

00100133501/2019-61  
04020105 (2019)

Junta-se ao processado do

PDL

11º 523, de 2019

Em 28/11/19



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

*Rita Campos*

Ofício nº PR-462/2019

Rio de Janeiro, 03 de setembro de 2019.

Excelentíssimo Senhor  
Senador David Samuel Alcolumbre Tobelem  
D.D Presidente do Senado Federal,

Ref.: Acordo de Salvaguardas Tecnológicas / AST entre Brasil e Estados Unidos da América do Norte com uso da Base Militar do Centro Aeroespacial de Alcântara (CAE), no Estado do Maranhão

Senhor Presidente da Câmara dos Deputados:

Informo a V. Exa. que o Plenário do Instituto dos Advogados Brasileiros, na sessão de 28 de agosto p. p., aprovou, à unanimidade, que o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) firmado pelos Chefes do Poderes Executivos da República Federativa do Brasil e dos Estados Unidos da América do Norte viola a soberania nacional, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil, conforme os pareceres das Comissões de Direito Constitucional e de Direito Internacional Público, cujas cópias encaminhamos, em anexo, a fim de colaborar com o debate legislativo.

Sem mais para o presente momento,

Atenciosamente.

*Rita Campos*

Rita de Cássia Sant'Anna Cortez  
Presidente do IAB Nacional

Excelentíssimo Senhor  
Senador David Samuel Alcolumbre Tobelem  
D.D Presidente do Senado Federal  
Praça dos Três Poderes – Brasília DF  
Senado Federal - Anexo 2 - Ala Afonso Arinos - Gabinete 10  
CEP 70165-900



*Rita Campos*  
Presidência do Senado Federal  
Rita Campos - Mat. 300862  
Recebi o original  
Em 16/09/19 Hs 11:11  
Via Correios



# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Avenida Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080 - Rio de Janeiro - Brasil

Tel.: (21) 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

## COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Indicação nº 012/2019

Relator: Jorge Rubem Folena de Oliveira

**Ementa:** Direito Constitucional. Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), que prevê a possibilidade de os Estados Unidos da América do Norte utilizarem a base militar do Centro Aeroespacial de Alcântara (CEA), localizado no território nacional, no Estado do Maranhão. Acordo que impõe graves limitações à soberania nacional (artigo 1º, I, da CRFB), além de violar os princípios que devem ser observados pelo país nas suas relações com outros Estados, como a independência nacional, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados e a defesa da paz (CRFB, artigo 4º, I, III, IV, V, VI).

**Palavras-chave:** Acordo Internacional. Base de Alcântara. Soberania. Independência. Segurança Nacional.

### I Da Indicação

Foi-me distribuída a indicação apresentada pelo ilustre presidente da Comissão de Direito Constitucional do Instituto, Dr. Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna, para ser examinada a constitucionalidade do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), que prevê a possibilidade de os Estados Unidos da América do Norte utilizarem a base militar do Centro Aeroespacial de Alcântara (CEA), localizado no território nacional, no Estado do Maranhão.

1





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar 20020-050 Rio J. Brasil*

*Tels. (21) 2240-3173*

*www.ialnacional.org.br*

*ialb@ialnacional.org.br*

## II Da exposição do atual governo brasileiro

No documento produzido pelo governo brasileiro sobre o Acordo de Salvaguardas tecnológicas (AST)<sup>1</sup>, consta que "os Estados Unidos (da América do Norte) autorizam o Brasil a realizar lançamentos de foguetes e espaçonaves para fins pacíficos, de quaisquer nacionalidades contendo componentes americanos".

Pelo anúncio, o atual governo do Brasil pretende, com o mencionado acordo com os Estados Unidos da América do Norte, autorizar, mediante remuneração a ser cobrada por meio de acordos com outros países, a utilização das instalações do Centro Aeroespacial de Alcântara (CEA) para lançamento de foguetes e espaçonaves, desde que contenham componentes americanos.

O governo expõe, sem apresentação de dados concretos, que "em 20 anos, estima-se que, devido a não aprovação do AST, o Brasil perdeu aproximadamente U\$S 3,9 bilhões (cerca de R\$ 15 bilhões) em receitas de lançamentos não realizados".

Para justificar a assinatura do acordo com os americanos, o governo alegou que "atualmente, aproximadamente 80% dos equipamentos espaciais do mundo possuem algum componente norte-americano" e, sendo assim, sem a aprovação do AST, "o Brasil ficará praticamente fora do mercado de lançamentos especiais."

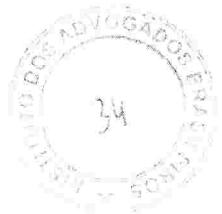
O manifesto governamental prossegue:

**"O AST trata apenas de autorização dos Estados Unidos ao Brasil para lançamento de foguetes e satélites nacionais ou internacionais, que contenham componentes americanos."**

<sup>1</sup> Apresentado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação e assinado pelo Ministro Marcos Cesar Pontes, com o título "Conhecendo o acordo de salvaguardas tecnológicas Brasil e Estados Unidos".

*(Handwritten signature)*





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar 20090-080 - RJ - Brasil*

*Tels (21) 2240.8178*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

**"A jurisdição de toda a área pertence ao Brasil.** Com relação às operações em território nacional, todas as atividades, inclusive o transporte e processos aduaneiros de tecnologia americana, serão acompanhadas e assistidas pelas autoridades brasileiras."

