

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 292, DE 2007

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia sobre Proteção Mútua de Tecnologia Associada à Cooperação na Exploração e Uso do Espaço Exterior para Fins Pacíficos, celebrado em Brasília, em 14 de dezembro de 2006.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado ÁTILA LINS

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, a Mensagem nº 292, assinada em 2 de maio de 2007, contendo o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia sobre Proteção Mútua de Tecnologia Associada à Cooperação na Exploração e Uso do Espaço Exterior para Fins Pacíficos, celebrado em Brasília, em 14 de dezembro de 2006.

A referida Mensagem é instruída com a Exposição de Motivos nº 00073DMAE/DAÍ/MRE-MESP-BRAS-RUSS, que foi firmada eletronicamente, em 30 de março de 2007, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim.

Nesse documento, ressalta o Chanceler brasileiro que o Acordo em tela *“tem como foco de aplicação a realização de projetos conjuntos de tecnologia espacial, o primeiro dos quais, conforme acordado no Memorando de Entendimento assinado entre o Brasil e a Rússia em 22 de novembro de 2004, será a revisão técnica e a modernização do Veículo Lançador de Satélites brasileiro (VLS I), com terceiro estágio a*

*combustível líquido, que constituirá o veículo Alfa, da nova família de lançadores da série **Cruzeiro do Sul***".

O texto em análise contém um preâmbulo e dezenove artigos, cuja síntese passo a expor.

No **Artigo 1**, são abordadas as seguintes definições, para serem utilizadas no âmbito da cooperação que se estabelece: *itens protegidos; controle, atividades conjuntas; representantes russos; representantes brasileiros; representantes da Parte exportadora/Parte importadora; participantes e participantes em atividades conjuntas; funcionários autorizados em atividades conjuntas; funcionários autorizados da Parte exportadora/ Parte importadora, pessoas legalmente autorizadas; planos de proteção de tecnologia; consignatários, assim como propriedade intelectual e informação confidencial*, que deverão ter o significado previamente estabelecido no Acordo de Cooperação anteriormente firmado entre os dois países.

No **Artigo 2**, trata-se de nominar os *órgãos autorizados e suas funções* e, no **Artigo 3**, as *finalidades e princípios* da parceria que ora se propõe.

No **Artigo 4**, deixa-se claramente estipulado que o instrumento em pauta será implementado sem prejuízo de obrigações outras assumidas pelos Estados Partes em outros instrumentos.

O **Artigo 5** é referente aos *planos de proteção de tecnologia*.

No **Artigo 6**, em oito detalhados parágrafos, os Estados Partes dispõem sobre o *controle de exportação e sobre as respectivas questões de licenciamento*.

O **Artigo 7**, intitulado *Certificação de Uso / Usuário-final*, contém dois parágrafos, o segundo dos quais prevê certificados de uso-final / usuário-final, a serem assinados pelos respectivos funcionários autorizados da parte importadora e oficialmente autenticados, que contenham a obrigação dos participantes de utilizar os itens protegidos, importados do território do Estado da Parte exportadora *apenas para os fins específicos de conduzir atividades conjuntas; de não realizar, nem permitir qualquer tipos de modificação, cópia, reprodução engenharia reversa, reengenharia e/ou modernização de itens protegidos importados do território do Estado Parte exportada, ou a produção de derivativos dos mesmos, sem o prévio consentimento escrito da Parte exportadora e a respectiva emissão das licenças pertinentes*. Veda, ademais a *retransferência de itens protegidos importados do território do Estado da Parte exportadora*.

No **Artigo 8**, abordam-se as funções de acompanhamento e controle em cinco parágrafos objetivos, nos quais são feitas remissões ao texto do Acordo

de Cooperação entre os dois Estados partícipes do instrumento ora em pauta, que, todavia, não se encontra apensado ao Acordo ora em pauta.

