

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 3.000, DE 2003

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 Interamericana de Energia Atômica, assinado em Viena, em 25 de setembro de 1988.

Autora: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado SERGIO MIRANDA

I - RELATÓRIO

1. O presente **projeto de decreto legislativo** tem por fim aprovar o texto do **Acordo Regional de Cooperação para a Promoção da Ciência e da Tecnologia Nucleares na América Latina e no Caribe – ARCAL** (*Regional Co-operation Agreement for the Promotion of Nuclear Science and Technology in Latin American and the Caribbean*), celebrado no âmbito da **Agência Internacional da Energia Atômica (AIEA)**, assinado em **Viena**, em **25 de setembro de 1988**, encaminhado ao Congresso Nacional, nos termos do **art. 49, I**, combinado com o **art. 84, VIII**, ambos da Constituição Federal, pela **Mensagem nº 421, de 29 de maio de 2002**, do Presidente da República, acompanhada da **Exposição de Motivos nº 0146, de 3 de maio de 2002**, do **Ministro de Estado das Relações Exteriores**.

2. Esclarece essa Exposição de Motivos que o **ARCAL** foi engendrado na esfera da **Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)** organização internacional independente, filiada à ONU, e da qual o Brasil é

membro fundador, tendo promulgado seu Estatuto pelo Decreto nº 42.155, de 27 de agosto de 1957. A **AIEA** busca promover a cooperação internacional nos usos pacíficos da energia nuclear, supervisionando materiais nucleares, impedindo seu emprego na produção de armamentos, conquistando a segurança nuclear mundial.

Esclarece mais a EM que o **ARCAL** destina-se a promover, estimular, coordenar e implementar atividades de cooperação para treinamento, pesquisa, desenvolvimento e aplicações de ciência e tecnologia nucleares, na América Latina e no Caribe, através de instituições nacionais e que esse Acordo objetiva possibilitar, oferecendo a estrutura necessária, que os Estados-membros promovam a cooperação horizontal, técnica e econômica, em projetos e programas nucleares de interesse comum para fins pacíficos, priorizando a cooperação entre países em desenvolvimento, de particular importância para o Brasil. O programa viabiliza, ainda, a transferência de tecnologia a países menos avançados e a colaboração de outras organizações públicas, privadas e não-governamentais, no campo nuclear.

Ademais, afora o Brasil, o **ARCAL** foi assinado pela Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Uruguai e Venezuela e ratificado por Costa Rica, Equador, El Salvador, México e Peru, constando, de seu **artigo XI**, que após o depósito do instrumento de ratificação de **dez países**, vigorará por **dez anos**, prorrogáveis por outros **cinco**. Todavia, consoante o **artigo XIII**, os participantes adquirem direitos e obrigações já durante o período para assinatura, que se encerrará em **setembro de 2003**, tendo o **Brasil** expressado **reservas** quanto a esse ponto, visto nosso sistema legal não permitir a entrada em vigor de acordos internacionais sem prévio endosso do Congresso Nacional.

Ressalta, porém, a Exposição de Motivos que a participação do País nesse tratado não provoca impacto orçamentário, vez não prevista contribuição financeira, periódica, exceto para projetos específicos, nos termos do **artigo IV**, observando, por fim, que o **ARCAL** foi examinado e recomendado pelos órgãos nacionais ocupados com assuntos nucleares, inclusive pela Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN.

3. Realça a COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL, acolhendo parecer do Relator, Deputado EDUARDO CAMPOS, que os autos *“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”.

4. Compõe-se o **Acordo** de **preâmbulo** e **treze artigos**.

No **preâmbulo**, os Estados reconhecem a existência de interesse comum nos respectivos programas de desenvolvimento nuclear, vindo a cooperação mútua a contribuir para a promoção da ciência e tecnologia nucleares utilizadas para fins pacíficos, lembrando que as funções estatutárias da **AIEA** abrangem o fomento à pesquisa, desenvolvimento e aplicação prática da energia atômica para usos pacíficos, através de parcerias, conforme conceituado pela Agência.

O **Artigo I** declina os objetivos do Acordo no **primeiro parágrafo**, adotando, no **segundo**, a denominação que o intitula.

O **Artigo II** prevê o **Conselho de Representantes Permanentes (CRA)**, tratando, no **primeiro parágrafo**, da **designação** desses representantes e 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 não participantes do Acordo).

O **Artigo III** cuida do **Conselho de Coordenação Técnica – CCTA**, em **três parágrafos** (designação de Coordenador Nacional, reuniões do CCTA e sua competência).