Além disso, o governo brasileiro alega que o AST não ameaça a soberania nacional, porque "não trata de construção ou operação de base norte-americana em Alcântara, entrega ou controle do Centro, acordo militar ou mesmo garantia de **uso exclusivo pelos Estados Unidos.**"

Nesse ponto, o governo afirma que:

"Sendo um centro comercial com a disposição de lançar foguetes e satélites de muitos países, o Centro certamente será visitado por muitos profissionais estrangeiros.

A jurisdição, o acesso de toda a área e o controle do Centro de Lançamentos são do Brasil.

O Centro Espacial de Alcântara continuará sendo controlado exclusivamente pelo governo brasileiro. Sob a jurisdição do Ministério da Defesa, e com a participação da Agência Espacial Brasileira (AEB), do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e de outras instituições, no que couber. **Todas as atividades no Centro ocorrerão sob a supervisão do Brasil, exatamente como ocorrem hoje.**"

O governo esclarece que a aprovação do AST não implica o aluguel da Base de Alcântara:

"Embora a operação comercial do Centro Especial envolva a utilização de **áreas restritas e controladas** para proteger a tecnologia embarcada nos foguetes e espaçonaves construídos por diversos países, o acordo não constitui um aluguel dessas áreas."





# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar 20020-080 - RJ - Brasil

Tels. (21) 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

Pela afirmação acima, fica patente, então, que os americanos irão utilizar a Base brasileira para lançamento de foguetes e espaçonaves sem nada pagar ao Brasil e, como se não bastasse, sem transferir tecnologia ao país, pois assim mesmo reconhece o governo:

**"HÁ PREVISÃO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA ENTRE OS PAÍSES? NÃO".**

(...)

O AST em nenhum momento trata da transferência de tecnologia ou cessão de área."

O governo prossegue, em tom quase retumbante, afirmando que:

"Neste acordo de proteção de dados tecnológicos, denominado salvaguardas tecnológicas, no qual os Estados autorizam o Brasil a realizar lançamentos de foguetes e espaçonaves, para fins pacíficos, de quaisquer nacionalidades contendo componentes americanos é um grande avanço para o país e ficará registrado na história como o início de uma era que trará desenvolvimento social e econômico para a região."

Portanto, pelas afirmações do atual governo brasileiro, pode-se verificar que os pontos centrais e a lógica do acordo são os seguintes:

- 1) os norte-americanos autorizam o Brasil a lançar foguetes e espaçonaves deles ou originários de outros países, que contenham exclusivamente componentes dos Estados Unidos da América do Norte;
- 2) os Estados Unidos da América do Norte não transferem nenhuma tecnologia ao Brasil e também nada pagam a título de aluguel pelos lançamentos, que serão realizados de base militar, no território brasileiro;





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080 - Rio de Janeiro - Brasil*

*Fone: (21) 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*int@iabnacional.org.br*

- 3) os americanos podem alienar sua tecnologia (de elevadíssimo valor agregado) para outros países estrangeiros, que poderão utilizar a Base de Alcântara, criando assim a possibilidade de o Brasil vir a cobrar, ou não, pelos lançamentos destes países.

Diante destas premissas, entendo necessário apresentar duas questões para a formulação do pensamento a ser desenvolvido a seguir: 1) A Constituição brasileira permite a utilização do territorial nacional por Estado Nação estrangeiro, para desenvolvimento de seus equipamentos e componentes e sem nada pagar ao país? 2) Tal situação constitui atentado à soberania nacional?

## III Da análise Constitucional da questão

É imperioso salientar que a soberania (princípio fundamental do Estado brasileiro – artigo 1º, I, da CRFB) é constituída pela vontade do povo, que institui o Estado<sup>2</sup>.

Neste ponto, é importante salientar que não é o Estado que forma o povo, mas o inverso; o que muitas autoridades civis e militares têm dificuldade para entender, uma vez que foram forjados a partir da filosofia hegeliana; em relação a esta, os críticos sustentam, de forma adequada, que “não é a constituição que cria o povo, mas o povo a constituição. (...) O homem não existe em razão da lei, mas a lei em razão do homem”.<sup>3</sup>

O Estado, nas suas relações com outros países soberanos, deve atuar com independência, sempre de forma livre, igualitária e respeitando a autodeterminação dos

<sup>2</sup> Como diz N. Bobbio “o Estado tem duas faces, uma voltada para o seu interior, onde as relações de domínio se desenvolvem entre aqueles que detém o poder de estabelecer e fazer respeitar normas vinculantes e os destinatários dessas normas, e a outra voltada para o exterior, onde as relações de domínio se desenvolvem entre o Estado e outros Estados. (... Assim) a soberania tem dois aspectos, um interno e outro externo.” (Teoria Geral da Política. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 543). O que nos interessa neste parecer é a soberania “voltada para o exterior, onde as relações de domínio se desenvolvem entre o Estado e outros Estados.”

<sup>3</sup> K. Marx. Crítica à filosofia do direito de Hegel. São Paulo: Boitempo, 2.013, p.56.





