

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 516, DE 2018

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017, com sugestão de análise e deliberação na forma do § 3º do Art. 5º da Constituição Federal.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

I - RELATÓRIO

O Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 516, de 2018 o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49, combinado com o art. 84, VIII, da Constituição Federal. Acompanha a Mensagem a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores; da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; da Defesa; e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

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

Composto por 20 artigos, o TPAN tem por objetivo a criação de um arcabouço jurídico que permita alcançar e manter a completa eliminação



das armas nucleares do mundo. Dessa forma, proscreeve o uso, a ameaça de uso, a posse, o desenvolvimento, a aquisição, o teste, a fabricação e o estoque de armas nucleares, a transferência ou recebimento de armas nucleares e/ou o controle sobre estas, a assistência para o desenvolvimento de atividades vedadas pelo Tratado, o estacionamento, a instalação ou a colocação de quaisquer armas nucleares no território ou em qualquer local sob a jurisdição de um Estado Parte. Além disso, o acordo recorre ao sistema de verificação e salvaguardas abrangentes da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) ou de uma autoridade internacional designada pelas Partes (nos casos de reversão de programas nucleares com fins bélicos).

Em seu Preâmbulo, o TPAN assinala, entre outros considerandos, a eliminação das armas nucleares como um “bem público global”, de modo que o Tratado busca atender “a interesses de segurança tanto nacionais quanto coletivos”. Observa-se, ainda, que a completa eliminação dessas armas, conforme os mecanismos de verificação e monitoramento contemplados, é considerada “a única forma de garantir que tais instrumentos jamais sejam utilizados novamente em quaisquer circunstâncias”.

O Preâmbulo também reconhece a vinculação do Tratado aos princípios e às normas do Direito Internacional Humanitário, em particular ao princípio segundo o qual o direito das partes em um conflito armado de escolherem os métodos ou meios de combate não é ilimitado. Nesse sentido, as Partes signatárias entendem que são proibidos ataques indiscriminados e o recurso a meios e métodos que causem lesões supérfluas ou sofrimento desnecessário ou que violem normas de proteção do meio ambiente. Dessa forma, consideram que “qualquer uso de armas nucleares seria contrário às normas do direito internacional aplicável em conflitos armados, em particular os princípios e normas do Direito Internacional Humanitário”.

Para os signatários do TPAN, é imperativo o desarmamento nuclear, sendo urgente que se alcance e mantenha um mundo livre de armas nucleares. Contudo, ressalva é feita, ainda no Preâmbulo, de que nenhuma disposição do Tratado deve ser interpretada de modo a afetar “o direito inalienável de seus Estados Partes de desenvolverem a pesquisa, a produção e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, sem discriminação”.



Na parte vinculante do Tratado, o **Artigo 1** assinala o rol de proscricções contempladas. Assim, cada Estado Parte compromete-se a jamais, em nenhuma circunstância: (a) desenvolver, testar, produzir, fabricar, ou por outros meios adquirir, possuir ou armazenar armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares; (b) transferir para qualquer recipiendário, de qualquer maneira, armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares ou o controle sobre tais armas ou dispositivos explosivos, de maneira direta ou indireta; (c) receber a transferência de ou o controle sobre armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares, de maneira direta ou indireta; (d) utilizar ou ameaçar utilizar armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares; (e) assistir, encorajar ou induzir quem quer que seja, de qualquer forma, a realizar qualquer atividade proibida a um Estado Parte nos termos do presente Tratado; (f) solicitar ou receber assistência, de qualquer forma, de quem quer que seja, para realizar qualquer atividade proibida a um Estado Parte nos termos do presente Tratado; (g) permitir qualquer estacionamento, instalação ou desdobramento de armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares em seu território ou em qualquer local sob sua jurisdição ou controle.

O **Artigo 2**, por sua vez, estipula a obrigação das Partes de apresentar uma declaração ao Secretário-Geral das Nações Unidas, em até 30 dias após a entrada em vigor do Tratado, que informe: a) se tinha propriedade, posse ou controle de armas nucleares ou dispositivos explosivos nucleares e se eliminou seu programa de armas nucleares, incluindo a eliminação ou conversão irreversível de todas instalações relacionadas a armas nucleares, antes da entrada em vigor do presente Tratado para esse Estado Parte; b) se ainda tem a propriedade, posse ou controle de quaisquer armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares; e c) se há armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares em seu território ou em qualquer lugar sob sua jurisdição ou controle que são de propriedade, posse ou controle de outro Estado.

Já o **Artigo 3** trata das salvaguardas aplicáveis aos Estados Partes que não possuíam armas nucleares após 7 de julho de 2017. Essas Partes devem manter, no mínimo, suas obrigações em matéria de



salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) vigentes no momento da entrada em vigor do Tratado, sem prejuízo de quaisquer instrumentos relevantes adicionais que possa adotar no futuro. Para as Partes que não possuem acordo de salvaguardas abrangentes (INFCIRC/153 (Corrigido)) com a AIEA, impõem-se a obrigação de negociar um acordo em até 180 dias após a entrada em vigor do Tratado para essa Parte, e torná-lo eficaz em até 18 meses, mantendo essas obrigações a partir dessa data, sem prejuízo de quaisquer instrumentos relevantes adicionais que possam adotar no futuro.

