

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 516, DE 2018

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017, com sugestão de análise e deliberação na forma do § 3º do Art. 5º da Constituição Federal.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JONAS DONIZETTE

I – RELATÓRIO

O Excelentíssimo Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 516, de 2018 — acompanhada da Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores; da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; da Defesa; e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (EMI nº 00089/2018 MRE GSI MCTIC MD) —, o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 combinado com o art. 84, VIII da Constituição Federal.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sendo igualmente prevista a



apreciação da matéria pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), para posterior deliberação do Plenário desta Casa.

O objetivo do Tratado em epígrafe é a criação de um arcabouço jurídico que permita alcançar e manter a completa eliminação das armas nucleares do mundo, para tanto:

- a) proscurendo o uso, a ameaça de uso, a posse, o desenvolvimento, a aquisição, o teste, a fabricação e o estoque de armas nucleares, a transferência ou recebimento de armas nucleares e/ou o controle sobre estas, a assistência para o desenvolvimento de atividades vedadas pelo Tratado, o estacionamento, a instalação ou a colocação de quaisquer armas nucleares no território ou em qualquer local sob a jurisdição de um Estado Parte no Tratado, e
- b) se utilizando do sistema de verificação e salvaguardas abrangentes da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) ou de uma autoridade internacional designada pelas Partes (nos casos de reversão de programas nucleares com fins bélicos).

O Tratado sob análise é composto de preâmbulo, com 24 considerandos, e parte dispositiva, com 20 artigos, que passamos a sintetizar.

O Preâmbulo apresenta as premissas axiológicas, fáticas e jurídicas que animaram a conclusão do Tratado. Ressaltamos, dos considerandos, que a eliminação das armas nucleares é tida comum um “bem público global”, a atender “a interesses de segurança tanto nacionais quanto coletivos”, e que a completa eliminação dessas armas, conforme os mecanismos de verificação e monitoramento contemplados, é considerada a única forma de garantir que tais instrumentos jamais sejam utilizados novamente em quaisquer circunstâncias.

Reconhece-se a vinculação do Tratado aos princípios e às normas do direito internacional humanitário, em particular ao princípio segundo



o qual o direito das partes em um conflito armado de escolherem os métodos ou meios de combate não é ilimitado, à norma da distinção, à proibição de ataques indiscriminados, às normas relativas à proporcionalidade e às precauções no ataque, à proibição do uso de armas que, por sua natureza, causem lesões supérfluas ou sofrimento desnecessário e às normas de proteção do meio ambiente. Ademais, considera-se que “qualquer uso de armas nucleares seria contrário às normas do direito internacional aplicável em conflitos armados, em particular os princípios e normas do direito internacional humanitário”.

Alude-se à garantia de que nenhuma disposição do Tratado deve ser interpretada de modo a afetar “o direito inalienável de seus Estados Partes de desenvolverem a pesquisa, a produção e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, sem discriminação”.

Dentro de uma concepção de identidade de gênero, repetida no Artigo 6(1), e de “segurança sustentável”, considera-se que “a participação plena, efetiva e em igualdade de condições de mulheres e homens é fator essencial para a promoção e o alcance da paz e da segurança sustentáveis, e comprometidos a apoiar e reforçar a participação efetiva de mulheres no desarmamento nuclear”.

O preâmbulo também reconhece a importância da “educação para a paz e o desarmamento em todos os seus aspectos” e da “consciência pública” como formas de promoção e sustentação dos princípios que embasam o Tratado.

O **Artigo 1** é o núcleo obrigacional do Tratado, que traz o rol de proscricções contempladas. Cada Estado Parte compromete-se a jamais, em nenhuma circunstância: (a) desenvolver, testar, produzir, fabricar, ou por outros meios adquirir, possuir ou armazenar armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares; (b) transferir para qualquer recipiendário, de qualquer maneira, armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares ou o controle sobre tais armas ou dispositivos explosivos, de maneira direta ou indireta; (c) receber a transferência de ou o controle sobre armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares, de maneira direta ou indireta; (d)



utilizar ou ameaçar utilizar armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares; (e) assistir, encorajar ou induzir quem quer que seja, de qualquer forma, a realizar qualquer atividade proibida a um Estado Parte nos termos do presente Tratado; (f) solicitar ou receber assistência, de qualquer forma, de quem quer que seja, para realizar qualquer atividade proibida a um Estado Parte nos termos do presente Tratado; (g) permitir qualquer estacionamento, instalação ou desdobramento de armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares em seu território ou em qualquer local sob sua jurisdição ou controle.

O **Artigo 2** estipula a obrigação das Partes de apresentar uma declaração ao Secretário-Geral das Nações Unidas, em até 30 dias após a entrada em vigor do Tratado, que informe: a) se tinha propriedade, posse ou controle de armas nucleares ou dispositivos explosivos nucleares e se eliminou seu programa de armas nucleares, incluindo a eliminação ou conversão irreversível de todas instalações relacionadas a armas nucleares, antes da entrada em vigor do presente Tratado para esse Estado Parte; b) se ainda tem a propriedade, posse ou controle de quaisquer armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares; e c) se há armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares em seu território ou em qualquer lugar sob sua jurisdição ou controle que são de propriedade, posse ou controle de outro Estado.

O **Artigo 3** trata das salvaguardas aplicáveis aos Estados Partes que não possuíam armas nucleares após 7 de julho de 2017. Essas Partes devem manter, no mínimo, suas obrigações em matéria de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) vigentes no momento da entrada em vigor do Tratado, sem prejuízo de quaisquer instrumentos relevantes adicionais que possa adotar no futuro. Para as Partes que não possuem acordo de salvaguardas abrangentes (INFCIRC/153 (Corrigido)) com a AIEA, impõem-se a obrigação de negociar um acordo em até 180 dias após a entrada em vigor do Tratado para essa Parte, e torná-lo eficaz em até 18 meses, mantendo essas obrigações a partir dessa data, sem



prejuízo de quaisquer instrumentos relevantes adicionais que possam adotar no futuro.