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Rua Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080 - RJ - Brasil*

*Fone: (21) 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

demais povos (artigo 4º, I, III e V, CRFB). Assim, em respeito à soberania nacional, as autoridades do governo não podem permitir que o Brasil fique numa posição de sujeição, limitação, subordinação e dependência em relação a outro Estado Nação, sob pena de atentar contra a segurança nacional e o povo do país.

Dito isto, passa-se a análise do mencionado acordo, que dispõe em seu artigo I:

**"Este Acordo tem como objetivo evitar o acesso ou a transferência não autorizada de tecnologias relacionadas com o lançamento, a partir do Centro Espacial de Alcântara, de Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América e de Espaçonaves dos Estados Unidos da América, da República Federativa do Brasil ou Estrangeiras, por meio de Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América ou de Veículos de Lançamento Estrangeiros que incluam ou transportem qualquer equipamento que tenha sido autorizado para exportação pelo Governo dos Estados Unidos da América."**

O artigo I, ao contrário do que afirma o governo (de que o Brasil fará os lançamentos de espaçonaves ou foguetes), permite, isto sim, **que os Estados Unidos da América possam fazer lançamentos da Base de Alcântara**. Ou seja, será a utilização do território nacional, por potência estrangeira, para fins comerciais e até mesmo militares, por se tratar de lançamento de foguetes e de espaçonaves que poderão ser empregados, conforme o desenvolvimento da tecnologia, para objetivos de defesa ou de ameaça na disputa pela hegemonia geopolítica.

O Brasil pode estar sendo utilizado como uma incubadora para o desenvolvimento militar norte-americano, em razão da posição geográfica estratégica da Base Militar de Alcântara, no Estado do Maranhão; sem que os americanos do norte venham a transferir qualquer tecnologia ao Brasil e sequer paguem por tais lançamentos.

*Y*





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar 20020-080 - RJ - Brasil*

*Fone (21) 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

Além de não pagarem e de nada ser exigido como contrapartida dos americanos (na comercialização dos seus componentes para outros países), o acordo, de forma subliminar, impõe uma restrição a que o Brasil possa lançar veículos de outros Estados Nacionais, que detêm tecnologia própria (como China e Rússia, fortes parceiros comerciais do nosso país e integrantes do BRICS); sendo assegurada, deste modo, uma exclusividade aos Estados Unidos da América; fato omitido nas considerações apresentadas pelo governo brasileiro.

O item 1, do artigo III do Acordo, impõe várias restrições unilaterais ao Brasil, tais como:

Alínea A: "não permitir o lançamento, a partir do Centro Espacial da Alcântara, de Espaçonaves Estrangeiras ou Veículos de Lançamento Estrangeiros de Propriedade ou sob controle de países os quais, na ocasião do lançamento: i) estejam sujeitos a sanções estabelecidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas; ou ii) tenham governos designados por uma das Partes como havendo repetidamente provido apoio a atos de terrorismo internacional."

Alínea B: "não permitir o ingresso significativo, quantitativa ou qualitativamente, de equipamentos, tecnologias, mão-de-obra ou recursos financeiros no Centro Espacial de Alcântara, oriundos de países que não sejam Parceiros (membros) do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), exceto se de outro modo acordado entre as Partes."

Ademais, o item 2 do artigo III do Acordo prevê que:

"O governo da República Federativa do Brasil poderá utilizar os recursos financeiros obtidos (...), mas não poderá usar tais recursos para a aquisição, desenvolvimento, produção, teste, emprego ou utilização de sistemas da Categoria I do Regime de Controle de





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 3101, 5º andar 20020-080 RJ, Brasil*

*Tels (21) 2240-3173*

*[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)*

*[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)*

Tecnologia de Misseis (MTCR), seja na República Federativa do Brasil ou em outros países."

No item 4 do artigo III do Acordo, os Estados Unidos impõem que o Brasil, quanto à exportação ou importação relacionada à atividade de lançamentos em questão, deve se submeter as leis e políticas norte-americanas:

"É intenção do Governo dos Estados Unidos da América aprovar as licenças de exportação e importação(...), desde que tal aprovação esteja em consonância com as leis, regulamentos e políticas norte americanas (...)"

Com efeito, não é crível, sob o espectro dos princípios da soberania, da independência, da igualdade entre os Estados e da autodeterminação, **que se sujeite o Brasil à imposição de qualquer Estado Nação ou até mesmo organismos multilaterais**, dentro do território nacional, como acima destacado.

A propósito, não cabe aos Estados Unidos da América nem à Organização das Nações Unidas, sob aspecto político ou de natureza subjetiva, definir para o Brasil com que países ele deve se relacionar ou considerar como Estado "terrorista".

O que quer que seja sancionado ou discriminado pelas autoridades norte-americanas não pode implicar que o Estado brasileiro tenha que se submeter; **até porque o Brasil deve se relacionar com as demais nações tendo em vista o respeito à autodeterminação dos povos, a não intervenção e a igualdade entre os Estados** (artigo 4º, III, IV e V, CRFB); sendo que os Estados Unidos da América do Norte tem um histórico intervencionista e belicista contra diversos outros Estados Nações, muitos deles grandes parceiros comerciais e culturais do nosso país.