O **Artigo IV** cogita das **Obrigações dos Estados**, em **cinco parágrafos** (recursos, mecanismos de acesso e participação das equipes designadas 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** refere-se às **Obrigações da Agência**, em **quatro parágrafos**, dispondo, no **primeiro**, sobre o apoio a programas e projetos do **ARCAL**; no **segundo**, as funções secretariadas de competência da

AIEA; no **terceiro**, 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**, a forma dessas contribuições externas administradas pela **AIEA**, em consonância com o Conselho de Representantes do **ARCAL – CRA**.

O **Artigo VI** disciplina a **Responsabilidade Civil** para a cooperação internacional de terceiros, sob a égide do Acordo, a ser analisado conjuntamente com o **parágrafo terceiro** do **Artigo V**, prevendo hipótese de **isenção total** de **responsabilidade civil** para a **AIEA**, os Estados não participantes do Acordo, outras organizações não-governamentais e setor privado que participem nos termos e nas condições descritas no Acordo, da implementação **segura** de programas e projetos do **ARCAL**.

O **Artigo VII** exige compromisso de exclusiva **Utilização Pacífica** de toda e qualquer assistência técnica recebida por força do Acordo.

O **Artigo VIII** acoberta com **sigilo** as atividades técnicas a serem desenvolvidas em razão do Acordo (**Confidencialidade da Informação**).

O **Artigo IX** fixa o procedimento de **Solução de Controvérsias** por meios pacíficos desejados pelas partes, omitindo, contudo, a hipótese de não concordância com o meio de solução de litígios, aplicando-se, então, as **normas gerais** do **Direito Internacional**.

Os **Artigos X, XI e XII** exibem as **cláusulas finais** de praxe (assinatura e adesão; entrada em vigor e denúncia).

No **Artigo XIII**, em **Disposições Transitórias**, os Estados Partes decidem que 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. Quanto ao Brasil, apresentou **reserva** a essa disposição, em razão de o nosso sistema legal não permitir a entrada em vigor de acordos internacionais sem prévia autorização do Congresso Nacional, como informa a Exposição de Motivos (assinada eletronicamente, não havendo, na observação da **COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA**

NACIONAL, outro documento formal pertinente ao texto expresso da reserva propriamente dita).

5. Advertiu, logo de início, essa Comissão:

“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.”

6. Quando ao **mérito**, o parecer afirmou 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”.

Ilustrado com PAULO AFFONSO LEME MACHADO, que, na 10ª edição de seu Direito Ambiental Brasileiro, pontifica que “*quem cria o perigo, por ele é responsável*”, asseverou:

“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 consequências 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 consequências 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 responsabilidade possível deva também ser aplicável a quem financie destinado 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 conseqüência, 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, todavia, 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 costarriquenha.

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 consequência de toda essa argumentação, ponderou:

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

E concluiu:

“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.”

6. Apesar do despacho inicial ter determinado a audiência, ao lado das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e de Constituição e Justiça e de Redação, da COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, não consta dos autos manifestação dela.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Na forma do **art. 32, III**, do Regimento Interno, compete à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO a análise dos aspectos **constitucional, legal, jurídico, regimental** e de **técnica legislativa** de **projetos, emendas** ou **substitutivos** submetidos à apreciação da **Câmara** ou de suas **Comissões** (alínea a).

2. O **art. 84** da Constituição Federal atribui **privativamente** ao **Presidente da República**:

“VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;”

3. O **art. 49**, por outro lado, confere ao Congresso Nacional competência **exclusiva** para:

“I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;”

4. Assim, sob a óptica com que deve ser focalizada a proposição no seio desta Comissão, não se vislumbra, em princípio, óbice, capaz

de impedir sua regular tramitação, a não ser no **parágrafo único** do **art. 1º**, que em nome da boa técnica legislativa deve ter aprimorada a redação.

5. O voto é, então, pela **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** (com a ressalva apontada, objeto da emenda anexa), não só do **Acordo**, como do **Projeto de Decreto Legislativo nº 3.000, de 2003**, que aprova o seu texto.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado SERGIO MIRANDA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 3000, DE 2003

EMENDA Nº 1

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 Interamericana de Energia Atômica, assinado em Viena, em 25 de setembro de 1988.

Autora: COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Relator: Deputado SÉRGIO MIRANDA

Dê-se ao **parágrafo único** do **art. 1º** a seguinte redação:

Art. 1º

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

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado SÉRGIO MIRANDA
Relator