O **Artigo 4** define os procedimentos relativos à eliminação de armas nucleares e seus programas de desenvolvimento para os Estados que as possuíam após 7 de julho de 2017, quer tendo procedido à sua eliminação antes da entrada em vigor do Tratado para essas Partes, quer não.

No primeiro grupo, o Estado que, após 7 de julho de 2017, detinha a propriedade, a posse ou o controle de armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares e eliminou seu programa de armas nucleares, incluindo a eliminação ou conversão irreversível de todas as instalações relacionadas a armas nucleares, antes da entrada em vigor do Tratado para essa Parte, deve cooperar com a autoridade internacional competente designada pelos Estados Partes para verificar a eliminação irreversível de seu programa de armas nucleares, a qual manterá as Partes informadas sobre o andamento desse processo. Além disso, esse Estado deve celebrar, em até 18 meses da entrada em vigor do Tratado, um acordo de salvaguardas com a AIEA com abrangência suficiente para fornecer garantias críveis acerca do não desvio do material nuclear declarado de atividades nucleares pacíficas e da ausência de material ou atividades nucleares não declaradas no território desse Estado Parte.

No segundo grupo, para o Estado que, ao aderir ao Tratado, tem a propriedade, a posse ou o controle de armas nucleares ou de outros dispositivos explosivos nucleares, impende a obrigação de removê-los imediatamente do estado operacional e destruí-los o mais brevemente, até uma data-limite, que será determinada na primeira reunião das Partes, de acordo com um plano juridicamente vinculante, com prazo determinado para a eliminação verificada e irreversível do programa de armas nucleares desse Estado Parte, incluindo a eliminação ou a conversão irreversível de todas as instalações relacionadas a armas nucleares. Esse plano deve ser apresentado pelo Estado Parte aos demais, ou a uma autoridade internacional competente designada, em até 60 dias após a entrada em vigor do tratado para essa Parte, sendo posteriormente negociado com a autoridade internacional competente e



□

submetido à reunião seguinte das Partes ou à conferência de exame, a que ocorrer primeiro. Além disso, esse Estado deve celebrar um acordo de salvaguardas com a AIEA nos mesmos moldes daquele referido no primeiro grupo.

Os Estados Partes dos dois grupos deverão submeter relatório a cada reunião das Partes e a cada conferência de exame sobre o progresso alcançado na implementação de suas obrigações segundo esse artigo.

A obrigação de eliminação de armas e dispositivos explosivos nucleares também incide sobre Partes que detenham tais artefatos em seus territórios ou em qualquer lugar sob sua jurisdição, mesmo que sejam de propriedade, posse ou controle de outro Estado, até a data-limite definida pela primeira reunião das Partes.

O **Artigo 5** preceitua a adoção das medidas nacionais necessárias à implementação das obrigações nos termos do Tratado, inclusive de natureza legal e administrativa, bem com a previsão de sanções penais a jurisdicionados de um Estado Parte para impedir e reprimir atividades proibidas pelo Tratado por jurisdicionados seus ou em território sob sua jurisdição ou controle.

O **Artigo 6** impõe o dever ao Estado Parte de prestar assistência, sem discriminação, a indivíduos jurisdicionados que sejam afetados pelo uso ou testes de armas nucleares, incluindo cuidados médicos, reabilitação, apoio psicológico, inclusão social e econômica, bem como o dever de restauração ambiental de áreas contaminadas sob sua jurisdição, independentemente da origem ou responsabilidade pelo uso ou teste de armas nucleares.

O **Artigo 7** define uma obrigação geral de cooperação entre as Partes para facilitar a implementação do Tratado, sendo que os Estados com condições de assim fazê-lo devem prestar assistência técnica, material e financeira a outras Partes afetadas pelo uso ou teste de armas nucleares, bem como assistência às vítimas desse uso ou teste, sendo possível a intermediação por meio do sistema das Nações Unidas, de organizações ou instituições internacionais, regional ou nacionais, de organizações não





governamentais, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, entre outras instituições. Em especial, ao Estado Parte que tenha utilizado ou testado armas nucleares ou quaisquer outros dispositivos explosivos nucleares, compete a responsabilidade de prestar assistência adequada aos Estados Partes afetados, com o objetivo de assistir às vítimas e restaurar o meio ambiente.

O **Artigo 8** disciplina a realização das reuniões regulares e extraordinárias dos Estados Partes. As Partes podem se reunir para considerar e, quando necessário, tomar decisões sobre a aplicação ou implementação do Tratado, sobre a adoção de medidas para a eliminação de programas de armas nucleares de maneira verificável e irreversível, dentro de prazos determinados, incluindo protocolos adicionais ao Tratado, e sobre demais questões decorrentes da execução do instrumento. A primeira reunião das Partes deve ser convocada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em até um ano da entrada em vigor do Tratado, sendo as reuniões subsequentes convocadas em bases bienais, salvo se acordado de maneira diversa pelas Partes. A reunião das Partes deve adotar as regras de procedimento em sua primeira sessão. Mediante solicitação escrita de qualquer Parte, apoiada por no mínimo um terço das Partes, podem ser convocadas reuniões extraordinárias. Após cinco anos de vigência do Tratado, será convocada uma conferência de exame sobre o funcionamento do Tratado e o progresso alcançado na consecução de seus objetivos, sendo as seguintes convocadas com um intervalo de seis anos.

O **Artigo 9** delinea a responsabilidade sobre os custos da aplicação do Tratado. Os custos das reuniões das Partes, das conferências de exame, das reuniões extraordinárias e de secretariado devem ser arcados pelas Partes de acordo com a escala ajustada de contribuições das Nações Unidas. Os custos relativos à implementação de medidas de verificação exigidas pelo Artigo 4, bem como os custos relativos à destruição de armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares e à eliminação de programas de armas nucleares, incluindo a eliminação ou conversão de todas as instalações relacionadas a armas nucleares, deverão ser arcados pelos Estados Partes aos quais se aplicam.



