

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 383, DE 2000

Submete à consideração do Congresso Nacional os textos da Convenção Emendada da Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite (INMARSAT) e da Emenda ao Acordo Operacional daquela Organização, aprovados em 24 de abril de 1998, por ocasião da 12^a Assembléia Geral das Partes, realizada em Londres.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado **FRANCISCO RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

A Mensagem Nº 383, de 2000, foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que a subscreveu em 23 de março de 2000. Através dela, submete à consideração do Congresso Nacional os textos da Convenção Emendada da Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite (INMARSAT) e da Emenda ao Acordo Operacional daquela Organização, aprovados em 24 de abril de 1998, por ocasião da 12^a Assembléia Geral das Partes, realizada em Londres.

A cópia autenticada do instrumento internacional encaminhado ao Congresso Nacional, cujo lacre de autenticação encontra-se

rompido, está anexada aos autos, nas fls. 30 a 45, que, todavia, não estão enumeradas.

A Exposição de Motivos Nº 56/MRE, assinada pelo Embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa e datada de 9 de março de 2000, acompanha o instrumento internacional (fls. 27 a 29 dos autos).

A Convenção Emendada da Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite (INMARSAT) compõe-se de dezenove artigos e de um Anexo, que se denomina Procedimentos para a Solução de Controvérsias referidos no Artigo 15 da Convenção, composto de doze artigos, sendo os dois instrumentos precedidos do Texto da Emenda ao Acordo Operacional da Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite, texto que tem apenas três linhas, conforme consta da fl. 31 (não enumerada) dos autos, com o seguinte teor: “Este Acordo deverá extinguir-se quando a Convenção cessar a sua vigência ou quando as emendas à Convenção suprimindo referências ao Acordo operacional entrarem em vigor, o que ocorrer primeiro”.

A estrutura propriamente dita da *Convenção Emendada da Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite (INMARSAT)* é a seguinte:

Artigo 1 - Definições;

Artigo 2 - Estabelecimento da Organização;

Artigo 3 – Objetivo;

Artigo 4 – Implementação dos Princípios Básicos;

Artigo 5 - Estrutura;

Artigo 6 - Assembléia: composição e reuniões;

Artigo 7 - Assembléia: procedimentos;

Artigo 8 - Assembléia: funções;

Artigo 9 – Secretaria;

Artigo 10 – Custos;

Artigo 11 - Responsabilidade;

Artigo 12 – Personalidade Legal;

Artigo 13 - Relações com outras organizações internacionais;

Artigo 14 - Retirada;

Artigo 15 – Solução de controvérsias;

Artigo 16 - Consentimento em obrigar-se;

Artigo 17 – Vigência;

Artigo 18 – Emendas;

Artigo 19 – Depositário.

O Anexo à Convenção, por sua vez, que aborda os *Procedimentos para a Solução de Controvérsias*, tem doze artigos.

No primeiro, o instrumento prevê que as controvérsias pertinentes ao Artigo 15 da Convenção serão julgadas por tribunal arbitral composto por três membros.

No Artigo 2, abordam-se os aspectos referentes à documentação a ser fornecida pelo demandante à Secretaria e ao demandado.

O Artigo 3 regulamenta prazos e procedimentos a serem adotados para os demandados e para a composição do tribunal arbitral.

No Artigo 4, disciplina-se a hipótese de vacância no tribunal e, no Artigo 5, a competência do tribunal para escolher local e data para suas reuniões.

No Artigo 6, trata-se da hipótese de revelia e, no Artigo 7, a possibilidade de atuação do que poderíamos chamar de *amicus curiae*, forma como essa intervenção é conhecida em nosso direito interno.

O Artigo 8 aborda a hipótese de perícia. No Artigo 9, de outro lado, trata-se do dever que as partes integrantes da lide têm de prestar todas as informações necessárias.

No Artigo 10, aborda-se a hipótese de determinação de medidas cautelares pelo tribunal.

O Artigo 11 determina que o laudo arbitral deverá estar consentâneo com o Direito Internacional, tendo como base a Convenção e princípios gerais de direito normalmente aceitos¹.

As custas processuais referentes à arbitragem são disciplinadas no Artigo 12, que é o último do instrumento.

A Mensagem Nº 383, de 2000, foi objeto de detalhado parecer preliminar do Deputado Paulo Delgado, fls. 47 a 53 dos autos (também pendentes de enumeração), que aponta aspectos relevantes, já no relatório. Considero oportuno reproduzi-los neste parecer:

Segundo o Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, na exposição de motivos que acompanha a Mensagem em apreço, a Convenção da INMARSAT foi emendada, modificando-se sua estrutura para transformá-la em uma empresa nacional inglesa. Esta transformação lhe confere “flexibilidade decisória e ampliada capacidade de captação de investimentos externos, a fim de adequar-se aos desafios determinados pelos atuais padrões de competitividade do setor internacional de telecomunicações”.