O **Artigo 4** define os procedimentos relativos à eliminação de armas nucleares e seus programas de desenvolvimento para os Estados que as possuíam após 7 de julho de 2017, quer tendo procedido à sua eliminação antes da entrada em vigor do Tratado para essas Partes, quer não.

Consta do **Artigo 5** a adoção das medidas nacionais necessárias à implementação das obrigações nos termos do Tratado, inclusive de natureza legal e administrativa, bem com a previsão de sanções penais a jurisdicionados de um Estado Parte para impedir e reprimir atividades proibidas pelo Tratado por jurisdicionados seus ou em território sob sua jurisdição ou controle.

O **Artigo 6** impõe o dever ao Estado Parte de prestar assistência, sem discriminação, a indivíduos jurisdicionados que sejam afetados pelo uso ou testes de armas nucleares, incluindo cuidados médicos, reabilitação, apoio psicológico, inclusão social e econômica, bem como o dever de restauração ambiental de áreas contaminadas sob sua jurisdição, independentemente da origem ou responsabilidade pelo uso ou teste de armas nucleares.

Por seu turno, o **Artigo 7** define uma obrigação geral de cooperação entre as Partes para facilitar a implementação do Tratado. Assim, ao Estado Parte que tenha utilizado ou testado armas nucleares ou quaisquer outros dispositivos explosivos nucleares, compete a responsabilidade de prestar assistência adequada aos Estados Partes afetados, com o objetivo de assistir às vítimas e restaurar o meio ambiente.



O **Artigo 8** disciplina a realização das reuniões regulares e extraordinárias dos Estados Partes. As Partes podem se reunir para considerar e, quando necessário, tomar decisões sobre a aplicação ou implementação do Tratado, sobre a adoção de medidas para a eliminação de programas de armas nucleares de maneira verificável e irreversível, dentro de prazos determinados, incluindo protocolos adicionais ao Tratado, e sobre demais questões decorrentes da execução do instrumento.

A responsabilidade sobre os custos da aplicação do Tratado é prevista no **Artigo 9**. Nesse sentido, custos das reuniões das Partes, das conferências de exame, das reuniões extraordinárias e de secretariado devem ser arcados pelas Partes de acordo com a escala ajustada de contribuições das Nações Unidas. Já os custos relativos à implementação de medidas de verificação exigidas pelo Artigo 4, bem como aqueles relativos à destruição de armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares e à eliminação de programas de armas nucleares, incluindo a eliminação ou conversão de todas as instalações relacionadas a armas nucleares, deverão ser arcados pelos Estados Partes aos quais se aplicam.

O **Artigo 10** dispõem sobre o direito das Partes de propor emendas ao Tratado a qualquer tempo após sua entrada em vigor. São estabelecidos os procedimentos para a propositura, assinalando-se que as emendas obrigam apenas as Partes que depositarem os instrumentos de ratificação ou de aceitação, passando a vigorar 90 dias após o depósito de instrumentos de ratificação que representem a maioria das Partes. Posteriormente, a emenda entrará em vigor para qualquer outra Parte 90 dias após o depósito do instrumento de ratificação da emenda.

O **Artigo 11** trata da solução de controvérsias entre as Partes relacionadas à interpretação ou aplicação do Tratado, as quais devem ser dirimidas por meio de negociação ou outro meio pacífico de escolha das Partes, de acordo com o Artigo 33 da Carta das Nações Unidas.

O **Artigo 12** conclama as Partes a encorajar os Estados não participantes do instrumento a dele fazerem parte, com o objetivo de alcançar a adesão universal.



Enquanto o **Artigo 13** abre a todos os Estados a assinatura do Tratado na Sede nas Nações Unidas em Nova York, a partir de 20 de setembro de 2017, o **Artigo 14** estabelece que o Tratado se sujeita à ratificação, aceitação ou aprovação dos Estados signatários, estando igualmente aberto à adesão.

O **Artigo 15** estipula que o instrumento deve entrar em vigor 90 dias após o depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. Para os Estados que vierem a aderir ao instrumento após sua entrada em vigor, o Tratado entrará em vigor para essa Parte 90 dias após o depósito do respectivo instrumento. Note-se que o **Artigo 16** proíbe a apresentação de reservas ao TPAN.

De acordo com o **Artigo 17**, o Tratado terá duração ilimitada e poderá ser denunciado por uma Parte que, no exercício de sua soberania nacional, decidir que acontecimentos extraordinários, relacionados ao objeto do Tratado, ponham em risco os interesses supremos de seu país. O referido Estado Parte deve notificar sua denúncia ao Depositário, incluindo uma exposição dos acontecimentos extraordinários que, a seu juízo, tenham colocado em risco seus interesses supremos. A denúncia produz efeitos após 12 meses da data de recebimento da notificação, caso a Parte não esteja em um conflito armado durante esse período. Nesse caso, continuará obrigada pelo Tratado e qualquer protocolo adicional vigente até não ser mais parte em um conflito armado.

