

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.446, DE 2001 (MENSAGEM Nº 296, DE 2001)

Aprova com ressalvas o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América nos lançamentos a partir do Centro de Alcântara, celebrado em Brasília, em 18 de abril de 2000.

**Autor:** Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

**Relator:** Deputado ZENALDO COUTINHO

## I - RELATÓRIO

Através da Mensagem nº 296, de 2001, o Sr. Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos do art. 49, I, da Constituição Federal, o texto do acordo entre o Brasil e os EE.UU. acerca de salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação do último país nos lançamentos a partir do Centro de Alcântara, firmado em Brasília, aos 18 dias do mês de abril do ano de 2000.

Conforme esclarece a exposição de motivos enviada pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores e de Ciência e Tecnologia ao Presidente da República, e por este remetida a esta Casa, o acordo visa viabilizar a comercialização dos serviços do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). A localização geográfica do CLA, próximo ao Equador permite que os lançamentos sejam efetuados com menor dispêndio de combustível, ou seja, que sejam mais baratos. A exposição também frisa que a necessidade de um acordo que defina salvaguardas tecnológicas com os EE.UU. “nasce do fato de os satélites daquele

país constituírem a maior parte da demanda do mercado mundial de lançamentos comerciais”. Assim sendo, o acordo “estabelece uma série de mecanismos que visam a atender as preocupações dos dois países no tocante à proteção da propriedade industrial e à proliferação de tecnologias sensíveis.”

Por fim, a exposição de motivos termina declarando peremptoriamente que lançamentos de satélites em bases comerciais são sempre “amparados por acordos se salvaguardas tecnológicas. Assim, quaisquer lançamentos comerciais no CLA exigirão salvaguardas semelhantes”.

Inicialmente, nos termos do art. 32, XI, “c” do Regimento Interno desta Casa foi a mensagem enviada à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que, após longos e acalorados debates, votou, por maioria, pela aprovação com ressalvas da mesma, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.446, de 2001.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Na forma do art. 32, III, “a”, em concomitância do art. 139, II, “c”, do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade e da técnica legislativa das proposições sujeitas a apreciação da Câmara dos Deputados.

O art. 84, VIII, da Constituição Federal entrega competência ao Sr. Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando sempre o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I da mesma Carta Política nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar o tratado em exame, assim como é regular o exame da proposição por esta Casa Legislativa e, mais especificamente, por esta Comissão.

Como nos deixou claro o profundo e exaustivo voto do Deputado Waldir Pires, proferido na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa nacional, o texto original da Mensagem nº 296, de 2001, da lavra do Poder Executivo, não poderia de forma alguma prosperar pelos inumeráveis ataques à soberania nacional, um dos princípios fundamentais da organização político brasileira, consagrado no art. 1º inciso I, da Constituição Federal. Como bem frisou o preclaro colega, o Acordo, objeto da mensagem, se caracteriza por suas cláusulas criarem “exclusivamente, ou quase que exclusivamente” obrigações apenas para o nosso País, o que não deixa de ser um atentado aos princípios do Direito Internacional Público, principalmente ao da igualdade jurídica entre os Estados e a conseqüente não hierarquização da sociedade internacional.

Mas o principal obstáculo não está aí. Está sim no fato do tratado entregar áreas do Centro de Lançamento de Alcântara ao exclusivo controle dos EE.UU., tornando estas áreas inacessíveis a brasileiros. Está no fato do tratado permitir aos representantes dos EE.UU. a realizar inspeções sem qualquer aviso prévio ao governo brasileiro, tanto nas áreas restritas quanto nas demais áreas reservadas para lançamento de espaçonaves. Está no fato de que os crachás para adentrar nas áreas restritas serão emitidos unicamente pelo governo dos EE.UU. Está no fato da alfândega brasileira ficar proibida de inspecionar remessa de material estadunidense que ingresse no território nacional e esteja destinado à Alcântara. Está no fato dos EE.UU. proibir que quaisquer participantes estadunidenses prestem qualquer assistência a brasileiros no sentido de cooperação tecnológica. Está, por fim e principalmente, na salvaguarda política instituída pelo Acordo, por meio da qual o governo dos EE.UU. poderão proibir que o Brasil possa, utilizando base instalada em território brasileiro e veículo de lançamento de sua propriedade, ou de propriedade de terceiros países, lançar satélites de nações desafiadas aos EE.UU.

Faz-se mister lembrar, como realçou em seu voto o Deputado Waldir Pires, que os EE.UU. utilizam critérios bastante elásticos e arbitrários para classificar nações como “terroristas”. É evidente que fere de morte a soberania nacional, prevista no inciso I do art. 1º da Carta de 1988, que nação estrangeira possa ter, institucionalmente, poder de veto sobre o uso do Centro de Lançamento de Alcântara, base brasileira, em solo brasileiro.

Senhores Deputados, esta é uma lista meramente exemplificativa, não exaustiva dos atentados à soberania e à dignidade nacionais existentes no original da mensagem presidencial.

Todos estes vícios, que em última análise se consubstanciavam em inconstitucionalidades, foram detectadas e suprimidos pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Daí a longa série de ressalvas existente no texto do Projeto de Decreto Legislativo em exame, bem como emendas a diversos parágrafos existentes no bojo do mesmo projeto.