Por isto mesmo, o Brasil não deve aderir a um acordo pelo qual pode ser utilizado como peão contra eventuais inimigos norte-americanos, levando o país a participar de

*V*





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar 20020-080 - RJ - Brasil

Tel: (21) 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[mb@iabnacional.org.br](mailto:mb@iabnacional.org.br)

conflito "por procuração", quando o princípio que nos rege é a defesa da paz (artigo 4º, VI, CRFB).

O Brasil não pode aceitar que qualquer outro país lhe diga o que deve ou não fazer, como está inserido no acordo em favor dos Estados Unidos da América do Norte, sob pena de violação da soberania nacional e da sua independência.

A Nação brasileira, em respeito à autodeterminação do povo americano (artigo 4º, III, CRFB), não diz ao governo dos Estados Unidos da América o que deve ou não fazer ou com quem pode o país do Norte se relacionar internacionalmente.

Pelo acordo analisado, o Brasil se coloca como um mero preposto dos Estados Unidos da América, pois, conforme o seu artigo VI (quanto ao controle de acesso à áreas da Base de Alcântara), caberá ao país "permitir e facilitar a supervisão e o monitoramento de atividades de lançamento pelo Governo dos Estados Unidos da América" e "apenas pessoas autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos da América deverão ter acesso aos veículos de lançamento (...) (nas) áreas restritas. (...) (O) livre acesso a qualquer tempo, para inspecionar, nas áreas controladas e restritas (...) O acesso às Áreas Restritas deverá ser controlado pelo Governo dos Estados Unidos da América", que serão de gerenciamento exclusivo do Governo dos Estados Unidos da América.

Portanto, os Estados Unidos da América do Norte, por serem os donos dos veículos de lançamento e da tecnologia, impuseram uma série de condicionantes que, sem qualquer dúvida, restringem a soberania nacional, dentro de uma Base Militar, localizada no território brasileiro.

Ademais, o item 4 do artigo V do Acordo estabelece que cabe exclusivamente ao governo dos Estados Unidos da América decidir sobre a prestação, ou não, de informação ao governo brasileiro acerca da presença de **materiais radioativos ou outras substâncias potencialmente danosas ao meio ambiente ou à saúde humana**, que possam estar presentes nos veículos de lançamento, espaçonaves ou equipamentos dos





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar 20020-050 - RJ - Brasil

Fax (21) 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

Estados Unidos da América do Norte, uma vez que a redação do mencionado dispositivo dispõe que:

**"O Governo dos Estados Unidos deverá, em conformidade com as leis e regulamentos dos Estados Unidos da América, assegurar que Representantes Norte-americanos e/ou Licenciados Norte-americanos tenham a permissão de fornecer ao Governo da República Federativa do Brasil informações relacionadas à presença (...) de material radioativo ou de quaisquer substâncias definidas como potencialmente danosas ao meio ambiente ou à saúde humana (...)".**

Ainda que o Acordo afirme a intenção de utilização da base para fins pacíficos, caberá somente aos Estados Unidos da América do Norte informar sobre a existência de material radioativo, que pode ser empregado para operações militares de natureza nuclear. O Brasil estará na dependência de os Estados Unidos da América do Norte revelarem, ou não, se estão utilizando nos foguetes a serem lançados da base de Alcântara material com potencial militar de destruição em massa (material radioativo), cujo emprego para fins bélicos é vedado ao nosso país (art. 21, XXIII, "a", da CRFB, que estabelece que **"toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos"**).

A esse respeito, os Estados Unidos da América do Norte estão atualmente liberados para utilizar armas nucleares, uma vez que o governo norte-americano, representado por Donald Trump, decidiu abandonar o Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF), firmado em 1987 com a antiga União Soviética, que proibia a utilização de mísseis com alcance de 500 a 5.000 quilômetros de distância.

A aprovação definitiva deste Acordo poderá gerar **um quadro de instabilidade em toda a América Latina e no Hemisfério Sul**, podendo o Brasil vir a ser ameaçado por outros países que se sintam fragilizados na sua segurança interna.

*M*





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Avenida Marechal Câmara, 210, 5º andar 20090-080 Rio de Janeiro - Brasil

Fone (21) 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

Ressalte-se ainda que o acordo é extremamente vantajoso para os Estados Unidos da América, **que nada pagarão ao nosso país, não se obrigam a transferir tecnologia** e podem provocar a exposição da nossa segurança em relação a outros países, tendo em vista o reiterado caráter belicista dos governos norte-americanos.

Além disso, o acordo impõe uma série de limitações ao Brasil, que se submete a restringir a utilização da base de lançamento de Alcântara somente a países parceiros dos Estados Unidos; ficando nosso país impedido de fazer acordos comerciais com outros detentores de semelhante tecnologia.

Desta forma, os Estados Unidos da América do Norte podem estabelecer em benefício próprio a exclusividade na utilização de uma base militar, no nosso território nacional, para lançamento de seus foguetes e espaçonaves, bem como os de outros países, que comprem seus equipamentos.