Informa ainda o Exmo. Sr. Ministro que as referidas emendas foram aprovadas na 12ª Assembléia das Partes, em abril de 1998, e, na 13ª Assembléia, aprovou-se a aplicação provisória das emendas, tendo início em 15 de abril de 1999 a vigência provisória da atual estrutura da INMARSAT. Entretanto, o Brasil optou por dissociar-se dessa decisão pois a Constituição Federal não prevê o recurso da aplicação provisória de tratados internacionais.

....

O artigo 15 trata da solução de controvérsias e dispõe inicialmente que as ocorridas entre as Partes ou entre estas e a Organização serão resolvidas mediante negociação. Os demais dispositivos previstos estão redigidos de forma confusa e, por isso, reproduzimos integralmente o texto:

‘Se no prazo de um ano a partir da data em que qualquer das Partes tenha requisitado uma solução,

¹ No Artigo 38, 1 , alínea “c”, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça há idêntica previsão: “1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o Direito Internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: c) os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;” . Fonte: MAZZUOLI, Valério. *Coletânea de Direito Internacional*, p. 241. São Paulo: RT, 2009.

a esta não se tenha chegado e se as partes em litígio não houverem acordado a) no caso de controvérsias entre as Partes, submetê-las a algum outro procedimento resolutório, as controvérsias, se houver consentimento das Partes, poderão ser submetidas a arbitragem em conformidade com o disposto no Anexo à presente Convenção’.

O texto da Convenção não admite reservas, conforme disposto no artigo 16, 3. **A Convenção entrará em vigor 60 dias depois da data em que os Estados detentores de 95% do capital inicial tiverem-se tornado Partes da Convenção.²**

No item II do Parecer Preliminar, denominado pelo Deputado Paulo Delgado de Comentários do Relator, aduz o parlamentar outros pontos que têm, igualmente, de ser aqui citados:

‘Há contradições entre a exposição de motivos do Exmo. Sr. Ministro e o texto da Convenção e, mesmo este último está mal traduzido e levanta dúvida sobre um de seus mais importantes artigos, o que trata da solução de controvérsias.

A Mensagem em apreço encaminha ao Congresso uma Convenção que cria a Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite. O texto da Convenção menciona a existência de uma Companhia que é definida como “a entidade ou entidades incorporadas estabelecidas em conformidade com a legislação nacional mediante a(s) qual(is) o Sistema de Satélites INMARSAT é operado” (art. 1, b). E o objetivo da Organização é ‘velar para que a Companhia observe os princípios básicos’ dispostos no artigo 3.

Da leitura de todo o texto da Convenção é simplesmente impossível saber o que realmente é e deve fazer a mencionada Companhia³. A exposição de motivos do Exmo. Sr. Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores afirma o seguinte:

A nova estrutura da INMARSAT compõe-se de uma empresa “holding”; uma empresa operacional, mantendo o mesmo diretório anterior, integrado por treze diretores (nove eleitos pelos acionistas majoritários; três eleitos por votação individual das Partes, entre candidatos de países em desenvolvimentos; e um diretor independente escolhido posteriormente); e um apêndice

² Destaques acrescentados.

³ Idem

intergovernamental,” a Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite.”

Em face das considerações feitas, o então relator afirma, na fl. 53 dos autos, de forma taxativa, que, em face dos problemas levantados e expostos no parecer, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional deveria solicitar à presidência da República o envio de uma nova Mensagem “*contendo um texto corrigido, o estatuto da companhia que será criada e que ficará sob a supervisão da Organização, e uma exposição de motivos mais detalhada que realmente forneça elementos para formar a opinião desta Casa sobre a matéria*”.

Esse parecer é datado de 23 de maio de 2003, portanto já no primeiro ano do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Foi discutido, votado e acolhido nesta Comissão em 12 de junho de 2003, mesma data em que sua então Presidenta, Deputada Zulaiê Cobra, enviou o Ofício nº CREDN/P-299/03 ao Ministério das Relações Exteriores, cuja cópia consta da fl. 54 dos autos, também sem numeração.

Em virtude da inexistência de resposta do Poder Executivo, a missiva foi reiterada pelo então Presidente desta Comissão, Deputado Aroldo Cedraz, através do Ofício nº CREDN/P-653/05 (dois anos mais tarde, portanto), que consta da fl. 55, igualmente não enumerada dos autos, datado de 9 de novembro de 2005, com a seguinte epígrafe: “*Assunto: reitera pedido de providências a respeito da Mensagem 383/2000*”.

