

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 595, DE 2015

Submete à consideração do Congresso Nacional os textos das Conferências de Plenipotenciários de Antalya (PP-06) e Guadalajara (PP-10), que oferecem emendas à Constituição e Convenção da União Internacional de Telecomunicações (UIT).

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado VINICIUS CARVALHO

I. RELATÓRIO

No dia 29 de dezembro de 2015, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional esta Mensagem nº 595, de 2015, acompanhada de Exposição de Motivos conjunta do Ministro das Relações Exteriores e do Ministro das Comunicações (EMI nº 00321/2015 MRE MC), com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, dos textos dos Instrumentos de Emenda à Constituição e à Convenção da União Internacional de Telecomunicações (UIT), contidos nos Atos Finais das Conferências de Plenipotenciários de Antalya (PP-06) e Guadalajara (PP-10).

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sendo igualmente prevista a apreciação da matéria pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), para posterior deliberação do Plenário desta Casa.

O propósito dos instrumentos internacionais em epígrafe, como consta na Exposição de Motivos conjunta, assinada pelo Ministro das Relações Exteriores Mauro Luiz Lecker Vieira e pelo Ministro da Comunicações Ricardo José Ribeiro Berzoini, é o de promover alterações a alguns dispositivos

da Constituição e da Convenção da União Internacional de Telecomunicações, direcionadas a atualizar aspectos da organização político-administrativa e governança desse organismo internacional, não importando impactos orçamentários ao Brasil. A Exposição de Motivos relata ainda que as Emendas aprovadas nas Conferências de Plenipotenciários da UIT de Antalya (PP-06) e Guadalajara (PP-10) foram negociadas com a participação conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério das Comunicações e da Agência nacional de Telecomunicações.

A Mensagem nº 595, de 2015, submete à apreciação do Congresso Nacional os Atos Finais de duas Conferência de Plenipotenciários, a de Antalya (2006) e a de Guadalajara (2010), ambas contendo Instrumentos de Emenda à Constituição da UIT e à Convenção da UIT, os dois documentos constitutivos desse organismo multilateral, assinados em 1992 e emendados em 1994 (Conferência de Plenipotenciários de Quioto), 1998 (Minneapolis) e 2002 (Marraqueche). No Brasil, os textos constitutivos da UIT foram originalmente aprovados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 67/1998, promulgados pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 2.962/1999 e alterados pelos Decretos Legislativos nº 34/2002 e nº 987/2009.

No que respeita à competência congressual prevista no art. 49, I, da Constituição Federal, os Atos Finais da Conferência de Plenipotenciários de Antalya, firmada no dia 24 de novembro de 2006, trazem:

1. Instrumento de Emenda à Constituição da UIT, com sete alterações ao texto:
 - a. Inclusão da competência do Secretário-Geral de representação legal da União no início do Artigo 11 (ADD* 73bis) e supressão da posição original (SUP* 76);
 - b. Definição do procedimento e periodicidade de convocação das Conferências Mundiais de Radiocomunicações (MOD 90) e das Assembleias de Radiocomunicações (MOD 91);

- c. Estabelecimento do procedimento e prazo para escolha da forma de contribuição provisória (MOD 161C) e definitiva (MOD 161E); e
 - d. Definição dos idiomas oficiais da União, que são o árabe, o chinês, o espanhol, o francês, o inglês e o russo (MOD 171);
2. Instrumento de Emenda à Convenção da UIT, com 39 modificações ao texto:
- a. Definição dos termos do mandato e reeleibilidade do Secretário-Geral, Vice-Secretário Geral e Diretores dos Setores (MOD 13), bem como dos membros da Junta do Regulamento de Radiocomunicações (MOD 20);
 - b. Prescrição quanto à faculdade dos Membros do Setor de assistir, como observadores, à reuniões do Conselho da UIT e de seus comitês e grupos de trabalho (SUP 58 e MOD 60B);
 - c. Modificação nas competências específicas do Conselho: c.1) quanto ao processo de exame e deliberação orçamentária, subordinado às decisões, limites e planejamento da Conferência de Plenipotenciários (MOD 73); e c.2) quanto à responsabilidade pela coordenação da União com outras organizações internacionais, inclusive por meio da celebração de acordos provisórios, sujeitos à aprovação da Conferência de Plenipotenciários (MOD 80);
 - d. Alteração em algumas das competências do Secretário-Geral quanto: d.1) à preparação de recomendações para a primeira reunião dos chefes de delegação (MOD 96); d.2) aos parâmetros, preparação e submissão da