No **Artigo 9**, disciplinam-se as *diretrizes de acesso* a serem adotadas com referência à condução dos trabalhos com itens protegidos, fixando-se as regras relativas a *dependências, locais, veículos de transporte e áreas designadas como protegidas*.

O **Artigo 10** é referente à marcação preventiva de itens protegidos.

O **Artigo 11** concerne à *exportação e transporte*, bem como à exigência recíproca de cumprimento das regras respectivas advindas da legislação de um e outro Estado Parte.

No **Artigo 12**, de outro lado, trata-se do *controle alfandegário*, assim como da liberação alfandegária de itens protegidos, o que é feito em cinco minuciosos parágrafos.

O **Artigo 13** aborda a *proteção legal e física da propriedade* a ser utilizada em atividades conjuntas.

O **Artigo 14**, também longo e detalhado, diz respeito às hipóteses de *emergência durante transporte, armazenamento e lançamento* e aos procedimentos pertinentes.

No **Artigo 15**, delibera-se sobre ***cooperação na execução de atividades*** previstas pela legislação do Estado da Parte importadora, o que é feito em dois parágrafos, subdividindo-se o primeiro dos quais em quatro alíneas, nos quais os procedimentos são detalhados.

No **Artigo 16**, dispõe-se sobre o a *proteção de informação de uso restrito e informação confidencial*, assunto, esse, sempre delicado e espinhoso, que é abordado em sete parágrafos, o primeiro dos quais começa redigido sob a forma negativa: “*Nada neste Acordo será interpretado como uma obrigação das Partes de fornecer informação...*” etc.

No **Artigo 17**, em dois parágrafos concisos, dispõe-se sobre a *certificação de equipamentos e tecnologias*.

No **Artigo 18**, abordam-se os aspectos atinentes à *solução de controvérsias*, que remete o texto pactuado ora em análise ao Artigo 14 do Acordo sobre Cooperação, cujo texto, conforme já salientado, não é reproduzido ou acompanha o ato internacional em exame oficialmente.

O **Artigo 19**, contém as *disposições finais* convencionadas, quais sejam vigência, validade, vinculação ao Acordo de Cooperação originalmente assinado

entre os dois Estados e eventuais consequências pertinentes ao término do Acordo em relação ao que deva ser feito para o pleno cumprimento de arranjos que, naquele momento, possam não ter sido cumpridos.

O instrumento é assinado pelos Ministros de Estado incumbidos das Relações Exteriores nos dois países signatários.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Na Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores que acompanha a presente Mensagem, lembra-se que o Congresso Nacional, ao apreciar textos de acordos análogos celebrados com outros parceiros, *“em particular aqueles com os Estados Unidos e a Ucrânia, fizera comentários e, no caso do acordo com a Ucrânia, emendas interpretativas, no sentido de que as obrigações e prerrogativas no âmbito desses instrumentos devem ser equilibradas e não criarem compromissos unilaterais”*. Segundo a análise do Chanceler brasileiro, a posição do nosso país nas negociações do presente Acordo com a Rússia espelharia essa preocupação do Congresso Nacional.

Os acordos mencionados são os seguintes:

–Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América nos Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em Brasília, em 18 de abril de 2000, encaminhado ao Congresso Nacional através da Mensagem 296, de 2001, cujo parecer e correspondente Projeto de Decreto Legislativo foram votados na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional em 6 de novembro de 2001, passando, então, a tramitar como Projeto de Decreto Legislativo 1.446, de 2001, de autoria desta Comissão, que nele especificou as ressalvas que considerou imprescindíveis e que, depois de ter sido analisado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, que retomou, para o Projeto de Decreto Legislativo, o texto original encaminhado pelo Poder Executivo em 2001, está na então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que é, hoje, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, desde 28 de novembro de 2002, com um parecer pela retomada do texto da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e uma

complementação de voto em sentido oposto, mantendo o texto da Comissão de Ciência e Tecnologia, sendo ambos os documentos do mesmo autor;

–*Acordo entre o Brasil e a Ucrânia sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara*, celebrado em Kiev, em 16 de janeiro de 2002, aprovado pelo Decreto Legislativo nº766, de 16 de outubro de 2003, e promulgado pelo Decreto nº 5.266, de 8 de novembro de 2004, que, portanto, está em pleno vigor.