No penúltimo parágrafo desse ofício, o então Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional requereu: “*Entretanto, até a presente data, não nos foram encaminhadas as informações solicitadas. Reitero, então, a Vossa Excelência o pedido formulado em 2003 para que esta comissão possa dar continuidade ao processo legislativo da Mensagem 282/2000.*”

Em 24 de outubro de 2007, portanto quatro anos após a solicitação inicial, o Ministro Celso Amorim enviou ao então Presidente deste colegiado, Deputado Vieira da Cunha, o Ofício Nº 54 DSF/DAI / DCTEC-MRE-ETEL, anexado aos autos, fls. 56 a 62, igualmente sem enumeração, ao qual está juntada uma cópia sem autenticação formal do Ministério das Relações Exteriores da Convenção Emendada da Organização Internacional de

Telecomunicações Móveis por Satélite, adotada pela 12ª Sessão da Assembléia , realizada entre 20 e 24 de abril de 1998, aparentemente recebida por *fac-símile*, haja vista a numeração que consta do topo das fls. 63 a 72 dos autos (pendentes de enumeração).

Esta versão dos autos de tramitação, que temos em mãos neste momento, esteve extraviada e surgiu uma segunda versão, em face de determinação regimental de reconstituição de autos. A versão reconstituída continha a cópia da documentação original até a p. 46, portanto, sem o seguinte: parecer preliminar do Deputado Paulo Delgado solicitando providências; deliberação desta Comissão a respeito, de 12 de junho de 2003; ofícios da Presidência desta Comissão, de 2003 e 2005, requerendo as providências requeridas por este colegiado e resposta do Ministério das Relações Exteriores, datada de 24 de outubro de 2007.

Em face da constatação de problema de forma nos autos reconstituídos, ao se procurar saná-lo, foram encontrados os autos originais - processo que não se encerra na fl. 46, mas na fl. 72, todas pendentes de numeração, o que deve ser resolvido na forma regimental.

É o relatório.

II – VOTO PRELIMINAR DO RELATOR

Para começar, é necessário ressaltar que, entre os problemas de instrução deste processo, há um, inicial, relativo à ordem de inserção da documentação nos autos.

A praxe processual legislativa para a instrução de Mensagens do Presidente da República ao Congresso Nacional, não apenas regimental, mas recomendada pela lógica, é que, primeiro, seja inserido nos autos seja a mensagem presidencial, seguida da exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores a ela pertinente e, em terceiro lugar, o instrumento internacional propriamente dito a respeito do qual se referem as duas missivas e, apenas depois da autuação desses textos encaminhados ao Parlamento pelo Executivo, o Poder Legislativo, que os recebeu, insere, como informação sua adicional, a legislação que esses três documentos tenham

citado, através da Coordenação de Estudos Legislativos do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

No caso presente, a instrução processual é iniciada com a autuação de cópia da Mensagem 383, de 2000, do Presidente Fernando Henrique Cardoso (fl. 1), seguida de toda a legislação citada nessa mensagem, na exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores a ela pertinente e no texto internacional em análise (são os documentos de fls. 2 a 26) para, só então, nas fls. 27 a 29, ser anexada a Exposição de Motivos nº 56 / MRE, de 5 de março de 2000, assinada pelo Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, após a qual – e *por último* – está inserido nos autos o instrumento internacional propriamente dito (fls. 28 a 46), que é *a proposição a respeito da qual o Congresso deve deliberar*.

Torna-se, assim, necessário buscar, perdida no meio dos autos, a proposição normativa que deve ser avaliada pelo Parlamento. É, portanto, de todo conveniente que se efetue o saneamento adequado do processo que temos em mãos, colocando-se os documentos dos autos na ordem regimental devida, como forma lógica de se facilitar a análise.

Deve-se providenciar, ademais, a enumeração das páginas. Convém, também, relembrar que deve ser verificado, ao ser recebida a cópia atualizada do instrumento, se dessa versão constará o lacre de autenticação intacto.

Impõe-se relembrar que os requisitos processuais legislativos não são filigranas formais – são exigências de validade do processo de apreciação legislativa necessários e indispensáveis à inserção das normas internacionais no ordenamento jurídico interno do ponto de vista de existência, validade e eficácia jurídicas, conceitos que, em Direito, têm contornos definidos e aceitos pela doutrina.

Esses, todavia, são problemas regimentais internos e os menores do processo que temos em mãos.