O acordo firmado pelo atual governo nos coloca diretamente sob a dependência norte-americana e permite que os Estados Unidos da América do Norte possam, inclusive, determinar o que deve ser feito pela República Federativa do Brasil com relação a lançamento e desenvolvimento de tecnologia de foguetes e espaçonaves; o que se constitui em violação direta à soberania nacional (artigo 1º, I, CRFB) e a outros princípios que devem ser observados pelo governo nas suas relações com outros países, como a independência nacional, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados e a defesa da paz (artigo 4º, I, III, IV, V, VI, CRFB).

Por fim, o indicante solicita que seja analisado se o acordo firmado pelo atual ocupante do cargo de Presidente da República poderia ser caracterizado como violação ao artigo 142, I e III, do Código Penal Militar, que estabelece como crime:

"Art. 142. Tentar:  
I - submeter o território nacional, ou parte dele, à soberania de país estrangeiro;





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 290, 5º andar 20020-080 - RJ - Brasil

Fone (21) 3240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

(...)

III - internacionalizar, por qualquer meio, região ou parte do território nacional:

Pena - reclusão, de quinze a trinta anos, para os cabeças; de dez a vinte anos, para os demais agentes."

Apesar de entender que o acordo é inteiramente prejudicial à soberania nacional, em relação à conduta dos que firmaram o acordo em nome do país (durante uma viagem aos Estados Unidos da América do Norte), não se caracteriza o delito apontado, na medida em que o referido acordo foi submetido, posteriormente à sua assinatura, para a análise e aprovação pelo Parlamento; cabendo exclusivamente ao Congresso Nacional resolver, em definitivo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ao patrimônio nacional (artigo 49, I, CRFB).

Assim, a palavra definitiva sobre o mencionado Acordo de Salvaguardas Tecnológicas caberá ao Congresso Nacional, que deverá estar atento, uma vez que a soberania nacional não se aluga, não se empresta nem se vende; não sendo aceitável, em hipótese alguma, que se permita a ocupação de qualquer parte do território nacional, muito menos por meio de acordo que impõe uma série de restrições ao Brasil; e, ainda mais, em se tratando de liberação de área estratégica e de segurança para utilização por nação estrangeira, com forte histórico belicista e intervencionista, que não se submete ao Concerto das Nações e se recusa reiteradamente a aderir a tratados internacionais.

## IV Da Conclusão

Isto posto, opino pela constitucionalidade do referido acordo, conforme as razões acima expostas.

12





# *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar 20020-080 - Rio de Janeiro - Brasil

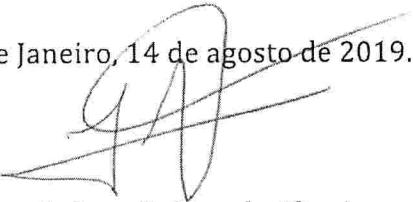
Fone: (21) 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

Caso aprovado o parecer pelo Plenário, o indicante solicita que seja enviada cópia para o Chefe do Poder Executivo e para os Presidentes das Casas Legislativas do Congresso Nacional, para conhecimento.

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2019.

  
Jorge Rubem Folena de Oliveira  
Membro da Comissão de Direito Constitucional



PARECER

AO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB

Ementa: Acordo assinado pelo Governo Brasileiro que viabiliza a utilização da Base de Alcântara pelos Estados Unidos. Análise da Constitucionalidade eventual violação à soberania brasileira.

Palavras-Chave: Acordo. Soberania. Violação à Constituição Federal

1 – Relatório

Trata-se de consulta encaminhada pelo Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB acerca do acordo de salvaguardas tecnológicas assinado em 18 de março de 2019 entre os Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, visando a utilização do Centro Espacial de Alcântara, no Maranhão.

O acordo assinado por ambos países tem como o objetivo principal, além de permitir a utilização da Base Militar de Alcântara, pelo Governo dos Estados Unidos da América, evitar o acesso ou a transferência não autorizada de tecnologias Norte-Americanas.

O Centro Espacial de Alcântara apresenta localização privilegiada e estratégica, uma vez que, em razão de sua proximidade com a linha do equador, o consumo de combustível para o lançamento de satélites é menor em comparação com bases em latitudes maiores, por isso é considerado um dos melhores pontos do planeta para lançamento de foguetes, o que permite, desta forma, enorme redução de custos financeiros.

O cerne do presente parecer versa sobre a possível violação da soberania nacional em função da assinatura do presente acordo, assim como sobre eventual afronta ao art. 142, I e III do Código Penal Militar pelo sr. Presidente da República, uma vez que é o Chefe Maior das Forças Armadas.

Eis o relatório, passo a opinar.





## II – Fundamentação

### 2.1 Da possível violação à soberania nacional

Antes de outros apontamentos, é importante sinalizar que o Direito Internacional Público é regido por inúmeros princípios que devem ser observados nas relações entre nações soberanas. Dentre eles está o princípio da Igualdade Soberana entre os Estados, que além de princípio do Direito Internacional foi positivado pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 em seu art. 4º, inciso IV, que pressupõe que todos os estados são iguais entre si e perante o direito internacional.

Assim, em decorrência de tal direito de igualdade, nenhum Estado tem o direito de interferir em outra nação soberana, uma vez que não há hierarquia entre eles. Podem, então, organizarem-se internamente e ordenarem seu território da forma que entenderem pertinente à persecução de seus objetivos.