O **Artigo 18** estabelece que o Tratado deve ser implementado sem prejuízo às obrigações assumidas pelos Estados Partes no que diz respeito aos acordos internacionais existentes vigentes de que sejam partes, quando essas obrigações forem compatíveis com o presente Tratado.

Como depositário do TPAN, é indicado o Secretário-Geral das Nações Unidas, na forma do **Artigo 19**. O **Artigo 20** assinala igualmente autênticos os textos do Tratado nas línguas oficiais das Nações Unidas (árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo).

É o Relatório.



II - VOTO DO RELATOR

II.1 ANÁLISE DO TRATADO

Assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017, o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) tem por objetivo criar uma obrigação jurídica universal de proibição das armas nucleares, proscrevendo seu uso, ameaça de uso, posse, desenvolvimento, aquisição, teste, fabricação, estoque, transferência ou recebimento, controle direto ou indireto, estacionamento, instalação, colocação em território jurisdicionado por algum Estado Parte, bem como assistência ou sua solicitação, encorajamento ou indução ao desenvolvimento de atividades que resultem em atividade proibida pelo Tratado, de modo a se atingir a total eliminação das armas nucleares, conforme exposto em nosso Relatório.

O aspecto central do TPAN é, portanto, impedir que Estados não nuclearmente armados desenvolvam essa capacidade, e, paralelamente, fazer com que Estados que já disponham de arsenais nucleares submetam-se a negociações com prazo determinado para implementar um programa verificável de eliminação irreversível de seus arsenais e de conversão irreversível de seus programas nucleares, que também devem passar a se submeter a salvaguardas abrangentes da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Seus defensores assinalam que o instrumento representaria tanto uma *continuidade com as obrigações de desarmamento geral* quanto uma *ruptura com perspectivas de controle e redução de armamentos*. Também rompe com visões de segurança internacional lastreadas na administração da *dissuasão nuclear, da estabilidade ou equilíbrio estratégico*, e da não-proliferação de armas nucleares.

De fato, o que se propõe com o TPAN é uma total e imediata supressão de armas nucleares pelas Partes, que devem envidar esforços conclamar todos os Estados a aderirem a essa iniciativa. Em um mundo ideal, a proposta seria meritória. Entretanto, mostra-se verdadeiramente inefetiva e ilusória em um sistema internacional cada vez mais complexo, dinâmico e conflituoso. Ademais, gera grandes vulnerabilidades a qualquer país que



se veja diante da necessidade de recorrer à força para se defender de injustas agressões de outros Estados.

Indiscutivelmente, o TPAN impõe restrições ao direito soberano dos Estados de desenvolver distintas capacidades defensivas e dissuasórias, com destaque para as capacidades nucleares. Observemos que, não por acaso, nenhum dos nove Estados que reconhecidamente possuem armas nucleares – Estados Unidos, Rússia, China, França, Reino Unido, Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte – assinou o tratado. Além disso, membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com exceção dos Países Baixos (que participaram das negociações, mas votaram contra), também se abstiveram.

Portanto, se em outubro de 2025 o rol de 95 signatários e 74 Estados Partes do TPAN parece expressivo¹, destacamos que a maioria dessas nações são países em desenvolvimento, sem perspectiva de estabelecer de programas nucleares a médio prazo. A título de curiosidade, embora praticamente todos os países sul-americanos tenham assinado o Tratado, nota-se a ausência da Argentina, que nem chegou a subscrever o acordo.

Ainda sobre os signatários do tratado que ora analisamos, acrescentamos que os países não nuclearmente armados que são aliados e/ou se inserem sob o manto protetor de pactos de defesa coletiva com Estados nuclearmente armados (possuindo ou não artefatos nucleares em seu território) **não votaram na adoção do TPAN na Assembleia-Geral da ONU**. Exemplos são Armênia, Austrália, Bélgica, Belarus, Bulgária, Canadá, Coreia do Sul, Croácia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Hungria, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Montenegro, Noruega, Polônia, Portugal, República Tcheca, Romênia, Quirguistão, Tajiquistão, Turquia. Também não votou a Finlândia, que entrou oficialmente para a OTAN em 2023. A Suécia, que ingressou na OTAN em 2024, aprovou a adoção do texto, mas não assinou o instrumento. Os Países Baixos, membros da OTAN, foram os únicos, reiteramos, a votar contra.

¹ Para informações atualizadas sobre o processo de adesão ao TPAN, vide a página oficial Organização das Nações Unidas (ONU): UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS. *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. Status of the Treaty*. Disponível em: <https://treaties.unoda.org/t/tpnw>.



Armênia, Belarus, Quirguistão e Tajiquistão fazem parte da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO), encabeçado pela Federação da Rússia, cuja doutrina nuclear prevê a dissuasão estendida a aliados. Belarus também faz parte do Estado da União com a Rússia.

