



Instituto dos Advogados Brasileiros

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

Tels.: (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

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.



Instituto dos Advogados Brasileiros

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

Tels.: (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

II

Da exposição do atual governo brasileiro

No documento produzido pelo governo brasileiro sobre o Acordo de Salvaguardas tecnológicas (AST) ¹, 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.”

¹ 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”.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 240, 5º andar - 20020-080 - R.J. - Brasil

Tels.: (21) 2240-3173

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 - R.J. Brasil

Tels.: (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iat@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 - R.J. - Brasil

Tels.: (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@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 Estado².

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”.³

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

² 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 interesse neste parecer é a soberania “voltada para o exterior, onde as relações de domínio se desenvolvem entre o Estado e outros Estados.”**

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



Instituto dos Advogados Brasileiros

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

Tels.: (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.



Instituto dos Advogados Brasileiros

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

Tels.: (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, 210, 5º andar - 20020-080 - P.J. - Brasil

Tels.: (21) 2240.3173

www.iabnacional.org.br

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



Instituto dos Advogados Brasileiros

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

Tels.: (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@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 - 20020-080 - RJ - Brasil

Tels.: (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

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.



Instituto dos Advogados Brasileiros

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

Tels.: (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

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, 210, 5º andar - 20020-050 - R.J. - Brasil

Tels.: (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

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 inconstitucionalidade do referido acordo, conforme as razões acima expostas.



Instituto dos Advogados Brasileiros

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

Tels.: (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

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