- proposta de orçamento bienal (MOD 100); e à participação, em caráter consultivo, pessoalmente ou na figura do Vice-Secretário Geral, das conferências ou qualquer outra reunião da União (MOD 105);
- e. Imposição ao Comitê de Coordenação da confecção de um relatório de atividades a ser disponibilizado aos Estados Membros (MOD 111);
 - f. Atualização de uma das atribuições do Diretor do Bureau de Radiocomunicações (MOD 178) e do Diretor do Bureau de Normalização das Telecomunicações (MOD 203), quanto ao intercâmbio de informações com os Estados Membros e Membros do Setor, preparação e atualização da documentação e das bases de dados do respectivo Setor e organização da sua publicação;
 - g. Definição das competências das conferências Mundiais de Desenvolvimento das Telecomunicações quanto ao estabelecimento de programas de trabalho e diretrizes com prioridades para o desenvolvimento das telecomunicações (MOD 209);
 - h. Configuração do Grupo Assessor (Consultivo) de Desenvolvimento das Telecomunicações (MOD 215C);
 - i. Alterações nas competências específicas do Diretor do Bureau de Desenvolvimento das Telecomunicações, quanto ao intercâmbio de informações com os Estados Membros e Membros do Setor, preparação e atualização da documentação e das bases de dados do Setor e organização da sua publicação (MOD 220);

- j. Atualização dos procedimentos para a participação de entidades e organizações distintas das administrações nas atividades da União, em especial de organizações regionais e outras organizações internacionais de telecomunicações, de normalização, de financiamento ou de desenvolvimento (MOD 235); organizações regionais de telecomunicações a que se refere o Artigo 43 da Constituição da UIT, agências especializadas das Nações Unidas e a Agência Internacional de Energia Atômica (MOD 236), bem como agências operadoras reconhecidas, organismos científicos ou industriais e as instituições de financiamento ou de desenvolvimento autorizadas pelo Membro interessado (MOD 237), sendo igualmente estabelecidos os procedimentos de retirada (MOD 240);
- k. Definição do procedimento para submissão de recomendações de uma conferência a outra (MOD 251);
- l. Atualização dos critérios de admissão às Conferências de Plenipotenciários (MOD 269 e 269E), às Conferências de Radiocomunicações (MOD 278, MOD 279 e MOD 280) e às Assembleias de Radiocomunicações, Assembleias Mundiais de Normalização das Telecomunicações e Conferências de Desenvolvimento das Telecomunicações (ADD 296bis, MOD 297, ADD 297bis, SUP 298A, SUP 298B, MOD 298C, SUP 298D, SUP 298E, SUP 298F);
- m. Estipulação da escala financeira com base na qual os Estados Membros e os Membros do

Setor escolherão sua classe contributiva (MOD 468);

- n. Estabelecimento das condições de ressarcimento das despesas das conferências, assembleias e reuniões por certas organizações e Membros dos Setores (MOD 476);
- o. Prescrição quanto à identificação do Setor beneficiado pela contribuição de Membro de um Setor em caráter de ressarcimento das despesas da União a que se refere o número 159A da Constituição (MOD 480A);
- p. Estipulação da possibilidade de autorização pelo Conselho, em circunstâncias excepcionais, da redução do número de unidades contributivas, quando um Membro de Setor solicitar e demonstrar impossibilidade de manter por mais tempo sua contribuição na classe escolhida inicialmente (MOD 480B); e
- q. Mudança na definição do termo “observador” (MOD 1002).