Há seis anos esta Comissão requereu providências ao Ministério das Relações Exteriores, inicialmente em 2003, através da Presidenta Zulaiê Cobra, posteriormente em 2005, através do Presidente Aroldo Cedraz.

A resposta encaminhada em 2007, todavia, continua sem atender à demanda que foi feita, após deliberação *votada* neste colegiado e *aprovada* por unanimidade, no sentido de que o Presidente da República encaminhasse ao Congresso Nacional *nova Mensagem*, ou *aditamento formal* à Mensagem enviada, contendo o texto consolidado da INMARSAT ao qual o Executivo deseja aval do Congresso.

Para que a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional possa exarar posicionamento, foram requeridas, através de ofício, informações sobre a *holding inglesa em formação* – INMARSAT – à qual se deseja a adesão brasileira, de forma a que o Congresso Nacional tenha condições jurídicas de se manifestar.

As informações adicionais encaminhadas pelo Ministério das Relações Exteriores em 2007, acompanhadas de um texto convencional aparentemente recebido por *fac-símile*, todavia, não suprem suficientemente os defeitos formais verificados, cuja correção é necessária e indispensável à apreciação da matéria.

A nova cópia do instrumento internacional, em *fac-simile*, que está nos autos, fls. 63 a 73, aparentemente contendo nova tradução do documento em análise, mas sem a emenda ou o anexo que acompanham o texto inicial, é enviada ao Congresso através do Ofício do Ministério das Relações Exteriores de 24 de outubro de 2007, acima citado.

Permissa maxima venia, é o Presidente da República, nos termos do art. 49, I, que detém a competência para enviar ao Congresso Nacional aditamento a texto pactuado ou tradução diferente da encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo.

Não há, ademais, qualquer autenticação formal desse texto pelo Ministério das Relações Exteriores. Trata-se, apenas, de uma cópia, possivelmente recebida por fax, que o Ministério das Relações Exteriores repassou a esta Comissão sem qualquer autenticação sua, do ponto de vista jurídico-formal.

Compete-nos aqui aduzir, ademais, que o Ofício nº 54 DSF/AFEPA/DAI/DCTEC, assinado pelo Exmo. Sr. Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, transcreve, entre aspas, no item 3 do seu documento, vinte parágrafos de explicações a ele encaminhadas pela

Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel (fls. 57 a 61 – não enumeradas – dos autos).

Informa-se, em síntese, que a INMARSAT foi estabelecida em 1976, com o objetivo de prover comunicações marítimas por satélites, através de uma Convenção e de um Acordo operacional, tendo como missão conceber e gerir segmentos espaciais do sistema de satélites marítimos, para, fundamentalmente, melhorar o Sistema Global de Socorro e Segurança Marítimos.

Aduz-se que, em 1994, de forma a fazer uma adaptação dessa organização ao novo sistema de concorrência, a fim de permitir-lhe a sobrevivência, deliberou-se transformar o seu caráter, que era de associação entre Estados, para empresa inglesa⁴, vez que constituída na Inglaterra⁵, alterando-se o seu nome e propósitos.

Surge, então, a *INMARSAT*, uma empresa inglesa de responsabilidade limitada, cuja solução de controvérsias deve ser *necessariamente* feita por arbitragem. A Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite – IMSO que é mantida, para atender a INMARSAT⁶

Nessas informações, textualmente é declarado, no item 12, que, quando “da consolidação dessas transformações, ocorridas em 2001, o Acordo Operacional deixou de vigorar” e que os signatários do instrumento, “no caso do Brasil, a Embratel, foram substituídos por cotistas da nova empresa”.

Vê-se, pois, que há um emaranhado de explicações,

⁴ A nova empresa foi constituída em Londres. Aplica-se o princípio de Direito Internacional Privado *locus regit actum*, para aferir a sua nacionalidade.

⁵ O ato constitutivo foi assinado na Inglaterra. Vige, assim, o princípio de Direito Internacional Privado *locus regit actum*.

⁶ O que é a IMSO? Em sua página eletrônica, essa organização é definida como a “intergovernmental organization that oversees certain public satellite safety and security communication services provided via the **Inmarsat** satellites”. Segundo a mesma fonte, esses serviços incluem “serviços para a segurança marítima dentro do Sistema Global de Segurança Marítima (Global Maritime Distress and Safety System –GMDSS) estabelecido pela Organização Marítima Internacional (IMO). Citam-se entre seus objetivos: “distress alerting; search and rescue co-ordinating communications ; maritime safety information (MSI) broadcasts; general communications; aeronautical safety AMS(R)S services through compliance with the Standards and Recommended Practices (SARPs) established by the International Civil Aviation Organization (ICAO)” Informações obtidas em: http://www.imso.org/whatisimso_UK.asp Acesso em: 3 nov. 09

dadas ou reproduzidas, sem que, todavia, haja um texto formalmente adequado e completo do instrumento internacional, com a devida chancela do Presidente da República, em face do disposto no inciso VIII do art. 84.