□

O **Artigo 10** estabelece que qualquer Parte pode propor emendas ao Tratado a qualquer tempo após sua entrada em vigor. A proposta de emenda deve ser comunicada ao Secretário-Geral das Nações Unidas, que a distribuirá às demais Partes. Se, em 90 dias da distribuição, a maioria das Partes apoiar a consideração da proposta, esta deve ser incluída na pauta da próxima reunião das Partes ou na próxima conferência de exame, a que ocorrer primeiro, sendo considerada aprovada se obtiver o voto favorável da maioria de dois terços dos Estados Partes. As emendas obrigam apenas as Partes que depositarem os instrumentos de ratificação ou de aceitação e passam a vigorar 90 dias após o depósito de instrumentos de ratificação que representem a maioria das Partes. Posteriormente, a emenda entrará em vigor para qualquer outra Parte 90 dias após o depósito de seu instrumento de ratificação da emenda.

O **Artigo 11** trata da solução de controvérsias entre as Partes relacionadas à interpretação ou aplicação do Tratado, as quais devem ser dirimidas por meio de negociação ou outro meio pacífico de escolha das Partes, de acordo com o Artigo 33 da Carta das Nações Unidas. A reunião das Partes também poderá contribuir para a solução da controvérsia, entre outros, por meio do oferecimento de seus bons ofícios, pelo apelo a que os Estados Partes interessados iniciem o procedimento de solução de controvérsia de sua escolha e pela recomendação de um prazo limite para qualquer procedimento acordado.

O **Artigo 12** conclama as Partes a encorajar os Estados não participantes do instrumento a dele fazerem parte, com o objetivo de alcançar a adesão universal.

O **Artigo 13** abre a todos os Estados a assinatura do Tratado na Sede nas Nações Unidas em Nova York, a partir de 20 de setembro de 2017.

O **Artigo 14** estabelece que o Tratado se sujeita à ratificação, aceitação ou aprovação dos Estados signatários, estando igualmente aberto à adesão.



O **Artigo 15** estipula que o instrumento deve entrar em vigor 90 dias após o depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. Para os Estados que vierem a aderir ao instrumento após sua entrada em vigor, o Tratado entrará em vigor para essa Parte 90 dias após o depósito do respectivo instrumento.

O **Artigo 16** proíbe a apresentação de reservas ao Tratado.

O **Artigo 17** define que o Tratado terá duração ilimitada e poderá ser denunciado por uma Parte que, no exercício de sua soberania nacional, decidir que acontecimentos extraordinários, relacionados ao objeto do Tratado, ponham em risco os interesses supremos de seu país. O referido Estado Parte deve notificar sua denúncia ao Depositário, incluindo uma exposição dos acontecimentos extraordinários que, a seu juízo, tenham colocado em risco seus interesses supremos. A denúncia produz efeitos após 12 meses da data de recebimento da notificação, caso a Parte não seja parte de um conflito armado durante esse período. Nesse caso, continuará obrigada pelo Tratado e qualquer protocolo adicional vigente até não ser mais parte em um conflito armado.

O **Artigo 18** estabelece que o Tratado deve ser implementado sem prejuízo às obrigações assumidas pelos Estados Partes no que diz respeito aos acordos internacionais existentes vigentes de que sejam partes, quando essas obrigações forem compatíveis com o presente Tratado.

O **Artigo 19** aponta o Secretário-Geral das Nações Unidas como depositário do Tratado.

O **Artigo 20** indica que são igualmente autênticos os textos do Tratado nas línguas oficiais das Nações Unidas (árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol).

O Tratado foi celebrado em Nova York, em 7 de julho de 2017.

É o Relatório.



II - VOTO DO RELATOR

Estamos a considerar o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017. O objetivo do instrumento é criar uma obrigação jurídica universal de proibição das armas nucleares, proscrevendo seu uso, ameaça de uso, posse, desenvolvimento, aquisição, teste, fabricação, estoque, transferência ou recebimento, controle direto ou indireto, estacionamento, instalação, colocação em território jurisdicionado por algum Estado Parte, bem como assistência ou sua solicitação, encorajamento ou indução ao desenvolvimento de atividades que resultem em atividade proibida pelo Tratado, de modo a se atingir a total eliminação das armas nucleares, conforme exposto em nosso Relatório.

De acordo com a avença, os Estados Partes não nuclearmente armados devem manter os acordos de salvaguardas que já possuem com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) ou celebrar um acordo de salvaguardas abrangentes (INFCIRC/153 (Corrigido)) com a Agência, de maneira a permitir a verificação e controle da compatibilidade com o Tratado de seus programas de pesquisa, desenvolvimento, exploração e produção em matéria nuclear. Os Estados nuclearmente armados que se tornem Partes devem se submeter a um quadro de negociações com prazo determinado para implementar um programa verificável de eliminação irreversível de seus arsenais e de conversão irreversível de seus programas nucleares, que também devem passar a se submeter a salvaguardas abrangentes da AIEA.

O Tratado em epígrafe foi resultado do ativismo de países não nuclearmente armados, como o Brasil, Áustria, Irlanda, México, Nigéria e África do Sul, e de organizações não-governamentais, como a coalização de ONGs “Campanha internacional para a abolição de armas nucleares”, insatisfeitos com os resultados obtidos pela Conferência de Desarmamento das Nações Unidas com respeito à abolição das armas nucleares.