Diante de um *dilema de segurança* do qual não podemos escapar, em que a diminuição da capacidade nuclear e militar abaixo de determinado patamar pode pôr em dúvida a própria credibilidade de sua capacidade dissuasória e em que a disponibilidade da tecnologia nuclear aumenta o risco da proliferação nuclear, esse grupo de países têm permanecido aquém da sua obrigação de desarmamento e, ao contrário, buscam modernizar seus arsenais e meios de disseminação, ainda que racionalizando o número de ogivas operacionais e posicionadas. Alegam, ainda, que, do ponto de vista histórico e estatístico, o período de existência da dissuasão nuclear foi muito mais estável do que os períodos de dissuasão convencional, inexistindo após 1945 qualquer explosão nuclear em combate (afora os próprios testes) ou lançamento accidental ou não autorizado, roubo de armamento ou acidente sério com armas nucleares de conhecimento público. Haveria, assim, uma redução da probabilidade de guerras totais entre grandes potências com o advento da dissuasão nuclear, o que contribuiria para a estabilidade do sistema internacional.² Ao mesmo tempo, cobram dos países não nuclearmente armados a submissão a exigências cada vez maiores de inspeções e controle sobre seus programas nucleares pacíficos.

E o Brasil? O País tem participado ativamente das Conferências de Exame do *Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP)*, que entrou em vigor em 1970 e teve sua vigência prorrogada indefinidamente a partir de 1995, e de outros foros multilaterais acerca desse tema, como a I Comissão da Assembleia-Geral das Nações Unidas e a Conferência do Desarmamento. O Brasil tem defendido que a *atenção a ser concedida à não-proliferação não pode servir de obstáculo ao desenvolvimento da pesquisa, da produção e da utilização da energia nuclear para fins pacíficos, bem como à completa eliminação das armas*

² TERTRAIS, Bruno. *In Defense of Deterrence The Relevance, Morality and Cost-Effectiveness of Nuclear Weapons*. (In collaboration with the Atomic Energy Commission (CEA)). Proliferation Papers, Institut Français des Relations Internationales (Ifri), Fall 2011.



nucleares. É claro que foge completamente à nossa tradição de política externa ser tolhido em suas escolhas sobre por onde se conduzir, inclusive na área nuclear.

Dessa forma, se defende a solução pacífica das controvérsias, o Brasil não deve, contudo, submeter-se a qualquer imposição em seu legítimo direito de defesa, para o qual deve ter condições de desenvolver e empregar quaisquer meios que soberanamente entenda como adequados. Ora, ao banir completamente o recurso a capacidades nucleares de defesa, estabelecendo que as estratégias de defesa nacional calcadas na dissuasão nuclear são incompatíveis com o Direito Internacional Humanitário (DIH, também chamado de Direito Internacional dos Conflitos Armados – DICA), o TPAN divide o mundo mais que o une, e fere o direito natural à sobrevivência de todo Estado soberano.

A verdade é que, com o TPAN, o mundo se dividiria entre aqueles que não têm e não podem desenvolver tecnologia nuclear por força do tratado e aqueles que já têm essas capacidades ou buscam assegurar o direito de desenvolvê-las, caso julguem necessário, por exemplo, à sua segurança na conturbada ordem internacional. Resta-nos decidir em qual desses grupos desejamos estar. E, convenhamos, a probabilidade de o TPAN vir a lograr o objetivo de eliminação das armas nucleares é extremamente remota.

Em contraposição aos argumentos dos que professam o TPAN como a grande alternativa para garantir a paz e a segurança internacionais, assinalamos a conclusão da *Opinião Consultiva da Corte Internacional de Justiça [CIJ] referente ao caso “Legalidade da ameaça ou do uso de armas nucleares”*, emitida em 8 de julho de 1996. Diante da referida consulta, a CIJ, órgão jurisdicional que constitui a mais autorizada sede de interpretação sobre o Direito Internacional, considerou que:

1) inexistente norma convencional ou consuetudinária abrangente ou universal que seja proibitiva da ameaça ou uso de armas nucleares;

2) a ameaça ou uso de armas nucleares não é



intrinsecamente incompatível com a Carta das Nações Unidas quando se inserir no direito à legítima defesa (*jus ad bellum*);

3) a ameaça ou uso de armas nucleares deve se submeter aos requisitos de obrigações contidas em tratados internacionais aplicáveis à matéria e ao Direito Internacional Humanitário (*jus in bello*), não sendo, portanto, com ele intrinsecamente incompatível;

4) embora a ameaça e uso das armas nucleares dificilmente seja compatível com o DIH, não se pode concluir que seja um ilícito internacional no caso de circunstâncias extremas de legítima defesa, em que a própria sobrevivência do Estado esteja em jogo;

5) existe uma obrigação de perseguir, de boa-fé, e concluir negociações conducentes ao desarmamento nuclear em todos os seus aspectos sob estrito e efetivo controle internacional.³

No mundo em nos encontramos hoje, não podemos abrir mão de recorrer ao desenvolvimento de capacidades nucleares, não de caráter ofensivo, mas para defesa e dissuasão. Essas capacidades nucleares trazem uma vantagem significativa em relação aos armamentos convencionais. Diante de seu potencial estratégico, os países nuclearmente armados, e aliados dependentes de sua proteção nuclear, consideram que a dissuasão nuclear continua a ser vital para sua segurança enquanto não houver a supressão completa de armas nucleares e de outros armamentos que lhes imponham uma ameaça existencial. Principais destinatários do TPAN, esses países, repetimos, não participaram do seu processo negociador e chegaram, alguns, a manifestar sua intenção de jamais a ele aderir.