Esses dois instrumentos mencionados estabelecem, segundo a ótica e o olhar (ou viés) de cada um dos textos, normas e procedimentos para proteger a tecnologia dos Estados Partes signatários durante a utilização das instalações do referido Centro e passaram a ser, informalmente, conhecidos, na sociedade brasileira, como os *Acordos de Alcântara*.

O ato internacional que ora apreciamos tem o mesmo objetivo de proteção de tecnologia espacial, mas em nenhum momento, é mencionado o Centro de Lançamento de Alcântara, localizado na cidade de Alcântara, no Maranhão (que é uma base militar brasileira, criada pelo Decreto 88.136, de 1983), tampouco qualquer outro Centro de Lançamento de Satélite ou outra base militar.

O instrumento em pauta refere-se, apenas, a *dependências, locais, veículos de transporte ou áreas designadas protegidos, cujo acesso será restrito* (Artigo 9, 1).

No texto encaminhado à avaliação legislativa, também não há menção ao desenvolvimento do VLS1, citado na Exposição de Motivos ministerial – pois que somente se menciona a importação de bens que deverão ser protegidos, sem, todavia, que se façam especificações quanto à sua finalidade.

Embora haja, no texto, uma cuidadosa ausência da menção ao Centro de Lançamento de Alcântara, fica caracterizado que os *itens protegidos*, definidos no Artigo 1 (quaisquer bens importados da Rússia no âmbito do Acordo em tela), estando em território brasileiro, serão submetidos às regras e mecanismos de *proteção de tecnologia associada à cooperação na exploração e uso do espaço exterior*, conforme definidos no Acordo em análise.

Observe-se que a linguagem diplomática utilizada recorre ao termo *cooperação* para designar o trabalho de proteção de tecnologia na área espacial (Artigo 3, 1).

A Exposição de Motivos tenta evitar a evidente e insofismável unilateralidade do Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América nos Lançamentos a Partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado pelo Brasil com os Estados Unidos, explicando que, no caso do *presente* instrumento, “**as partes serão denominadas Parte Exportadora e Parte Importadora, papéis intercambiáveis, uma vez que tanto a Rússia estará exportando tecnologia (motor a combustível líquido, por exemplo) quanto o Brasil poderá ser o exportador, caso tenham que ser remetidas partes do VLS para aquele país**”, conforme diz a Exposição de Motivos.¹

O texto deste Acordo com a Rússia merece uma discussão atenta do Congresso Nacional, especialmente pelo uso de linguagem diplomática vaga, que deixa dúvidas quanto aos aspectos concretos da implementação do instrumento. Faz, ademais, remissões normativas a outro instrumento que, se alterado, irá afetar este em pauta, e, principalmente, deixa à negociação e deliberação posteriores vários mecanismos importantes acerca da proteção de tecnologia, negociações, essas, a serem encetadas pelos representantes das Partes (sem, assim, que esses instrumentos subsidiários sejam submetidos necessariamente ao Congresso Nacional).

Há, desta forma, vários dispositivos que mereceriam maiores esclarecimentos por parte do Poder Executivo para que, tanto a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, como as demais Comissões temáticas da Câmara dos Deputados, tenham a possibilidade de formar melhor juízo a respeito do conteúdo e dos eventuais impactos do instrumento. Na dúvida, deve vigor o princípio da precaução.

Levantamos, nesse sentido, principalmente, mas não exclusivamente, os seguintes itens:

No **Artigo 1**, em relação às definições, os termos **propriedade intelectual** e **informação confidencial** terão o significado estabelecido no Acordo bilateral sobre a Cooperação na Pesquisa e nos Usos do Espaço Exterior para Fins Pacíficos, de 21 de novembro de 1997.