Os Atos Finais da Conferência de Plenipotenciários de Guadalajara, firmada no dia 22 de outubro de 2010, trazem:

- 3. Instrumento de Emenda à Constituição da UIT, com uma emenda ao texto:
 - a. Definição do procedimento e dos parâmetros de redução das contribuições de um Estado Membro (MOD 165);
- 4. Instrumento de Emenda à Convenção da UIT, com uma emenda ao texto:
 - a. Estipulação da escala financeira com base na qual os Estados Membros e os Membros do

Setor escolherão sua classe contributiva (MOD 468).

Os Instrumentos de Emenda entrarão em vigor para o Brasil no plano internacional quando o País vier a depositar instrumento de ratificação relativo ao mencionados Instrumentos.

É o Relatório.

II .VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar os textos dos Instrumentos de Emenda à Constituição e à Convenção da União Internacional de Telecomunicações (UIT), contidos nos Atos Finais das Conferências de Plenipotenciários de Antalya (PP-06) e Guadalajara (PP-10).

A União Internacional de Telecomunicações, agência especializada das Nações Unidas em matéria de tecnologias da informação e comunicação (TICs) desde 1947, é a sucessora da União Internacional de Telégrafos, fundada em Paris, em 17 de maio de 1865, sendo uma das mais antigas organizações intergovernamentais do mundo. Sua missão precípua é a padronização e a regulamentação das ondas de rádio e das telecomunicações internacionais, a promoção da cooperação e emprego racional de todas as categorias de telecomunicações, o estímulo ao desenvolvimento, exploração e disseminação dos meios técnicos e padrões regulatórios, incluindo a cooperação na atribuição de órbitas de satélites e incremento da infraestrutura de telecomunicações nos países em desenvolvimento.

As áreas de atuação desse organismo têm acompanhado os avanços nas tecnologias de telecomunicações e informação, abrangendo desde a telegrafia, no século XIX, até a comunicação por satélites, redes de dados de última geração, difusão de rádio e televisão, convergência entre telefonia fixa e móvel, navegação aeronáutica e marítima, radioastronomia, entre outras.

A UIT é uma das poucas organizações intergovernamentais baseadas na parceria entre o setor público e o privado. Entre seus membros, estão 193 Estados e cerca de 700 companhias públicas e privadas do setor de telecomunicações, bem como entidades setoriais de

alcance internacional e regional. Pesam em favor do reconhecimento internacional da UIT a longevidade de sua missão, seu alcance universal e a participação, nos estudos e no desenvolvimento de padrões regulatórios, de representantes da sociedade civil, incluindo universidades, centros de pesquisa e empresas. O Brasil, que foi membro da União Internacional de Telégrafos desde 4 de julho de 1877, aprovou a Constituição e Convenção da UIT de 1992 por meio do Decreto nº 2.962, de 1999, bem como os Instrumentos de Emenda adotados pela Conferências de Quioto (1994), Minneapolis (1998) e Marraqueche (2002). Além desses encontros, foram realizadas as Conferências de Antalya (2006), Guadalajara (2010) e Busan (2014).