Cabem algumas considerações acerca dos mecanismos de salvaguardas do TPAN. Argumenta-se que não haveria criação de novas

³ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion of 8 July 1996)*. ICJ Reports 1996, p. 226-267. Em situações em que a condição da necessidade (resposta a uma agressão maciça em que a sobrevivência do Estado e sua população esteja em jogo) e da proporcionalidade (resposta suficiente para repelir a agressão) sejam preenchidas, as armas nucleares poderiam ser legalmente utilizadas conforme o Direito Internacional geral contemporâneo. Do ponto de vista do DIH, considera-se que, com a tomada de uma série de precauções, como detonações em altitude que diminuam efeitos radioativos (grande parte da energia de uma detonação termonuclear se torna deslocamento de ar e calor), direcionamento a alvos militares ou que não sejam civis *per se*, controle de danos colaterais em relação aos benefícios militares esperados (dentro de uma crise nuclear em que a sobrevivência do Estado esteja em jogo), o uso de tais armas poderia ser consideradas compatíveis com o DIH.



obrigações com base no texto do Tratado. Contudo, não está afastada a possibilidade de que essas salvaguardas venham a ser criadas por futuras emendas ou decisões da Conferência das Partes. O Tratado apenas exige que os Estados que não possuem armas nucleares mantenham suas obrigações de salvaguardas junto à AIEA vigentes no momento da entrada em vigor do Tratado, o que, para o Brasil, corresponde ao compromisso firmado no Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, AIEA e ABACC, inspirado no modelo de salvaguardas abrangentes. Pergunto aos Senhores Deputados se estamos dispostos a submeter o Brasil a amarras futuras decididas pelas Partes do TPAN, que, diga-se de passagem, não admite reservas.

Destacamos, ainda, a possível criação de **novas obrigações jurídicas** com a ratificação do TPAN, para além daquelas de natureza convencional ou constitucional já existentes. Atualmente, o Brasil pode cumprir suas obrigações de uso pacífico da tecnologia nuclear em seu território e, simultaneamente, fazer parte de **tratados ou compromissos de segurança coletiva com Estados nuclearmente armados em que viesse a beneficiar-se da dissuasão nuclear estendida**, ou seja, da proteção sob o guarda-chuva nuclear de terceiros Estados, desde que não permitisse o posicionamento do armamento de terceiros em seu território.

Essa possibilidade jurídica desapareceria com a ratificação do TPAN, pois o objeto e o propósito desse instrumento impedem a própria existência de armas nucleares e o seu uso como instrumento dissuasivo, sendo igualmente incompatível com a adoção de conceitos, doutrinas e ações que, mesmo indiretamente, se valham desse armamento. **Mais grave, mesmo diante de circunstâncias extremas de legítima defesa ou de ameaças existenciais à Nação, o Brasil não poderia se desvincular dessa limitação ao engajamento em um pacto defensivo de dissuasão estendida ainda que estivesse sob ataque, e, mesmo em tempos de paz, somente após 12 meses da apresentação da denúncia, o que na prática esvaziaria completamente a utilidade da medida em um cenário real de ameaça.**

Desse modo, entendemos que:



(1) em 1988, o Brasil fez uma opção constitucional de desenvolvimento pacífico da tecnologia nuclear, não precisando mais declarar essa opção de qualquer outra forma nem justificar suas políticas nucleares perante seus pares da comunidade internacional;

(2) o Brasil aderiu ao próprio Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e mantém um mecanismo de controle de material e atividades nucleares na ABACC-AIEA, compatível com os modelos mais exigentes de salvaguardas da AIEA;

(3) apesar de aderir o Brasil a todos esses regimes e de se submeter aos respectivos controles, não se tem verificado qualquer progresso no sentido do cumprimento das obrigações dos Estados nuclearmente armados de cooperação tecnológica e, sobretudo, de desarmamento nuclear sob a égide do TNP, o qual, de fato, dá lugar a uma corrida armamentista sem qualquer perspectiva de cessar;

(4) o País tem sido pressionado internacionalmente a aderir a salvaguardas intrusivas sobre suas atividades de desenvolvimento pacífico de tecnologia nuclear, comprometendo a integridade da propriedade intelectual envolvida, não sendo possível afirmar que o TPAN não abrirá uma porta para que futuramente sejam criadas novas obrigações nessa seara;

(5) o Congresso Nacional tem entendido, ao aprovar nas últimas décadas, as sucessivas Políticas Nacionais de Defesa e Estratégias Nacionais de Defesa, que o Brasil não deve assumir novos compromissos no campo da não proliferação sem que os Estados nuclearmente armados cumpram com suas obrigações jurídicas já assumidas de desarmamento e cooperação técnica;

(6) o TPAN é uma peça meramente política, admitidamente concebida para ser usada como instrumento de pressão da opinião pública, e não como instrumento jurídico efetivo, uma vez que não cria qualquer mecanismo para sanar o incontornável e inerente dilema de segurança que impede que um Estado nuclearmente armado garanta sua segurança ao se vincular ao tratado enquanto os



demais não o fizerem;