Inspirada nas Conferências sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares, realizadas na Noruega, México e Áustria, entre os anos de 2013 e 2015, esses esforços culminaram na convocação da “Conferência das



Nações Unidas para negociar um instrumento juridicamente vinculante para proibir as armas nucleares, com vistas à sua total eliminação”, em Nova York, entre 27 a 31 de março e 15 de junho a 7 de julho de 2017, e na conclusão do Tratado em 7 de julho de 2017.

O instrumento foi aberto a assinaturas em 20 de setembro de 2017 e entrou em vigor no dia 22 de janeiro de 2021, 90 dias após atingir o quórum de 50 ratificações. Atualmente, 92 Estados assinaram o Tratado e 68 o ratificaram.¹ Diga-se, ademais, que o Brasil foi o primeiro país a assinar o instrumento. Entre os Estados que ratificaram o Tratado até o momento, nota-se um predomínio de nações insulares, Estados com pequena dimensão territorial e com diminuta influência geopolítica.

Por um lado, a iniciativa representada pela celebração do Tratado em análise se insere dentro da *história e missão das Nações Unidas*. Desde a primeira resolução adotada pela Assembleia-Geral da ONU, em 1946, debatem-se os desafios morais, políticos e jurídicos dos usos da energia nuclear e dos sistemas de armamento em geral. Já em 1959, a Assembleia-Geral (Resolução 1378 (XIV)) declarava o objetivo último das Nações Unidas em alcançar o desarmamento geral e completo, finalidade repetida em outras ocasiões e documentos.

Por outro lado, o pressuposto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares se inclui em uma das vertentes do direito dos conflitos armados, em especial do *Direito Internacional Humanitário (DIH)*, que busca regular os meios e o emprego da força letal em conflitos armados, com propósitos humanitários, ou seja, com vistas a diminuir a crueldade contra os combatentes e proteger os não combatentes e a população civil.

No que diz respeito aos *meios e métodos de combate*, o DIH

1 United Nations Office for Disarmament Affairs. *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. Status of the Treaty*. Disponível em: <<http://disarmament.un.org/treaties/t/tpnw>>. Acesso em: 30/6/2023. Entre os Estados que ratificaram, estão: África do Sul, Antígua e Barbuda, Áustria, Bangladesh, Belize, Benin, Bolívia, Botsuana, Cabo Verde, Camboja, Cazaquistão, Chile, Comoros, Congo, Costa do Marfim, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Fiji, Filipinas, Gâmbia, Granada, Guatemala, Guiana, Guiné Bissau, Honduras, Ilhas Cook, Irlanda, Jamaica, Kiribati, Laos, Lesoto, Malauí, Malásia, Maldivas, Malta, México, Mongólia, Namíbia, Nauru, Nova Zelândia, Nicarágua, Nigéria, Niue, Palau, Estado da Palestina, Panamá, Paraguai, Peru, Rep. Dem. do Congo, Rep. Dominicana, Saint Kitts e Névis, Santa Lúcia, Santa Sé, São Vicente e Granadinas, Samoa, San Marino, Seychelles, Tailândia, Timor Leste, Trinidad e Tobago, Tuvalu, Uruguai, Vanuatu, Venezuela, Vietnã.



proíbe o uso de armas, projéteis ou materiais de tal índole que causem ferimentos supérfluos ou sofrimento desnecessário, ou que tenham sido concebidos para causar, ou dos quais se pode prever que causem, danos extensos, duradouros e graves ao meio ambiente.² Na prática, a aplicação das regras básicas de combate é sempre um *equilíbrio entre a necessidade militar e o princípio da humanidade*, sendo que a utilidade militar de determinado meio de combate deve ser superior ao sofrimento e dano causado para cancelar seu uso conforme o DIH. A despeito desses padrões de emprego da força, as *Convenções de Genebra e seus Protocolos, núcleo normativo do DIH moderno, não proíbem ou restringem o uso de nenhum armamento específico*, matéria que permanece em *normas internacionais especiais*, seja em relação a armamento convencional, seja em relação a armas de destruição em massa.³

Além da regulamentação do uso ou proibição com foco no DIH (necessidade e proporcionalidade entre objetivos militares, de um lado, e redução do sofrimento humano e preservação de civis, do outro), existem *regimes internacionais* que, com *foco prioritário no incremento da segurança internacional* (redução do risco de conflitos e agressões e de corridas armamentistas), buscam controlar ou proibir o uso de determinado armamento em certo território, incrementar a segurança sobre material nuclear e evitar

2 Art. 22 e 23(e) da Convenção relativa às leis e usos de guerra terrestre, firmada na Segunda Conferência da Paz em 1907, em Haia (promulgada pelo Decreto nº 10.903, de 20 de maio de 1914); e, sobretudo, art. 35 do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados sem caráter internacional (Protocolo I), adotado em 8 de junho de 1977 (promulgada pelo Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993).

3 Por exemplo, As Declarações sobre a Proibição do emprego de balas que se dilatam ou se achatam facilmente dentro do corpo; a Proibição de lançamento de projéteis e explosivos, dos balões ou por outros novos meios semelhantes; Proibição do emprego de projéteis que tivessem por fim único espalhar gases asfixiantes ou deletérios (Primeira Conferência de Paz de Haia de 1899); o Protocolo relativo à proibição do uso, na guerra, de gases asfixiantes, tóxicos ou similares, e de meios bacteriológicos, assinado em Genebra, em 17 de junho de 1925 (Protocolo de Genebra de 1925); a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição, assinada em Londres, Moscou e Washington em 10 de abril de 1972; a Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo, assinada em Paris, em 13 de janeiro de 1993; a Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais, que Podem Ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados, conhecida como Convenção sobre Certas Armas Convencionais, adotada em Genebra, em 10 de outubro de 1980, inclusive seus Protocolos: Protocolo sobre Fragmentos não-Detectáveis (Protocolo I); Protocolo sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Minas, Armadilhas e Outros Artefatos (Protocolo II); Protocolo sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Armas Incendiárias (Protocolo III); a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, aberta a assinaturas em Ottawa, em 3 de dezembro de 1997, instrumentos esses aos quais o Brasil aderiu.