A União é composta por Conferências de Plenipotenciários, um Conselho, uma Secretaria-Geral, Conferências Mundiais sobre Telecomunicações (UIT Telecom) e três setores temáticos (Radiocomunicações, Normalização e Desenvolvimento), cada qual estruturado em torno de Conferências Mundiais e Regionais, Grupos Consultivos, Grupos de Estudo, Diretorias e Escritórios (Bureaux). O Setor de Radiocomunicações gerencia e normaliza o espectro de radiofrequências e os recursos de órbitas de satélites, buscando assegurar seu uso racional, equitativo, eficiente e econômico. O Setor de Normalização das Telecomunicações, que compõe o propósito original da organização, propõe padrões globais e políticas regulatórias (exceto em relação ao rádio), em consulta com o setor produtivo, de modo a garantir o funcionamento eficiente e livre de interferência, a integração e a compatibilidade dos sistemas de comunicação ao redor do globo, bem como o acesso aos diversos mercados nacionais, permitindo ambientes mais favoráveis ao investimento e à produção de equipamentos de melhor qualidade a um menor custo. O Setor de Desenvolvimento das Telecomunicações procura facilitar e estimular o desenvolvimento mundial das telecomunicações e disseminar o acesso equitativo, sustentável e econômico à infraestrutura e serviços de TIC ao maior número de pessoas, por meio da organização e coordenação de atividades de assistência e de cooperação técnica. Por meio de escritórios regionais e de área, a UIT procura se aproximar dos membros e adaptar suas atividades às suas necessidades específicas.

No Brasil, criou-se em 1992 o Escritório da UIT para a Região das Américas, com foco em estratégias de desenvolvimento regional do setor das telecomunicações, sobretudo para países em desenvolvimento.

Atualmente, o Brasil é signatário de diversos projetos de cooperação técnica com a UIT. Em retrospecto, esse organismo desempenhou importante papel no processo de privatização e modernização das telecomunicações brasileiras, incluindo o acompanhamento da criação do atual órgão regulador, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Nos últimos anos, a UIT esteve presente em importantes projetos de desenvolvimento das telecomunicações no Brasil e em ações de apoio à integração das comunidades indígenas, de crianças e jovens brasileiros na sociedade da informação, em cooperação com o Ministério das Comunicações e com a Anatel.

Por ser um dos principais fóruns de debate e criação de normas e padrões para o dinâmico e estratégico setor das telecomunicações, a participação brasileira em seus órgãos assume especial importância. Como exemplo disso, citamos os grupos de trabalho e resoluções sobre a governança na internet, área emergente no seio da UIT, marcada por abordagens divergentes e controversas, com grande potencial de impacto sobre a abertura, regulação, privacidade, liberdade, funcionalidade, segurança e estabilidade da grande rede de computadores mundial. A adoção de um modelo de governança, arquitetura, operações, segurança e relações comerciais que garanta a livre circulação de informações, conteúdos e ideias, baseado no sucesso do atual modelo multissetorial e livre de controle governamental, dependerá do ativismo do governo brasileiro em fóruns como a UIT e da transparência e abertura ao diálogo com a sociedade civil, valores estes apontados como deficientes no debate sobre a nova governança da internet travado na ONU e em suas agências especializadas.

No sentido de bem desempenhar essas tarefas na arena multilateral da União Internacional de Telecomunicações, faz-se necessária a atualização do acervo normativo básico dessa organização em relação ao Brasil, por meio da aprovação e ratificação dos Instrumentos de Emenda contidos nos Atos Finais das Conferências de Plenipotenciários de Antalya (2006) e Guadalajara (2010), que trouxeram algumas inovações pontuais à Constituição e à Convenção da UIT, relativas a aspectos da sua vida político-administrativa e governança, adotadas conforme procedimento previsto no Artigo 55 da Constituição da UIT e Artigo 42 da Convenção da UIT. Essas alterações visam a aperfeiçoar a participação de Membros de Setor e Associados nos órgãos da entidade, aumentar o intercâmbio de informações entre Estados Membros, otimizar o processo orçamentário e a economicidade

do planejamento financeiro da organização, atualizar os parâmetros de contribuição dos Membros, entre outros aspectos, conforme sinteticamente relatamos no preâmbulo deste Parecer.

Ressaltamos que as alterações propostas pelos Instrumentos de Emenda à Constituição e à Convenção da UIT foram objeto de negociação e deliberação na Conferência de Plenipotenciários, as quais contaram com a presença de representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério das Comunicações e Agência Nacional de Telecomunicações.