(7) a ratificação brasileira ao TPAN, ao excluir, na prática, a opção do Brasil de aderir a um pacto de segurança coletiva sob o manto da dissuasão estendida, diminuirá o conjunto de opções diplomáticas e militares disponíveis para o País garantir a sua existência física e segurança nacional no advento de um cenário futuro de ameaça de agressão estrangeira por um Estado nuclear ou por um Estado protegido por uma aliança nuclear, sendo impossível descartar completamente essas hipóteses em um cenário internacional tão conturbado, dinâmico e complexo; e

(8) a estrutura de segurança internacional tem evoluído no sentido do aumento da importância das armas nucleares, estando em curso processos vultosos de modernização de tecnologias e arsenais e de revisão de doutrinas ou de relativização do patamar de emprego desses armamentos, sobretudo no nível tático.

Portanto, resta indiscutível que não convém ao Brasil vincular-se ao TPAN neste momento, sem prejuízo de futura reconsideração dessa posição caso os itens assinalados alterem-se significativamente. Estaríamos, se o fizéssemos, pondo em xeque nossa soberania e a segurança das gerações futuras, bem como seu direito ao desenvolvimento e à legítima defesa.

Os efeitos jurídicos de uma ratificação ao TPAN seriam tão-somente prejudiciais ao País, sem qualquer perspectiva real de benefício na forma da consecução do seu objetivo de proscrição do armamento nuclear. Trata-se, na verdade, de uma peça vocacionada a “desarmar aqueles que já estão desarmados”, restringendo o desenvolvimento de tecnologias pacíficas e nada fazendo de efetivo para eliminar o risco de uso das armas nucleares, o que só aumenta a insegurança dos países que a ele aderirem sob argumentos de pressão moral ou imagem pública.

II.2 - RITO DE TRAMITAÇÃO SOB O ART. 5º, § 3º DA CF



Além dessas questões relativas ao conteúdo, efeito esperado e alcance obrigacional do TPAN sobre o Brasil, não podemos nos furtar a assinalar a **impropriedade e inconveniência na sugestão**⁴ do Poder Executivo **de remeter o Tratado, por meio da Mensagem nº 516, de 2018, sob o rito de tramitação previsto no art. 5º, § 3º da Constituição Federal**, isto é, com o propósito de equipará-lo em eficácia e hierarquia jurídica a uma emenda constitucional. O aludido dispositivo, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, determina que “Os tratados e convenções internacionais sobre **direitos humanos** que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

Ora, não há previsão constitucional para a equiparação à emenda constitucional de tratado sobre controle de armamentos, normas sobre conflitos armados ou Direito Internacional Humanitário.

No que concerne às competências desta Comissão (art. 32, XV do RICD), que incluem o pronunciamento sobre aspectos relativos ao Direito Internacional, à Política Externa e Internacional, à Defesa Nacional e ao Direito dos Tratados (em sua processualística internacional e nacional), temos de ressaltar que, sem qualquer sombra de dúvida, **o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares não é um tratado sobre direitos humanos** em nenhum aspecto. É, antes, um regime jurídico especial dentro do direito dos conflitos armados, em particular, do Direito Internacional dos Conflitos Armados e do controle de armamentos.

Por mais que se queira forçar esse entendimento no Preâmbulo, incluindo mesmo questões de gênero no texto, o TPAN não possui qualquer dispositivo que crie direitos humanos e imponha aos Estados o dever de protegê-los, nem qualquer sistema de verificação e reclamação sobre o descumprimento de direitos individuais ou coletivos. Ao

⁴ Como se obtém do próprio texto da Mensagem nº 516, de 2018: “Nos termos do disposto no art. 49, inciso 1, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição, submeto à elevada consideração de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017, com **SUGESTÃO de análise e deliberação na forma do § 3º do Art. 5º da Constituição Federal**.”



contrário, o objeto e o propósito do TPAN tratam da proibição de sistemas de armamento, dos procedimentos de desarmamento nuclear e da verificação de programas nucleares, uma especialização dentro do capítulo geral do controle de armamentos e desarmamentos e do Direito Internacional dos Conflitos Armados. Trata-se de típico instrumento que estabelece relações jurídicas entre Estados (dever de desarmamento e não proliferação), e não de um dever de proteção sobre indivíduos jurisdicionados em uma das Partes.

O próprio TPAN explicita sua natureza jurídica ao definir seu pressuposto: “Considerando que qualquer uso de armas nucleares seria contrário às normas do direito internacional aplicável em conflitos armados, em particular os princípios e normas do direito internacional humanitário,” (Preâmbulo, § 10).