Esta é a soberania externa, que se manifesta no âmbito internacional, mediante relações entre nações soberanas, como a independência de um Estado frente a outro e a liberdade conferida a estes em suas relações com os membros da comunidade internacional. Tal soberania é distinta da interna, que é compreendida como a sua autonomia, ou a capacidade de se autodeterminar. Isto é, o poder que o Estado exerce em relação às pessoas e às coisas dentro de seu território e que não está condicionado a nenhum outro poder, seja ele interno ou externo.

Depreende-se, portanto, que faz parte do exercício da soberania de um Estado, seja ela interna ou externa, firmar acordos internacionais com nações estrangeiras. Contudo, tais acordos devem sempre estar em consonância com as normas e objetivos constitucionais assumidos pela nação que o firma. De igual maneira, não podem tais acordos distribuir de forma desequilibrada obrigações e direitos entre as nações acordantes.

Nesse sentido, e a fim indicar se houve um possível desequilíbrio das obrigações assumidas pelo Governo Brasileiro mediante a assinatura do acordo de salvaguardas tecnológicas com os Estados Unidos da América, assim como a eventual violação da soberania, é necessário analisar especificamente algumas cláusulas do acordo em comento.





O artigo II do acordo que trata das definições e dispõe o seguinte em relação às áreas restritas que serão constituídas no Centro Espacial de Alcântara:

*"14. "Áreas Restritas" – áreas dentro da jurisdição territorial da República Federativa do Brasil, designadas conjuntamente pelas Partes, às quais o Governo da República Federativa do Brasil somente permitirá acesso a pessoas autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos da América, a fim de assegurar que, de maneira ininterrupta, possam monitorar, inspecionar, acessar e controlar o acesso a Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos, para fins de realizar Atividades de Lançamento." (grifos nossos).*

Pela leitura do presente artigo depreende-se, portanto, que quem, de fato, irá controlar o acesso a tais áreas será o Governo dos Estados Unidos da América, cabendo ao Governo Brasileiro apenas permitir que as pessoas já autorizadas por aquele adentrem estas áreas.

Cabe, dessa forma, dizer que há uma certa inadequação face à soberania nacional, uma vez que, por mais que não haja cessão de parte do território nacional, o acesso a tais áreas fica limitado à discretionariedade da autorização ou não do Governo Norte-Americano, em uma área territorial sob a jurisdição brasileira.

Posteriormente, os itens 2 e 6, do artigo VI, do acordo de salvaguardas tecnológicas dispõem da seguinte forma:

*"2. As Partes deverão assegurar que apenas pessoas autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos da América deverão ter acesso a: (1) Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ ou Dados Técnicos, localizados nas Áreas Controladas, Áreas Restritas ou em outros locais, durante transporte de equipamentos/componentes, construção/instalação, montagem/ desmontagem, teste e finalização, preparativos de lançamento, lançamento e retorno dos Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos aos Estados Unidos da América ou a outro local aprovado pelo Governo dos Estados Unidos da América; e (2) Áreas Restritas." (Grifos nossos).*

*"6. O Governo da República Federativa do Brasil deverá assegurar que todos os Representantes Brasileiros portem, de maneira visível, crachás de identificação durante a execução de funções relacionadas a Atividades de Lançamento. O acesso às Áreas Restritas deverá ser controlado pelo*





Governo dos Estados Unidos da América ou, conforme autorizado na(s) licença(s) de exportação, pelos Licenciados Norte-americanos, por meio de crachás a serem elaborados, em consulta com o Governo da República Federativa do Brasil, pelo Governo dos Estados Unidos da América, ou por Licenciados Norte-americanos, caso autorizados pelo Governo dos Estados Unidos da América, e que exibam o nome e a fotografia do portador. Caso o Governo da República Federativa do Brasil notifique o Governo dos Estados Unidos da América sobre restrição relativa a quaisquer pessoas a quem crachás tenham sido emitidos, as Partes deverão entrar em consultas" (Grifos nossos).

Fica claro, logo, que o presente acordo prevê a criação de uma área dentro do Centro Espacial de Alcântara que deverá ser controlada única e exclusivamente pelo Governo Norte-Americano ou seus autorizados. Ou seja, serão eles que terão o controle e a capacidade de autorizar ou vetar aqueles que poderão acessar as áreas restritas, muito embora estas sejam territórios da República Federativa do Brasil e estejam sob a sua jurisdição.

Assim, uma nação externa terá total possibilidade de interferência e ingerência sobre uma porção do território nacional, que não é área privada, mas sim área pública e de utilização do Exército Brasileiro e pode implicar, inclusive, que seus integrantes sejam vetados de terem qualquer tipo de acesso à tais áreas. Agregue-se, ainda, o fato anteriormente mencionado sobre a posição estratégica do território em questão.

Outrossim, a distinção realizada pelo acordo evidencia-se ainda por ocasião da análise do item 8 do artigo em comento, que determina:

"8. O acesso a áreas, instalações e locais do Centro Espacial de Alcântara que não estejam situados nas Áreas Restritas será controlado pelo Governo da República Federativa do Brasil, conforme disposto neste Acordo, e será autorizado em conformidade com informações incluídas nos crachás de identificação emitidos pelo Governo da República Federativa do Brasil. Em qualquer situação em que Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos estejam presentes em Áreas Controladas, as Partes deverão assegurar que Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos sejam





acompanhados e monitorados por Participantes Norte-americanos aprovados pelo Governo dos Estados Unidos da América.” (Grifos nossos).