Do ponto de vista formal, consideramos tecnicamente necessária a atualização redacional da ementa e da cláusula de aprovação do projeto de decreto legislativo a ser apresentado por esta Comissão, de maneira a bem refletir o conteúdo normativo sujeito a internalização, tendo como exemplo o Decreto Legislativo nº 897, de 2009, que aprovou “o texto do Instrumento de Emenda à Constituição da União Internacional de Telecomunicações (Genebra, 1992) com Emendas feitas pela Conferência Plenipotenciária (Quioto, 1994) e pela Conferência Plenipotenciária (Mineápolis, 1998), aprovado em Marraqueche, em 18 de outubro de 2002, juntamente com as reservas feitas pelo Brasil.”

Estamos a deliberar, de fato, sobre a aprovação congressual dos Instrumentos de Emenda à Constituição da UIT e à Convenção da UIT, que também pressupõe as modificações apresentadas na seção “Declarações e Reservas”, contidos nos Atos Finais das Conferências de Plenipotenciários de Antalya (PP-06) e Guadalajara (PP-10). Não se cuida, portanto, de todo o acervo normativo produzido pelas Conferências, até porque os mencionados Atos Finais trazem outros atos internacionais, de natureza institucional autonormativa ou heteronormativa, como: a) emendas aos Regulamento Interno das Conferências, Assembleias e Reuniões da União; b) Decisões várias; e c) Resoluções várias, inclusive relativas ao Plano Financeiro e ao Plano Estratégico da União.

Dentro dos contornos do atual sistema de internalização de normas internacionais, tem-se adotado a prática (*extra legem*) de somente submeter à aprovação congressual os atos normativos de organizações internacionais que importem a modificação formal de seus tratados

constitutivos¹, ou que, sendo de natureza derivada (direito institucional ou operacional), inovem o ordenamento jurídico pátrio em matéria de hierarquia de lei federal, tragam encargos orçamentário-financeiros ou alguma obrigação a ser executada em território nacional não previamente autorizada no tratado constitutivo da organização ou em alguma decisão institucional já incorporada ao ordenamento doméstico². Conforme a lógica desse costume e independentemente da sua propriedade e consistência, claro está que se devem submeter ao crivo parlamentar somente os Instrumentos de Emenda e respectivas Declarações e Reservas, contidos nos Atos Finais das Conferências de Plenipotenciários, e não o conjunto de textos normativos resultante das deliberações dessas Conferências.

Ainda nesse ensejo e considerando os princípios constitucionais e republicanos de harmonia e independência entre os Poderes, reputamos essencial para a formação de uma convicção parlamentar fundamentada – de aprovação, rejeição ou aprovação condicionada dos atos internacionais juridicamente vinculantes ao Brasil – a apresentação do completo teor de todo o acervo normativo, declaratório, interpretativo e reservativo que o acompanha, modula ou condiciona. Isso decorre do fato de que, ao resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que importem compromisso jurídico ao Brasil no plano internacional, o Congresso Nacional deve estar instruído sobre atos jurídicos acessórios ou complementares ao próprio instrumento principal os quais tenham o condão de afetar o alcance e sentido dos direitos e obrigações nele contidos, como é o caso das declarações condicionantes ou reservativas que se apresentaram aos Instrumentos de Emenda à Constituição e à Convenção da UIT que aqui estamos a apreciar. Foi esse o procedimento adotado, ainda que limitado às declarações oferecidas pelo Brasil, no caso da Mensagem nº 766, de 2005,