* C D 2 3 1 7 5 3 2 1 0 0 0 *



acidentes, limitar e reduzir arsenais nucleares ou o papel de determinados armamentos nas doutrinas de segurança dos Estados ou restringir a proliferação de determinados armamentos e tecnologias de armamento, muitos dos quais se aplicam a armas e tecnologia nuclear e de mísseis.⁴

Em relação a essa tradição, o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) representa quer uma *continuidade com as obrigações de desarmamento geral* (em vista, por exemplo, do art. VI do Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares), quer uma brusca *ruptura com abordagens incrementais de controle e redução de armamentos*, ou com visões de segurança internacional lastreadas na administração da *dissuasão nuclear, da estabilidade ou equilíbrio estratégico*, e da não-proliferação de armas nucleares, uma vez que o TPAN está predicado na total e imediata supressão de armas nucleares para as Partes.

Reconhecidamente, os objetivos do desarmamento geral não dependem apenas da existência de um *controle internacional* eficaz e ubíquo sobre a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias de uso dual levado a efeito no território de todos os países, algo por si só de difícil e incerta realização, mas do progresso da *segurança coletiva* como verdadeiro garante da integridade e incolumidade de cada Estado contra agressões e ameaças

4 Entre outros, podemos citar: Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica (ano de entrada em vigor: 1956); Tratado da Antártida (1961); Tratado de Proscrição das Experiências com Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Cósmico e sob Água (1963); Tratado sobre a Exploração e Uso do Espaço Cósmico (1967); Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Tratado de Tlatelolco) (1968); Tratado de Limitação de Armas Estratégicas (SALT I) – EUA e URSS (1969-72); Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares – TNP (1970); Tratado sobre a Proibição da Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar e no Fundo do Oceano e em seu subsolo (1971); Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (ABM) – EUA e URSS (1972, denunciado em 2002); Tratado sobre Explosões Nucleares Pacíficas – EUA e URSS (1976); Acordo que Regula as Atividades dos Estados na Lua e em outros Corpos Celestes, (1979); Convenção sobre Proteção Física de Materiais Nucleares (1979); Convenção sobre Pronto Notificação de Acidente Nuclear (1986); Convenção sobre Assistência em caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica (1986); Tratado sobre Zona Livre de Armas Nucleares no Pacífico Sul (Tratado de Rarotonga) (1986); Tratado sobre Forças de Alcance Intermediário (INF) – EUA e URSS (1987); Acordo de Limitação de Ensaios Nucleares – EUA e URSS (1990); Tratado de Redução de Armas Estratégicas I (START I) (1991); Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) (1993, entendimento político multilateral em matéria de controle de exportação); Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (assinado em 1996, não entrou em vigor ainda); Tratado de Redução de Armas Ofensivas Estratégicas (SORT) – EUA e Federação da Rússia (2002); Código Internacional de Conduta sobre Proliferação de Mísseis Balísticos (HCOG) (2002); Tratado sobre Zona Livre de Armas Nucleares na África (Tratado de Pelindaba) (2009); Tratado sobre Zona Livre de Armas Nucleares na Ásia Central (2009); Tratado sobre Medidas Adicionais de Redução e Limitação de Armas Estratégicas Ofensivas (Novo START) – EUA e Federação Russa (2011).



existenciais. Enquanto a estrutura do sistema internacional continuar baseada no princípio organizador da soberania estatal — em que núcleos de autoridade e legitimidade nacionais se reconhecem em um plano de igualdade jurídica —, inexistirá uma autoridade suprema com poder coercivo (e potencialmente ilimitado) capaz de suprimir ou se sobrepor ao poderio militar de cada Estado, legitimamente empregado na garantia do direito inalienável de cada nação à legítima defesa. Em prol da estabilidade do sistema internacional, restam, portanto, os tradicionais mecanismos da *cooperação interestatal*, para diminuir os riscos de conflitos internacionais e de efeitos deletérios de eventuais guerras sobre populações civis, além do próprio funcionamento das *dinâmicas de balanceamento de poder* entre os Estados.

Particularmente após 1945, a *tecnologia nuclear* foi militarizada em artefatos explosivos de grande poder destrutivo, sendo desenvolvida e dominada por um clube de países — Estados Unidos (1945), União Soviética/Rússia (1949), Reino Unido (1952), França (1960), China (1964) Israel (1960-1979), Índia (1974), Paquistão (1998) e Coreia do Norte (2006) — e tornando-se potencialmente alcançável por um certo número de potências médias. Inicialmente dentro do quadro geopolítico da Guerra Fria, logrou-se limitar a *proliferação nuclear* por meio da pressão política das potências nucleares e da implementação do *Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP)*, que entrou em vigor em 1970 e teve sua vigência prorrogada indefinidamente a partir de 1995. O TNP baseou-se, entretanto, na criação de obrigações desiguais para *Estados nuclearmente armados* (Estados Unidos, URSS/Rússia, Reino Unido, França e China, países que detinham artefatos nucleares em 1967) e *Estados não nuclearmente armados*, perenizando, assim, uma determinada distribuição do poder político-militar mundial.⁵

O TNP, peça central *do regime de controle e não-proliferação nuclear*, estava alicerçado na obrigação de a) *não-proliferação*, pela qual os Estados não nuclearmente armados deveriam se abster de adquirir, controlar ou obter assistência na produção de armas nucleares, submetendo-se a

⁵ O TNP atingiu adesão quase universal (191 países), restando ao seu largo apenas: Índia, Paquistão, Israel, Estados nucleares que jamais o assinaram, Coreia do Norte, que o denunciou em 2003 e se tornou um Estado nuclear, e o Sudão do Sul, Estado criado em 2011.



salvaguardas da AIEA, e os Estados nuclearmente armados deveriam se abster de transferir, encorajar ou induzir aqueles a produzir ou adquirir tais armas (arts. I, II e III do TNP); b) de *desarmamento*, pela qual as Partes se comprometeram a “entabular, de boa-fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional” (art. VI); e de *uso pacífico da energia nuclear e cooperação tecnológica* para o compartilhamento dos benefícios da energia nuclear (arts. IV e V).