Nas informações prestadas, mostra-se que, em face das alterações havidas na organização à qual o Brasil originalmente aderira, torna-se necessária a anuênciam do Congresso Nacional ao novo texto pactuado.

Insofismavelmente, essa anuênciam é indispensável – mas o Congresso não pode e não deve fazê-lo sem o envio formal de texto do pacto adequadamente traduzido e autenticado, acompanhado de documentação em que se explice, com clareza, como ficam as novas obrigações e direitos brasileiros ao participar, através da Anatel, nessa novel empresa e quais os exatos efeitos da anuênciam da República Federativa do Brasil a essa companhia inglesa. Afinal, em se tratando de um pacto, ou contrato, entre duas companhias privadas, regidas pelas respectivas legislações, uma brasileira e outra inglesa, ao contrato que ambas venham a celebrar aplicam-se as regras de Direito Internacional Privado (regras de Direito público e interno dos países referentes aos respectivos direitos e deveres nos contratos e pactos transnacionais – no nosso caso, essas regras constam da Lei de Introdução ao Código Civil).

Se esse for o caso, é imprescindível que o Executivo informe ao Congresso Nacional: qual a exata necessidade de anuênciam do Estado brasileiro a esse novo pacto? Se a atuação da IMSO passa a ser restrita aos satélites lançados pela INMARSAT, cujos serviços os países participantes devem contratar? Quais serão os preços (ainda que estimados) desses serviços? E que eventuais controvérsias poderão ser apenas dirimidas através de arbitragem?

Enfim, trata-se de matéria que não está clara, tampouco madura para análise. É conveniente que nova Mensagem, ou aditamento formal à anterior, seja encaminhada a este Parlamento pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, com dados atualizados e com explicações claras: o que se constata nestes autos é que, transcorridos nove anos do envio da Mensagem Nº 383, de 2000, ao Poder Legislativo, pelo Poder Executivo, através do Presidente Fernando Henrique Cardoso, persiste a insuficiênciam de condições de forma jurídica necessárias para apreciar a matéria: os dados

recebidos, após solicitações feitas a partir de 2003, encaminhados pela Anatel ao Itamaraty e que esse Ministério repassou ao Congresso, são insuficientes.

Cabe ao Presidente da República informar ao Parlamento as razões pelas quais o Brasil, enquanto Estado, deve participar da empresa privada inglesa que surgiu e permanecer na organização remanescente, a *International Mobile Satellite Organization*.

É necessário, ademais, frisar que, neste caso, analisamos processo legislativo que esteve sujeito a marchas e contramarchas, inclusive uma reconstituição parcial de autos, que se tornou sem efeito ao serem encontrados os autos originais e que se destina a sopesar matéria delicada.

Devemos, *ad cautelam*, redobrar a prudência, em face, inclusive, do que dispõem os incisos X e XI do art. 49 da Constituição Federal.⁷

Reitero, desta forma, o posicionamento manifestado pelo Relator anterior, para que esta Comissão demande do Poder Executivo o envio de aditamento formal à Mensagem em tramitação ou retire esta Mensagem e encaminhe uma nova, adequadamente instruída.

Em face do que determina o art. 84, VIII, da Constituição Federal, manifesto-me e voto no sentido de que esta Comissão reitere a solicitação anterior de que nova mensagem presidencial ou aditamento formal à Mensagem 383, de 2000, seja enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, contendo dados e informações sob a chancela do Chefe do Poder Executivo referentes à Convenção Emendada da Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite (INMARSAT) e da Emenda ao Acordo Operacional daquela Organização aprovados em 24 de abril de 1998, por ocasião da 12ª Assembléia Geral das Partes, realizada em Londres, assim como eventuais adendos e aditamentos que tenham sido efetivados ao longo dos dez últimos anos: é necessário que sejam deixados bem claros os papéis dos Estados soberanos e das empresas privadas nesse contexto, pois, sem que esses requisitos sejam cumpridos, não há condições

⁷ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I -resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;...

X – fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;..
XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; ...”

jurídico-formais de exarar posicionamento de mérito da participação brasileira na organização internacional remanescente e na nova empresa de nacionalidade inglesa.

Sala das sessões, em de 2009.

**Deputado FRANCISCO RODRIGUES
Relator**