¹ Esse atos internacionais, embora adotados no bojo de órgãos da organização internacional, podem ser considerados sob a moldura tradicional do direito convencional interestatal, a depender do procedimento de emenda disposto no tratado constitutivo da entidade. Isso porque o processo de criação na norma internacional, conquanto siga um procedimento decisório institucional, expressa o concurso das vontades individuais dos Estados Membros, que, inclusive, precisam ratificar os Instrumentos de Emenda para dar-lhe vigência no plano internacional e eficácia no plano interno, não se confundindo com a expressão da vontade institucional, que é autônoma e independente da vontade individual dos Membros, como decorrência da personalidade internacional da organização internacional (ato unilateral). Note-se que, no caso em tela, o Instrumento de Emenda, com suas Declarações e Reservas, é subscrito por representantes de cada Estado Membro, ao passo que as Resoluções e Decisões são adotadas em nome da organização, como expressão da vontade de um órgão colegiado competente segundo seu tratado constitutivo.

² Para uma competente exposição da questão sob a perspectiva da Chancelaria, cf. BENJAMIN, Daniela Arruda. *A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2014.

que encaminhou à aprovação do Congresso Nacional os Instrumentos de Emenda adotados pela Conferência de Plenipotenciários de Marraqueche (PP-02).

Como exemplo, citamos o texto original da própria declaração brasileira apresentada aos Atos Finais da Conferência de Plenipotenciários de Antalya (PP-06), a qual, conforme o disposto no Artigo 32B da Convenção da UIT, cumpre um importante papel de preservar o direito do Brasil de adotar salvaguardas aos seus interesses no caso de algum Membro incorrer no inadimplemento de alguma condição especificada nos Atos Finais ou no caso de se apresentarem reservas que sejam prejudiciais à operação dos serviços de telecomunicações no País:

“For the Federative Republic of Brazil:

In signing the Final Acts of the Plenipotentiary Conference (Antalya, 2006), the Brazilian delegation reserves for its Administration the right to take such measures as it might deem necessary to safeguard its interests if any Member State of the Union should in any way fail to respect the conditions specified in the Final Acts, or if the reservation made by any Member State should be prejudicial to the operation of telecommunications services in Brazil.

Furthermore, Brazil reserves the right to make additional specific declarations or reservations at the time of deposit of its notification to the International Telecommunication Union of its consent to be bound by the revisions to the Constitution and Convention and by the decisions adopted by the Plenipotentiary Conference (Antalya, 2006).” (Final Acts of the Plenipotentiary Conference (Antalya, 2006). Declarations and Reservations, D/R-27. Geneva, Switzerland: ITU, 2006, p. 48)

Igualmente digno de nota é o fato de tal salvaguarda não haver sido apresentada pelos representantes brasileiros aos Atos Finais da Conferência de Plenipotenciários de Guadalajara (PP-10).

Feitas essas ponderações, reputamos que o presente Acordo atende ao interesse nacional e ao preceito constitucional insculpido no art. 4º, Inciso IX, CF/88, de cooperação entre os povos para o progresso da

humanidade, razão pela qual votamos pela APROVAÇÃO dos textos dos Instrumentos de Emenda à Constituição e à Convenção da União Internacional de Telecomunicações (UIT), contidos nos Atos Finais das Conferências de Plenipotenciários de Antalya (PP-06) e Guadalajara (PP-10), nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2016.

Deputado VINICIUS CARVALHO
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2016
(MENSAGEM Nº 595, DE 2015)**

Aprova os textos dos Instrumentos de Emenda à Constituição e à Convenção da União Internacional de Telecomunicações (UIT), contidos nos Atos Finais das Conferências de Plenipotenciários de Antalya (PP-06) e Guadalajara (PP-10).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam aprovados os textos dos Instrumentos de Emenda à Constituição e à Convenção da União Internacional de Telecomunicações (UIT), contidos nos Atos Finais das Conferências de Plenipotenciários de Antalya (PP-06) e Guadalajara (PP-10).

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão das referidas Constituição e Convenção assim emendadas, 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 da Comissão, em de de 2016.

Deputado VINICIUS CARVALHO
Relator