A existência dessas ressalvas e emendas se, por um lado, extirpam as inconstitucionalidades detectadas, por outro colocam em pauta a questão de sabermos se é juridicamente possível o Poder Legislativo apresentar ressalvas e emendas aos textos de tratados internacionais bilaterais. Para parte da doutrina o Congresso Nacional só pode aprovar, ou rejeitar, *in totum* os atos internacionais bilaterais sujeitos a sua deliberação. A lógica de tal argumento está no fato de que quando os dois governos fecharam um texto é possível, é mesmo provável, que as obrigações e direitos de ambas as partes se equilibrem. Se o Congresso Nacional interferir neste equilíbrio, ressalvando ou emendando o texto aprovado, o resultado não será o acordado. Ou seja, os negociadores terão de voltar à mesa de negociação para encontrar um novo equilíbrio, respeitando as ressalvas e emendas proferidas pelo Poder Legislativo. Em suma, sempre que o Congresso Nacional altera o texto de acordo internacional bilateral está, em verdade, rejeitando o texto negociado e sugerindo um novo texto.

Mas, em sede desta Comissão, este assunto já foi vencido. Haroldo Valadão, em parecer proferido em 1961, lembrado no voto do deputado Waldir Pires, na qualidade de Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, assim se referiu à possibilidade do Congresso Nacional elaborar emenda ao Acordo de Comércio e Pagamento entre o Brasil e a Tcheco-Eslováquia, *in litteris*

“Se ao Congresso compete, assim, deliberar, decidir, sobre aqueles atos internacionais, não há como limitar a sua deliberação, restringir sua decisão a pontos extremos, aprovação total ou rejeição total, pois a aprovação de emendas é, claramente, também, uma forma de resolver, decidir, deliberar.”

Note-se que esse entendimento foi seguido pelo Deputado José Thomaz Nonô, autor do parecer à Consulta nº 7, de 1993, que solicitava, a

pedido da Presidência da Câmara dos Deputados, o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação “sobre a possibilidade de o Congresso Nacional, na sua competência de referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, fazê-lo parcialmente”.

Na ocasião o parlamentar argumentou que:

“... se ao Congresso Nacional compete, por força do mandamento constitucional expresso no inciso I do art. 49, “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, ou seja, se ao Congresso é conferido o direito e o dever de aprovar ou rejeitar, *in totum*, o texto internacional pactuado pelo Executivo, torna-se perfeitamente aceitável a tese de que ele, Congresso, detém o poder de aprová-los com restrições. ***Qui potest maius, potest minus.***”

A conclusão da consulta acima citada foi de que:

“... sob nossa ótica e com base nos fundamentos jurídicos e nos antecedentes legislativos mencionados, julgamos que o Congresso Nacional, no exercício de seu “poder-dever”, expresso no art. 49, inciso I, da Constituição Federal, poderá aprovar, ainda que parcialmente, tratado, acordo, convenção ou qualquer outro compromisso internacional, sobre o qual deva se pronunciar.”

Saliente-se que o voto do relator, Deputado José Thomaz Nonô, sobre a Consulta nº 7, de 1993, foi **aprovado por unanimidade** pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. A conclusão da Comissão foi a de que:

“A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela possibilidade de o Congresso Nacional, na sua competência de referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, fazê-lo parcialmente, nos termos do parecer do Relator.”

Concluiu-se, pois, que a posição desta Casa é a de que o Poder Legislativo pode, em definitivo, propor e aprovar emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas a atos internacionais firmados pelo Poder Executivo.

Sempre seguindo voto do deputado Waldir Pires, lembramos que a responsabilidade compartilhada entre Executivo e Legislativo na condução da política externa brasileira manifesta-se nos passos necessários à

introdução do texto dos atos internacionais na ordem jurídica interna. Com efeito para que tal aconteça, é preciso que sejam cumpridas as seguintes etapas:

- a) a negociação do acordo pelo Poder Executivo, através de representantes livremente designados;
- b) a aprovação preliminar dos resultados das negociações pelo Poder Executivo, através de assinatura ou rubrica do texto;
- c) a apreciação do acordo pelo Poder Legislativo;
- d) a promulgação e publicação, no Diário Oficial, do texto do acordo, conforme aprovado pelo Poder Legislativo, para introduzi-lo definitivamente na ordem jurídica interna; e
- e) a notificação à outra parte contratante, por meio de troca de notas, no caso de acordos bilaterais, manifestando oficialmente que todas as etapas internas para a entrada em vigor do acordo foram cumpridas.

Por conseguinte, o texto do presente acordo, aprovado com ressalvas e emendas será publicado com todas as modificações introduzidas em seu texto pelo Congresso Nacional e vigorará, na ordem jurídica brasileira, dessa forma. Evidentemente, isto implicará a renegociação do Acordo antes da promulgação, pois haverá grandes diferenças entre o texto negociado pelo Poder Executivo com o governo norte-americano e o texto aprovado pelo Congresso Nacional. Mas tal só poderá acontecer caso os governos brasileiro e norte-americano concordem em renegociá-lo. Se essa renegociação não ocorrer, o Acordo, é evidente, não será promulgado e introduzido na ordem jurídica interna.

Note-se, também, que se o resultado da renegociação for um texto diverso da literalidade das emendas aprovadas no Congresso Nacional, o Acordo deve voltar a ser apreciado pelo Poder Legislativo. Somente será lícito promulgar um Acordo emendado pelo Parlamento se a outra parte contratante aprovar, integralmente, o texto consagrado pelo Decreto Legislativo, sem quaisquer objeções.

Dito isso podemos dizer que, com as ressalvas e emendas acrescidas ao texto original pela Comissão de Relações Internacionais e de Defesa Nacional, nada encontramos, no texto do Projeto de Decreto Legislativo em tela, que desobedeça às disposições constitucionais vigentes. A proposta respeita a boa técnica legislativa e contempla os requisitos essenciais de juridicidade.

Dest'arte, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa do PDL nº1.446, de 2001.

Sala da Comissão, em            de            de 2002.

Deputado ZENALDO COUTINHO  
Relator