIII, que, quando houver lançamentos fracassados, os escombros deverão ser devolvidos imediatamente às autoridades ucranianas e que eles não deverão ser estudados ou fotografados. Gostaríamos de salientar que tal cláusula colide com “Acordo sobre o Salvamento de Astronau-

tas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico”, datado de 22 de abril de 1968. Ademais, as autoridades brasileiras devem ter a prerrogativa de estudar os escombros caso isto seja necessário por motivos de saúde pública ou para a proteção do meio ambiente.

Todos estes vícios, que em última análise se consubstanciam em inconstitucionalidades, pois atentavam contra a soberania nacional consubstanciada no art. 1º, I, da Constituição de 1988, foram detectados e suprimidos pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Daí a série de emendas existentes no texto do Projeto de Decreto Legislativo em exame.

A existência dessas emendas se, por um lado, extirpam as inconstitucionalidades detectadas, por outro colocam em pauta a questão de sabermos se é juridicamente possível o Poder Legislativo apresentar ressalvas e emendas aos textos de tratados internacionais bilaterais. Para parte da doutrina o Congresso Nacional só pode aprovar, ou rejeitar, *in toto* os atos internacionais bilaterais sujeitos a sua deliberação. A lógica de tal argumento está no fato de que quando os dois governos fecharam um texto é provável que as obrigações e direitos de ambas as partes se equilibrem. Se o Congresso Nacional interferir neste equilíbrio, ressalvando ou emendando o texto aprovado, o resultado não será o acordado. Ou seja, os negociadores terão de voltar à mesa de negociação para encontrar um novo equilíbrio, respeitando as ressalvas e emendas proferidas pelo Poder Legislativo. Em suma, sempre que o Congresso Nacional altera o texto de acordo internacional bilateral está, em verdade, rejeitando o texto negociado e sugerindo um novo texto.

Mas, em sede desta Comissão, este assunto já foi vencido. Haroldo Valadão, em parecer proferido em 1961, na qualidade de Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, assim se referiu à possibilidade do Congresso Nacional elaborar emenda ao Acordo de Comércio e Pagamento entre o Brasil e a Tcheco-Eslováquia, *in litteris*:

“Se ao Congresso compete, assim, deliberar, decidir, sobre aqueles atos internacionais, não há como limitar a sua deliberação, restringir sua decisão a pontos extremos, aprovação total ou rejeição total, pois a aprovação de emendas é, claramente, também, uma forma de resolver, decidir, deliberar.”

Note-se que esse entendimento foi seguido pelo Deputado José Thomaz Nonô, autor do parecer à Consulta nº 7, de 1993, que solicitava, a

pedido da Presidência da Câmara dos Deputados, o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação “sobre a possibilidade de o Congresso Nacional, na sua competência de referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, fazê-lo parcialmente”.

Na ocasião o parlamentar argumentou que:

“... se ao Congresso Nacional compete, por força do mandamento constitucional expresso no inciso I do art. 49, “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, ou seja, se ao Congresso é conferido o direito e o dever de aprovar ou rejeitar, *in totum*, o texto internacional pactuado pelo Executivo, torna-se perfeitamente aceitável a tese de que ele, Congresso, detém o poder de aprová-los com restrições. ***Qui potest maius, potest minus.***

A conclusão da consulta acima citada foi de que:

“... sob nossa óptica e com base nos fundamentos jurídicos e nos antecedentes legislativos mencionados, julgamos que o Congresso Nacional, no exercício de seu “poder-dever”, expresso no art. 49, inciso I, da Constituição Federal, poderá aprovar, ainda que parcialmente, tratado, acordo, convenção ou qualquer outro compromisso internacional, sobre o qual deva se pronunciar.”

Saliente-se que o voto do relator, Deputado José Thomaz Nonô, sobre a Consulta nº 7, de 1993, foi **aprovado por unanimidade** pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. A conclusão da Comissão foi a de que:

“A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela possibilidade de o Congresso Nacional, na sua competência de referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, fazê-lo parcialmente, nos termos do parecer do Relator.”

Concluiu-se, pois, que a posição desta Casa é a de que o Poder Legislativo pode, em definitivo, propor e aprovar emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas a atos internacionais firmados pelo Poder Executivo.