Na era atômica, o *Brasil tem participado constante e ativamente dos esforços multilaterais em prol do desarmamento e não-proliferação* de armas nucleares.

Um mês antes da crise dos mísseis de Cuba, em 1962, o Brasil propôs nas Nações Unidas o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares na América Latina e Caribe, que veio a se concretizar com a entrada em vigor, em 1968, do *Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco)*⁶. O Tratado de Tlatelolco propiciou o estabelecimento da primeira Zona Livre de Armas Nucleares em região densamente povoada. Desde 2002, todos os 33 Estados da América Latina e do Caribe são partes no Tratado de Tlatelolco e membros do Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL), encarregado do controle e verificação do cumprimento do Tratado.

Baseado em considerações de segurança e em posição de

⁶ O Brasil assinou e ratificou imediatamente esse Tratado mas somente em 1994 exerceu a faculdade de dispensar os requisitos previstos em seu artigo 29, quando, então, passou a vigorar para o Brasil. As obrigações principais do Tratado estão em seu Artigo 1: “1. As Partes Contratantes comprometem-se a utilizar, exclusivamente com fins pacíficos, o material e as instalações nucleares submetidos à sua jurisdição, e a proibir e a impedir nos respectivos territórios: a. o ensaio, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, de toda arma nuclear, por si mesmas, direta ou indiretamente, por mandato de terceiros ou em qualquer outra forma, e b. a recepção, armazenamento, instalação, colocação ou qualquer forma de posse de qualquer arma nuclear, direta ou indiretamente, por si mesmas, por mandato de terceiros ou por qualquer outro modo. 2. As Partes Contratantes comprometem-se, igualmente, a abster-se de realizar, fomentar ou autorizar, direta ou indiretamente, o ensaio, o uso, a fabricação, a produção, a posse ou o domínio de qualquer arma nuclear ou de participar nisso por qualquer maneira.” O Tratado também possui dois Protocolos: um que submete as potências estrangeiras com territórios na América Latina aos termos do Tratado; o outro que requer dos Estados nuclearmente armados o reconhecimento da região como livre de armas nucleares e sua abstenção de emprego ou ameaça de uso de armas nucleares contra as Partes no Tratado. O primeiro Protocolo foi assinado por Estados Unidos, Reino Unido, França e Holanda e o segundo, por EUA, Rússia, Reino Unido, França e China.



princípio contrária ao caráter discriminatório do TNP, o Brasil manteve-se de fora do Tratado até finalmente ratificá-lo, em 1998. Na ocasião, considerou-se que as vantagens que a participação no Tratado traria na facilitação de acesso a tecnologias e materiais para a indústria nuclear nacional excederiam as desvantagens. A *aprovação do TNP* pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 65, de 1998, se deu no *entendimento de que “nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas”* (art. 2º).

A respeito da posição brasileira em relação ao TNP e a suas Conferências de Exame, consideramos esclarecedora a observação do Embaixador Sérgio Duarte, ex-Alto Representante das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento:

Esse entendimento tem norteado a atuação do Brasil nos diversos foros multilaterais que tratam de temas ligados ao desarmamento, não-proliferação e segurança nuclear e está refletida na Estratégia Nacional de Defesa, segundo a qual o *Brasil “não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear”*⁷. Essa diretriz se refere ao chamado *Protocolo Adicional* [INFCIRC/540], instrumento voluntário instituído em 1997 para ampliar a capacidade da AIEA de verificar a exatidão e completude do cumprimento das obrigações de não proliferação contidas no TNP. Outros países têm resistido a aceitar novos compromissos desse gênero além dos constantes dos acordos de salvaguardas celebrados nos termos do Artigo III do TNP. Até outubro último, 146 Estados, além da EURATOM, haviam assinado um Protocolo Adicional com a AIEA, dentre os quais 129 já o haviam

⁷ Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. A Estratégia Nacional de Defesa (END) revisada em 2018 estabelece, no ponto 3.3.5 (Setores estratégicos), que: “No Setor Nuclear, o Brasil é um dos países mais atuantes na causa da não-proliferação de armas atômicas. Sem renunciar ao domínio da tecnologia nuclear, optou por empregá-la exclusivamente para fins pacíficos, decisão consubstanciada no texto constitucional e referendada pela adesão do País ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares – TNP. Tal posicionamento foi assumido em face de várias premissas, sendo a mais importante o progressivo desarmamento dos Estados nuclearmente armados.” Na END de 2020 (cuja aprovação ainda está pendente e tramita como PDL nº 1127/2021), o parágrafo foi repetido, no tópico 3.6.5, com a supressão da última frase e a inclusão de seis objetivos, entre os quais se inclui “(e) incrementar a capacidade de prover a defesa nuclear”.





ratificado.

O Protocolo Adicional reflete o desequilíbrio entre as obrigações dos possuidores e não possuidores de armas nucleares constantes do TNP. *As restrições exigidas aos não possuidores não se aplicam aos cinco países reconhecidos no TNP como “Estados nucleares”. Todos os cinco assinaram versões do AP [Additional Protocol, i.e. Protocolo Adicional] cujos termos diferem significativamente dos modelos preparados pela Agência Internacional de Energia Nuclear para os Estados não dotados de armamento nuclear. A Índia, que não é Parte do TNP e possui armamento atômico, assinou um Protocolo Adicional com a AIEA pelo qual somente certas instalações estão sujeitas a inspeções. (destaque nosso)*⁸

O Brasil tem participado ativamente das Conferências de Exame do TNP e de outros foros multilaterais acerca desse tema, como a I Comissão da Assembleia-Geral das Nações Unidas e a Conferência do Desarmamento. Nessas discussões, o Brasil atua no âmbito da Coalizão da Nova Agenda, integrada por seis países não nuclearmente armados com forte atuação na defesa do desarmamento nuclear (Brasil, África do Sul, Egito, Irlanda, México e Nova Zelândia).