No **Artigo 2, inciso 3**, os órgãos autorizados de ambas as Partes **definirão e acordarão uma lista específica de itens protegidos** para cada tipo de atividade conjunta no âmbito do instrumento em pauta.

No **Artigo 3, inciso 2.3**, as Partes fornecerão, **se solicitadas e de forma tempestiva**, esclarecimentos e informações relevantes sobre assuntos técnicos, organizacionais, **políticos** e

¹ Grifamos.

legais relacionados à implementação deste Acordo, informações, essas, a serem omitidas, se não solicitadas?

No **Artigo 5, inciso 1**, pertinente aos **planos de proteção de tecnologia serão elaborados**, por participantes de ambas as Partes, em total conformidade com o instrumento em análise, *anteriormente* à exportação de itens protegidos – e estarão sujeitos à aprovação pelos denominados órgãos competentes de ambas as Partes (ou seja, pelo Brasil, o Ministério da Ciência e Tecnologia, a Agência Espacial Brasileira e o Ministério da Defesa, e, pela Rússia, a Agência Espacial Federal e o Ministério da Defesa, conforme disposto no Artigo 2 do Acordo em tela).

Do ponto de vista estrito do Direito Internacional Público, todavia, os dois Estados Partes elegem uma normativa a ser adotada por ambos para um Acordo de Cooperação e, no caso em pauta, fazem-no de forma sinalagmática.

Essa equivalência de direitos e obrigações é acolhida pelo Direito Internacional Público,

O Acordo internacional em pauta é, sem sombra de dúvida, incomparavelmente melhor redigido do que aquele firmado com os Estado Unidos da América, ainda em tramitação, no qual à nação do norte destinaram-se os direitos e a tecnologia à do sul as obrigações e a dependência.

É de bom alvitre, todavia deixar claro no Projeto de Decreto Legislativo que quaisquer ajustes complementares, acertos, ou, mesmo, acordos executivos referentes à utilização do Centro de Lançamentos de Alcântara ou qualquer outra base militar brasileira, destinada, ou não, a lançamento de satélite ou artefatos outros quaisquer devem, obrigatória e inarredavelmente, ser submetidos ao Congresso Nacional, a quem tanto cabe, nesta matéria, a última palavra (afinal, diz o inciso I do art. 49 da Carta Magna que compete a ele resolver *definitivamente* sobre acordos, tratados ou atos internacionais), como a indelegável função constitucional de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, haja vista o que dispõe, por exemplo, o inciso X do mesmo mandamento constitucional cogente.

Com essas observações e correspondentes inserções no Projeto de Decreto Legislativo que anexo e onde incluo os alertas que julgo pertinentes e imprescindíveis, VOTO pela aprovação do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia sobre Proteção Mútua de Tecnologia Associada à Cooperação na Exploração e Uso do Espaço Exterior para Fins Pacíficos, celebrado em Brasília, em 14 de dezembro de 2006.

Sala da Comissão, em de de 2008

DEPUTADO ÁTILA LINS
Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2008

Aprova o texto do Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo de República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia, sobre Proteção Mútua de Tecnologia Associada à Cooperação na Exploração e Uso do Espaço Exterior para Fins Pacíficos, celebrado em Brasília, em 14 de dezembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo de República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia, sobre Proteção Mútua de Tecnologia Associada à Cooperação na Exploração e Uso do Espaço Exterior para Fins Pacíficos, celebrado em Brasília, em 14 de dezembro de 2006.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, incisos I e X da Constituição Federal, quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, inclusive quaisquer ajustes complementares destinados à utilização dos centros brasileiros de lançamento de satélites, ou de quaisquer bases militares, bem como quaisquer ajustes complementares, acordos executivos ou quaisquer outros acertos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional ou impliquem a utilização de áreas destinadas à defesa nacional.

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

Sala das Sessões, em de de 2008.

Deputado ÁTILA LINS