Lembramos, ainda, que a responsabilidade compartilhada entre Executivo e Legislativo na condução da política externa brasileira manifesta-se nos passos necessários à introdução do texto dos atos internacionais na

ordem jurídica interna. Com efeito para que tal aconteça, é preciso que sejam cumpridas as seguintes etapas:

- a) a negociação do acordo pelo Poder Executivo, através de representantes livremente designados;
- b) a aprovação preliminar dos resultados das negociações pelo Poder Executivo, através de assinatura ou rubrica do texto;
- c) a apreciação do acordo pelo Poder Legislativo;
- d) a promulgação e publicação, no Diário Oficial, do texto do acordo, conforme aprovado pelo Poder Legislativo, para introduzi-lo definitivamente na ordem jurídica interna; e
- e) a notificação à outra parte contratante, por meio de troca de notas, no caso de acordos bilaterais, manifestando oficialmente que todas as etapas internas para a entrada em vigor do acordo foram cumpridas.

Por conseguinte, o texto do presente acordo, aprovado com emendas será publicado com todas as modificações introduzidas em seu texto pelo Congresso Nacional e vigorará, na ordem jurídica brasileira, dessa forma. Evidentemente, isto implicará a renegociação do Acordo antes da promulgação, pois haverá grandes diferenças entre o texto negociado pelo Poder Executivo com o governo ucraniano e o texto aprovado pelo Congresso Nacional. Mas tal só poderá acontecer caso os governos brasileiro e ucraniano concordem em renegociá-lo. Se essa renegociação não ocorrer, o Acordo, é evidente, não será promulgado e introduzido na ordem jurídica interna.

Note-se, também, que se o resultado da renegociação for um texto diverso da literalidade das emendas aprovadas no Congresso Nacional, o Acordo deve voltar a ser apreciado pelo Poder Legislativo. Somente será lícito promulgar um Acordo emendado pelo Parlamento se a outra parte contratante aprovar, integralmente, o texto consagrado pelo Decreto Legislativo, sem quaisquer objeções.

Por fim, cremos que não será despiciendo lembrarmos que o tratado em tela, ao contrário do seu congênero firmado pelo Brasil com os

EE.UU., não contém nenhuma salvaguarda política.<sup>1</sup> Recorde-se que foram justamente tais dispositivos (as salvaguardas políticas) os que despertaram maior crítica seja no âmbito do Congresso Nacional, seja na imprensa em geral.

Dito isso, podemos dizer que, com as emendas acrescidas ao texto original pela Comissão de Relações Internacionais e de Defesa Nacional, nada encontramos, no texto do Projeto de Decreto Legislativo em tela, que desobedeça às disposições constitucionais vigentes. A proposta respeita a boa técnica legislativa e contempla os requisitos essenciais de juridicidade.

Dest'arte, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa do PDL n<sup>º</sup> 2.226, de 2002.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2003.

Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA  
Relator

20999410-118

<sup>1</sup> As polêmicas salvaguardas políticas existentes no acordo Brasil-EE.UU. inexistentes no presente tratado são as seguintes:

- i) proibição de usar o dinheiro dos lançamentos no desenvolvimento de veículos lançadores (artigo 111, parágrafo E, do Acordo Brasil-EE.UU.);
  - ii) proibição de cooperar com países que não sejam membros do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – Missile Technology Control Regime-MTCR (artigo 111, parágrafo B, do Acordo Brasil-EE.UU.);
  - iii) possibilidade de voto político unilateral de lançamentos (artigo 111, parágrafo A, do Acordo Brasil-EE.UU.);
  - iv) obrigatoriedade de assinar novos acordos de salvaguardas com outros países, de modo a obstaculizar a cooperação tecnológica (artigo 111, parágrafo F, do Acordo Brasil-EE.UU.).

E, por fim, a inexiste qualquer artigo da índole do parágrafo 3º do art. 111, do tratado Brasil-EE.UU. cujo teor é o seguinte:

*3. Será intenção do Governo dos Estados Unidos da América, em consonância com as leis, regulamentos e políticas oficiais dos Estados Unidos da América, bem como os dispositivos deste Acordo, aprovar as licenças de exportação necessárias à execução de Atividades de Lançamento. Entretanto, nada neste Acordo restringirá a autoridade do Governo dos Estados Unidos da América para tomar qualquer ação com respeito ao licenciamento de exportação, de acordo com as leis, regulamentos e políticas dos Estados Unidos da América (grifo nosso).*

Desta forma, bastaria que houvesse alguma modificação qualquer na política estadunidense (por exemplo: impedir atividades de cooperação com países que tenham resistência à ALCA) para que as licenças fossem revogadas.

Em contraste, o parágrafo 2 do artigo III do Acordo Brasil-Ucrânia estipula apenas que o Governo daquele país poderá tomar qualquer medida em relação às licenças de exportação que esteja em conformidade com a legislação nacional da Ucrânia (o grifo é nosso). Como bem diz o dep. Waldir Pires, esta redação parece ser muito mais adequada e preserva os compromissos assumidos no Acordo.