Mantendo firme compromisso com a não-proliferação, o Brasil tem defendido que *a atenção a ser concedida à não-proliferação não pode servir de obstáculo ao desenvolvimento da pesquisa, da produção e da utilização da energia nuclear para fins pacíficos, bem como à completa eliminação das armas nucleares.*

Além de ser Parte no TNP, no Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco) e no Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (ainda não em vigor), a *postura nuclear brasileira está assentada na própria Constituição Federal*, a qual determina, que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional” (art. 21, XXIII, “a”). Além disso, o *Programa Nuclear Brasileiro se submete, desde*

8 DUARTE, Sergio de Queiroz. *Desarmamento – Uma visão brasileira* (notas para a palestra realizada em 15 de dezembro de 2016). Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2016, p. 3 e 4 Disponível em: <http://www.funag.gov.br/images/Apresentacao-/desarmamento_nuclear_apresentacao_detalhada.pdf>. Acesso em: 6/5/2019.



dezembro de 1991, às regras da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC).

A ABACC possui especial relevância para a política nuclear brasileira. Em 18 de julho de 1991, Brasil e Argentina assinaram o Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, por meio do qual renunciaram conjuntamente ao desenvolvimento, à posse e ao uso das armas nucleares e afirmaram seu compromisso inequívoco com o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear. A ABACC foi criada para verificar o cumprimento desses compromissos e a experiência acumulada pela Agência ao longo desses anos contribuiu enormemente para a construção da confiança e para a aproximação entre Brasil e Argentina, levando à crescente cooperação entre os dois países na área de usos pacíficos da energia nuclear. O exemplo mais marcante dessa cooperação é o desenvolvimento conjunto de reatores de pesquisa, que terão importantes aplicações na área de medicina nuclear.

Dentro desse contexto histórico político e jurídico, o *Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN)* surgiu como forma de preencher uma lacuna no Direito Internacional, qual seja, a inexistência de norma jurídica geral proibitiva da existência, uso e ameaça de uso de armas nucleares e, mais particularmente, de se consagrar o entendimento de que tais sistemas de armamento — e, portanto, as estratégias de defesa nacional calcadas na dissuasão nuclear — não seriam *per se* compatíveis com o Direito Internacional Humanitário.

Inspira o TPAN a *premissa* de que as armas nucleares devem ser banidas porque “as consequências catastróficas do uso de armas nucleares não podem ser enfrentadas adequadamente, transcendem as fronteiras nacionais, geram graves implicações para a sobrevivência humana, o meio ambiente, o desenvolvimento socioeconômico, a economia global, a segurança alimentar e a saúde das gerações atuais e futuras” (Preâmbulo, § 4º) e porque seriam *incompatíveis com normas de Direito Internacional Humanitário*, baseando-se no princípio segundo o qual o direito das partes em um conflito armado de escolherem os métodos ou meios de combate não é



ilimitado, na norma da distinção, na proibição de ataques indiscriminados, nas normas relativas à proporcionalidade e às precauções no ataque, na proibição do uso de armas que, por sua natureza, causem lesões supérfluas ou sofrimento desnecessário e nas normas de proteção do meio ambiente (Preâmbulo, § 9º).

Para se compreender esse ponto, é de fundamental importância citar-se a conclusão da *Opinião Consultiva da Corte Internacional de Justiça referente ao caso “Legalidade da ameaça ou do uso de armas nucleares”*, emitida em 8 de julho de 1996, órgão jurisdicional que é a mais autorizada sede de interpretação sobre o Direito Internacional, a qual considerou que: 1) inexistente norma convencional ou consuetudinária abrangente ou universal que seja proibitiva da ameaça ou uso de armas nucleares; 2) a ameaça ou uso de armas nucleares não é intrinsecamente incompatível com a Carta das Nações Unidas quando se inserir no direito à legítima defesa (*jus ad bellum*); 3) **a ameaça ou uso de armas nucleares deve se submeter aos requisitos de obrigações contidas em tratados internacionais aplicáveis à matéria e ao Direito Internacional Humanitário (*jus in bello*), não sendo, portanto, com ele intrinsecamente incompatível;** 4) **embora a ameaça e uso das armas nucleares dificilmente seja compatível com o DIH, não se pode concluir que seja um ilícito internacional no caso de circunstâncias extremas de legítima defesa, em que a própria sobrevivência do Estado esteja em jogo;** 5) existe uma obrigação de perseguir, de boa-fé, e concluir negociações conducentes ao desarmamento nuclear em todos os seus aspectos sob estrito e efetivo controle internacional.⁹

Considerando seu potencial estratégico, isto é, da vantagem desproporcional do armamento nuclear em relação ao convencional, os *países nuclearmente armados*, e aliados dependentes de sua proteção nuclear,

9 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion of 8 July 1996). *ICJ Reports 1996*, p. 226-267. Em situações em que a condição da necessidade (resposta a uma agressão maciça em que a sobrevivência do Estado e sua população esteja em jogo) e da proporcionalidade (resposta suficiente para repelir a agressão) sejam preenchidas, as armas nucleares poderiam ser legalmente utilizadas conforme o Direito Internacional geral contemporâneo. Do ponto de vista do DIH, considera-se que, com a tomada de uma série de precauções, como detonações em altitude que diminuam efeitos radioativos (grande parte da energia de uma detonação termonuclear se torna deslocamento de ar e calor), direcionamento a alvos militares ou que não sejam civis *per se*, controle de danos colaterais em relação aos benefícios militares esperados (dentro de uma crise nuclear em que a sobrevivência do Estado esteja em jogo), o uso de tais armas poderia ser considerado compatível com o DIH.





consideram que a dissuasão nuclear¹⁰ continua a ser vital para sua segurança enquanto não houver a supressão completa de armas nucleares e de outros armamentos que lhes imponham uma ameaça existencial. Principais destinatários do TPAN, esses países não participaram do seu processo negociador e chegaram, alguns, a manifestar sua intenção de jamais a ele aderir.