Percebe-se, por conseguinte, que há uma discriminação entre qual será o controle do Governo Brasileiro e quais áreas poderá ele gerir, em detrimento daquelas que estarão sob o controle, gerência e monitoramento dos Estados Unidos da América.

Além do já mencionado, é imprescindível destacar que o acordo de salvaguardas tecnológicas prevê, também, em seu artigo VI, item 3, que:

“3. O Governo da República Federativa do Brasil deverá permitir que servidores do Governo dos Estados Unidos da América presentes no Centro Espacial de Alcântara que estejam ligados a Atividades de Lançamento tenham livre acesso, a qualquer tempo, para inspecionar, nas Áreas Controladas, Áreas Restritas ou em outros locais, Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos que sejam fornecidos por Licenciados Norte-americanos a Representantes Brasileiros. O Governo dos Estados Unidos da América tenciona esforçar-se para notificar, com a antecedência necessária, o Governo da República Federativa do Brasil ou Representantes Brasileiros sobre tais inspeções ou verificações. Não obstante, tais inspeções ou verificações poderão ocorrer sem aviso prévio ao Governo da República Federativa do Brasil ou a Representantes Brasileiros. O Governo dos Estados Unidos da América e Licenciados Norte-americanos autorizados para tanto pelo Governo dos Estados Unidos da América deverão ter o direito de inspecionar e/ou monitorar, inclusive eletronicamente, por meio de sistema de circuitos fechados de televisão e/ou por outros equipamentos eletrônicos compatíveis com a execução de Atividades de Lançamento e compatíveis com requisitos de segurança de lançamentos: as Áreas Restritas e/ou Áreas Controladas conforme definidas nos Planos de Controle de Transferência de Tecnologia, onde Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos estejam localizados, inclusive a “sala limpa” destinada a trabalhos com Espaçonaves dos Estados Unidos da América após a integração destas com os Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América ou Veículos de Lançamento Estrangeiros, ou após Espaçonaves Brasileiras e/ou



47

*Espaçonaves Estrangeiras serem integradas com Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América. O Governo dos Estados Unidos da América deverá ter o direito de ter Participantes Norte-Americanos acompanhando Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América e/ou Espaçonaves dos Estados Unidos da América ao longo do trajeto que poderão seguir até a plataforma de lançamento. O Governo dos Estados Unidos da América deverá assegurar que Licenciados Norte-americanos tenham a permissão de coordenar as especificações e características técnicas de quaisquer equipamentos de monitoramento eletrônico com Licenciados Brasileiros."* (Grifos nossos).

Mediante tal cláusula, há autorização para que servidores Norte-americanos tenham acesso irrestrito para inspecionar a qualquer momento, inclusive sem aviso prévio, as instalações do Centro Espacial de Alcântara destinados ao trabalho com sua tecnologia. Essa disposição demonstra, assim, um desequilíbrio entre as obrigações assumidas pelo Governo Brasileiro e aquelas assumidas pelo Governo dos Estados Unidos da América.

Uma vez que as obrigações do Governo Norte-americano consistem, basicamente, na emissão de licenças de acesso à sua tecnologia e às áreas restritas, no fornecimento de informações básicas acerca dos materiais e substâncias sendo transportadas para o Brasil e sobre os veículos de lançamento e espaçonaves. Em contrapartida, o Governo Brasileiro deverá dispor de parte do Centro Espacial de Alcântara, para que seja controlado, monitorado e gerenciado pelos Estados Unidos da América.

Pode-se alegar que tais medidas tenham sido adotadas a fim de atingir o objetivo principal do acordo, que é a proteção contra o uso indevido e cópia da tecnologia Norte-americana. Contudo, a assinatura de um acordo entre duas nações prevê não somente a sua igualdade soberana, assim como o equilíbrio nos direitos e obrigações que serão assumidos, como ressaltado anteriormente, mas também a confiança mútua e a boa-fé objetiva.

Outro ponto a ser destacado refere-se ao item "E", do artigo III do acordo de salvaguardas tecnológicas, que diz que a República Federativa do Brasil se comprometerá a:



48

*"E. Firmar acordos juridicamente vinculantes com os outros governos que tenham jurisdição ou controle sobre entidades substancialmente envolvidas em Atividades de Lançamento. O escopo substantivo e os dispositivos de tais acordos deverão ser equivalentes àqueles contidos neste Acordo, exceto no que se refere a esta alínea e se de outra forma for acordado entre as Partes. Em particular, tais acordos deverão obrigar os outros governos em questão a exigir de seus licenciados que cumpram compromissos substancialmente equivalentes aos previstos nos Planos de Controle de Transferência de Tecnologia, os quais o Governo dos Estados Unidos da América deverá assegurar sejam cumpridos pelos Participantes Norte-americanos, de acordo com o estabelecido no parágrafo 4 do Artigo IV deste Acordo."*

(Grifos nossos).

O mencionado desequilíbrio entre as obrigações e os direitos assumidos pelo Governo Brasileiro mediante a assinatura do presente acordo, mais uma vez é demonstrado na redação do dispositivo acima mencionado.