As menções episódicas aos direitos humanos no TPAN não tratam da criação ou modificação de qualquer direito humano, mas, antes, remetem às obrigações já existentes sobre os Estados Partes de aplicar as normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, na mesma medida em que já estejam por elas vinculados. Vejamos, por exemplo, o Artigo 6(1)⁵. Mesmo que se considerasse que este dispositivo cria uma nova obrigação do Estado para com seus jurisdicionados, trata-se de norma lateral e derivada, dentro do objeto e propósito do tratado, não sendo razoável enquadrá-lo como um “tratado sobre direitos humanos”. De fato, essa norma protetiva em particular seria típica do Direito Internacional dos Conflitos Armados, já que estabelece hipótese fática própria do conflito armado ou do emprego de meios bélicos, e não do DIDH em geral.

Nesse ponto, convém frisar a distinção e autonomia jurídico-axiológica entre estes dois ramos do Direito Internacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional Humanitário (DIH), embora sejam complementares no seu pressuposto humanístico. A finalidade do DIDH é proteger o indivíduo contra o aspecto arbitrário da própria ordem jurídica interna; a do DIH ou DICA é de protegê-lo em situações em que a ordem nacional já não



pode garantir-lhe uma proteção eficaz, quando esse indivíduo é vítima de um conflito armado.

O Direito Internacional Humanitário é um direito de exceção, de urgência, que intervém em caso de ruptura da ordem jurídica internacional, enquanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos se aplica, principalmente, em tempos de paz, conquanto algumas de suas normas sejam inderrogáveis. O DIH possui regras mais pormenorizadas do que as do DIDH para a proteção das pessoas em situações de conflito armado, como, por exemplo, as normas pelas quais é regida a condução da guerra marítima. De fato, muitas das disposições do DIDH são na prática difíceis de aplicar durante um conflito armado, como, por exemplo, a liberdade de reunião e de associação, assim como certos direitos econômicos, sociais ou culturais.

Há enorme risco na tendência de certa doutrina em, catedraticamente, tudo considerar direitos humanos, sobretudo diante de situações extremas como as que envolvem conflitos armados, ou, pior ainda, crises nucleares. Se tudo é “direitos humanos”, nada o é especificamente, reduzindo-se sua dignidade e eficácia jurídica nas situações concretas, regulares ou excepcionais.

Além da **impropriedade jurídica**, no que diz respeito à sugestão de constitucionalização do TPAN na ordem jurídica nacional (por não estarmos diante de um tratado sobre direitos humanos), é de grande importância ressaltar a **inconveniência técnica e política** desse expediente, no que concerne à prerrogativa do Congresso Nacional de decidir sobre a conveniência e oportunidade da equiparação constitucional de tratado internacional.

Reiteramos que o TPAN traz obrigações além daquelas já existentes em nossa ordem constitucional e legal, uma vez que **impedirá o Brasil de se incluir em pactos de defesa coletiva sob o manto da dissuasão nuclear estendida em um cenário de ameaça existencial**. Em uma estrutura internacional constitutivamente marcada pela incerteza, pelos dilemas de segurança e por bruscas e dinâmicas mudanças de correlação



de forças militares, tecnológicas e políticas, não convém ao Brasil cercear de maneira perene sua própria soberania e meios de cooperação em defesa e segurança nacional ao constitucionalizar uma matéria que é essencialmente **dependente do comportamento de outros Estados e agentes não-estatais**. Não é possível saber quais serão as ameaças ao Brasil daqui a 20 ou 50 anos e se essas não incluirão tecnologias disruptivas como a nuclear, a cibernética ou a nanotecnológica, ou mesmo a inclusão de vizinhos em alianças militares hostis.

Não se trata aqui da consideração de cenários hipotéticos de atividades nucleares para fins não pacíficos, mas da eventual premência do País de se ver obrigado a adentrar uma aliança militar como forma de fazer frente a novas e imprevisíveis ameaças no campo da defesa e da segurança nacional, cuja dissuasão não seja suficiente por meios militares convencionais próprios.

Ora, se nem mesmo a Corte Internacional de Justiça ou o próprio TPAN, instrumento internacional vocacionado a proibir as armas nucleares, deixam de considerar a hipótese de excludente das circunstâncias extremas de legítima defesa, em que a própria sobrevivência do Estado e sua população esteja em jogo, não será este Congresso Nacional a estorvar o País diante de eventuais escolhas estratégicas, comprometendo um princípio fundante da própria ordem constitucional, do Estado brasileiro e da sua conduta internacional, qual seja: a intangibilidade da soberania nacional — e, portanto, dos meios adequados para sua contínua existência e defesa (art. 1º, I da CF) —, da independência nacional, da não intervenção, da igualdade entre os Estados, da autodeterminação dos povos e da defesa da paz (art. 4º, incisos I, III, IV, V e VI, CF).