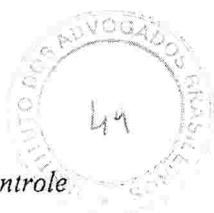
Isso porque, este dispositivo visa obrigar que a República Federativa do Brasil firme acordos de salvaguardas tecnológicas com outras nações com o mesmo teor e obrigações do acordo firmado com o Governo Norte-americano. Assim como, requer que outras nações soberanas que estejam envolvidas em atividades de lançamento no Centro Espacial de Alcântara exijam de seus licenciados as mesmas obrigações e deveres que os Estados Unidos da América exigem dos seus.

Esta determinação fere diretamente o princípio da Igualdade Soberana dos Estados, que além de ser princípio de Direito Internacional Público está previsto na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, e a independência de uma nação soberana frente a outra em suas relações internacionais.

Isso porque, o dispositivo em comento compõe a República Federativa do Brasil a firmar acordos com outras nações não em decorrência do exercício de sua independência e vontade soberana, mas sim em função de uma exigência feita por um acordo bilateral firmado entre o Governo Brasileiro e os Estados Unidos da América, interferindo nas relações daquele com outras nações.

Um último ponto do acordo que a ser abordado no presente parecer é o item B, também da cláusula III, pelo qual o Governo Brasileiro se compromete a:





*"B. Em conformidade com a participação do Brasil no Regime de Controle de Tecnologia de Misseis (MTCR, na sigla em inglês) e outros arranjos e acordos internacionais e multilaterais sobre não-proliferação dos quais a República Federativa do Brasil seja parte, não permitir o ingresso significativo, quantitativa ou qualitativamente, de equipamentos, tecnologias, mão-de-obra ou recursos financeiros no Centro Espacial de Alcântara, oriundos de países que não sejam Parceiros (membros) do MTCR, exceto se de outro modo acordado entre as Partes." (Grifos nossos).*

Sendo o Brasil membro do MTCR deve ele controlar em seu território e limitar os riscos de proliferação de armas ou misseis de destruição em massa. Contudo, o MTCR conta, atualmente, apenas com 35 Estados membros.

Ou seja, um acordo bilateral firmado entre o Governo Brasileiro e os Estados Unidos da América limitaria a livre utilização do Centro Espacial de Alcântara pelo Brasil, por meio de acordos de utilização firmados por este com nações que não são parceiras do MTCR.

A fim de ilustrar o argumento, o Brasil desenvolve um programa de cooperação espacial com a China que no último ano de 2018, completou 30 anos. O programa é conhecido como CBERS e tem como objetivo a fabricação de satélites de sensoriamento remoto, ferramenta que auxilia no monitoramento do território brasileiro e suas fronteiras, sendo ele fundamental para projetos nacionais estratégicos como a avaliação do desflorestamento na Amazônia e a avaliação do desflorestamento em tempo real, o monitoramento das áreas canavieiras, entre outros.

No entanto, em função do dispositivo em comento, tal projeto não poderia, por exemplo, fazer uso do Centro Espacial de Alcântara uma vez que a China não é parceira do MTCR.

## 2.2 Eventual afronta ao art. 142, I e III do Código Penal Militar

Os crimes militares são de dois tipos: os crimes militares próprios e os militares impróprios. Os crimes propriamente militares são os que estão previstos no Código Penal Militar, e só poderão ser cometidos por militar, como crimes contra a autoridade ou disciplina militar, contra o serviço militar e o dever militar.





Já os crimes impropriamente militares são aqueles previstos tanto no Código Penal Militar, quanto na legislação penal comum, ainda que de forma um pouco distinta, como homicídio, roubo, estupro, dentre outro, podendo, serem cometidos por civil e por militar.

Ante isto, os crimes previstos pelo Art. 142, I e III do Código Penal Militar são classificados como crimes propriamente militares, ou seja, para que sejam cometidos necessita-se de um agente militar, já que é uma ofensa que decorre de dever de assegurar a integridade do território nacional. Além disso, são previstos de forma exclusiva pelo Código Penal Militar.

Com base nessas ponderações, não poderiam tais crimes serem cometidos pelo Presidente da República, pois por mais que seja ele o Chefe das Forças Armadas, não preenche os requisitos para que se configure o tipo penal, isto é, ser militar e no exercício de sua função como militar ir contra seus deveres, seu serviço ou a disciplina militar.

### III – Conclusão

Por todo o exposto, e em conformidade com as observações críticas, opino que, em relação aos itens dos artigos do acordo de salvaguardas tecnológicas firmado entre o Governo Brasileiro e o Governo Norte-americano, mencionados no presente parecer há ausência de adequação à soberania nacional e conformidade com os princípios de Direito Internacional Público que preceituam a não hierarquização e a igualdade soberana entre as nações.

Contudo, não se pode dizer que a mera assinatura do acordo viola a soberania nacional, uma vez que, conforme disposto neste documento, a celebração de acordos internacionais são o exercício e a expressão da soberania de uma nação.

Quanto ao questionamento de eventual cometimento de crime previsto pelo art. 142, I e III do Código Penal Militar pelo sr. Presidente da República na qualidade de Chefe das Forças Armadas, resta claro que este não preenche os requisitos para cometimento deste crime, não havendo ato típico.

É o parecer.