Considerando-se a insegurança jurídica inerente à hipotética denúncia de um tratado com estatura constitucional⁵, tem-se

⁵ Se nem mesmo o rito constitucionalmente balizado para a denúncia de tratados em geral está firmado, uma vez que o Supremo Tribunal Federal ainda não decidiu sobre a matéria (cf. **ADI 1625**), que dizer do rito de denúncia de tratado equiparado a emenda constitucional. **A prevalecer a tese de que somente com autorização legislativa o Poder Executivo poderia proceder à denúncia de tratado internacional, pode-se inferir, pelo princípio da simetria, que a denúncia a um tratado internacional com estatura de emenda constitucional também teria de contar com autorização pelo mesmo rito definido no art. 5º, § 3º da CF, por se tratar de espécie de alteração**



por corolário que constitucionalizar o TPAN equivale a impedir que o Brasil possa, diante de um cenário em que a sua sobrevivência e a dos brasileiros estejam em jogo, recorrer à cooperação internacional estratégica para se defender. Em semelhante situação, que configuraria período de exceção constitucional, incidiria vedação pétrea à reforma constitucional, conforme assentado no art. 60, § 1º da Carta Magna. Por força da própria natureza do tratado (DIH e hipótese de excludente por circunstâncias extremas) e das limitações circunstanciais à reforma constitucional (durante a vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio), constitucionalizar o TPAN equivaleria praticamente a **torná-lo não denunciável, quando todas as demais Partes poderiam fazer uso desse expediente jurídico excepcional.**

Feitas essas observações, convém refletirmos sobre a questão de fundo que emoldura esta matéria, a natureza da política internacional. Se os Estados reconhecessem no Direito Internacional um remédio definitivo e absoluto para garantir a sua própria existência, não haveria a necessidade de se gastarem recursos econômicos escassos na manutenção de forças armadas e sistemas de armamento e defesa, uma vez que a guerra como instrumento de agressão já foi e continua juridicamente proscria.

Uma vez que o Direito se refere ao “dever ser”, àquilo que seria “o ideal”, submeter a atuação de um país como o Brasil no concerto das nações a amarras jurídicas como o TPAN é um ato contrário aos mais basilares interesses nacionais, verdadeira e grave ameaça à nossa existência, à nossa soberania. Sim, porque, embora proscria pelo Direito Internacional desde 1945, a guerra, infelizmente, ainda é uma realidade nas relações internacionais, uma realidade a qual simplesmente não podemos ignorar. Se nos virmos diante de uma ameaça de potencial bélico, temos que ter condições de nos defender com todos os meios de possamos dispor.

Não podemos nos esquecer que compromissos jurídicos no plano internacional não serão capazes de, por si sós, garantir a segurança

constitucional (ainda que supressiva), de onde se conclui que, nesse caso, poderiam incidir as mesmas limitações circunstanciais ao poder reformador (art. 60, § 1º da CF).



dos Estados e substituir as incontrastáveis realidades de poder, como bem demonstra a história da política internacional. A esse respeito, vemos o atual caso experimentado pela Ucrânia, país que cedeu arsenal nuclear sob sua custódia à Federação da Rússia em troca de garantias jurídicas de jamais ter sua soberania e integridade territorial ameaçadas por esta potência nuclear, que presentemente move uma campanha de invasão e anexação do Estado ucraniano.

Ademais, entendo que não temos o direito de furtar ao Brasil a possibilidade de desenvolver altas tecnologias. Historicamente, o esforço bélico liderou saltos científicos e industriais — inclusive em áreas nucleares — gerando inovações que beneficiam a sociedade civil. Um tratado tão abrangente como o TPAN pode, na prática, tolher nossa capacidade de progresso tecnológico e impedir que avancemos em campos estratégicos. Não é apenas uma questão militar: é uma questão de soberania científica, econômica e de segurança.

Rejeitar o TPAN de forma alguma é manifestação belicista. Ao contrário, trata-se da assertiva incontestável de que o Brasil só entregará seu destino às escolhas dos próprios brasileiros, e não a decisões tomadas em gabinetes de terras estrangeiras. Nossa tradição é, inegavelmente, de defesa da paz e da solução pacífica das controvérsias. Isso, porém, nada tem a ver com a submissão a regras impostas por autoridades estrangeiras. Nesse sentido, capacidade dissuasória pode ser essencial para a garantia da paz. E precisamos estar sempre preparados.

Finalmente, inexistindo norma regimental específica nesta Casa sobre a tramitação de tratados internacionais sob o rito previsto pelo art. 5º, § 3º da Constituição, mas diante das regras assentadas na **Questão de Ordem nº 230, de 2007**, reconhecemos nitidamente existirem dois quesitos a serem apreciados em relação à MSC nº 516/2018:

- 1) a aprovação ou rejeição da sugestão de tramitação sob o rito do art. 5º, § 3º da Constituição; e
- 2) a aprovação, aprovação condicionada⁶ ou rejeição

⁶ Conforme prática constitucional com precedentes de 1910, consolidada a partir da década de 1960, e reconhecida nesta Casa nas Consultas nº 7/1993 e nº 4/2004, formuladas pela Presidência da Câmara



do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares.

II.3 CONCLUSÃO DO VOTO

Desse modo, à vista das razões de ordem jurídica, técnica e política acima expostas e considerando que esta Comissão é especialmente competente para se pronunciar sobre tratados internacionais, sobre Direito Internacional Público, Política Externa e Defesa Nacional, **VOTO** pela:

- (1) **REJEIÇÃO da sugestão de análise e deliberação sob o rito do art. 5º, § 3º da Constituição, como consta na Mensagem nº 516, de 2018; e**
- (2) **REJEIÇÃO do texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017.**

Sala da Comissão, em de outubro de 2025.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA
Relator



dos Deputados à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