Diante de um *dilema de segurança* inextricável, em que a diminuição da capacidade nuclear e militar abaixo de determinado patamar pode pôr em dúvida a própria credibilidade de sua capacidade dissuasiva e em que a disponibilidade da tecnologia nuclear aumenta o risco da proliferação nuclear, esse grupo de países têm permanecido aquém da sua obrigação de desarmamento e, ao contrário, buscam modernizar seus arsenais e meios de disseminação, ainda que racionalizando o número de ogivas operacionais e posicionadas. Alegam, ainda, que, do ponto de vista histórico e estatístico, o período de existência da dissuasão nuclear foi muito mais estável do que os períodos de dissuasão convencional, inexistindo após 1945 qualquer explosão nuclear em combate (afora os próprios testes) ou lançamento acidental ou não autorizado, roubo de armamento ou acidente sério com armas nucleares de conhecimento público. Haveria, assim, uma redução da probabilidade de guerras totais entre grandes potências com o advento da dissuasão nuclear, o que contribuiria para a estabilidade do sistema internacional.¹¹ Ao mesmo tempo, cobram dos países não nuclearmente armados a submissão a exigências cada vez maiores de inspeções e controle sobre seus programas nucleares pacíficos.

Se, do ponto de vista do seu objetivo prático, a *probabilidade de o TPAN vir a lograr o objetivo de eliminação das armas nucleares é pequena*, poderia, conforme sublinham seus defensores, vir a ampliar a

10 Conceito, aplicado ao domínio de armas nucleares, que consiste no efeito percebido por outros Estados do aumento do custo potencial de uma ação hostil contra determinado Estado, ao ponto de se persuadirem da inviabilidade do seu risco. O efeito dissuasório depende, entre outros aspectos, da credibilidade da capacidade de resposta de um Estado a um primeiro ataque nuclear, que pode ser afetada por suas doutrinas de emprego, estado de manutenção e modernização de forças estratégicas, variedade e tecnologias dos vetores de lançamento, número de ogivas, tecnologias antimísseis dos demais Estados nucleares, etc.

11 TERTRAIS, Bruno. *In Defense of Deterrence. The Relevance, Morality and Cost-Effectiveness of Nuclear Weapons*. (In collaboration with the Atomic Energy Commission (CEA)). Proliferation Papers, Institut Français des Relations Internationales (Ifri), Fall 2011.



□

pressão da opinião pública para que os países nuclearmente armados continuem em um processo de negociação com vistas ao desarmamento nuclear e, talvez, para que as armas nucleares venham a ser consideradas ilegais com base em princípios do Direito Internacional geral.

Para o *Brasil*, ativo defensor do Tratado, o *instrumento reforçaria as obrigações* às quais já está submetido por força de compromissos internacionais juridicamente vinculantes, acima mencionadas, e por força de dispositivo constitucional.

Quanto aos mecanismos de *salvaguardas*, não haveria a criação imediata de novas obrigações com base no texto do Tratado, o que não afasta a possibilidade de que essas venham a ser criadas por futuras emendas ou decisões da Conferência das Partes. O Tratado apenas exige que os Estados que não possuem armas nucleares mantenham suas obrigações de salvaguardas junto à AIEA vigentes no momento da entrada em vigor do Tratado, o que, para o Brasil, corresponde ao compromisso firmado no Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, AIEA e ABACC (INFCIRC 435), inspirado no modelo de salvaguardas abrangentes (INFCIRC/153 (Corrigido)).

Além disso, na área humanitária e ambiental, o Artigo 6 do Tratado cria obrigações de *prestação de assistência a vítimas* e de adoção de medidas com vistas à *remediação ambiental de áreas contaminadas* caso um Estado parte tenha sob sua jurisdição ou controle, respectivamente, indivíduos e áreas afetadas pelo teste ou uso de armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares. Por outro lado, as disposições sobre cooperação e assistência internacional no caso de Estados afetados pelo uso ou testes de armas nucleares (Artigo 7), conquanto vazadas em termos inespecíficos e não impositivos, estipula que: “um Estado Parte que tenha utilizado ou testado armas nucleares ou quaisquer outros dispositivos explosivos nucleares terá a responsabilidade de prestar assistência adequada aos Estados Partes afetados, com o objetivo de assistir às vítimas e restaurar o meio ambiente”.

Destacamos, contudo, a *possível criação de **novas obrigações jurídicas*** com a ratificação do TPAN, para além daquelas de natureza convencional ou constitucional já existentes. Consideramos que *hoje*,



do ponto de vista jurídico, o Brasil poderia cumprir suas obrigações de uso pacífico da tecnologia nuclear em seu território e, simultaneamente, fazer parte de tratados ou compromissos de segurança coletiva com Estados nuclearmente armados em que viesse a desfrutar da dissuasão nuclear estendida, ou seja, da proteção sob o guarda-chuva nuclear de terceiros Estados.¹²

Essa possibilidade jurídica feneceria com a ratificação do TPAN, pois o objeto e o propósito desse instrumento impedem a própria existência de armas nucleares e o seu uso como instrumento dissuasivo, sendo igualmente incompatível com a adoção de conceitos, doutrinas e ações que, mesmo indiretamente, se valham desse armamento. Além de contrariar o propósito do Tratado, compromissos de defesa dessa natureza ofenderiam, em particular, três proibições do Tratado: a) a de “assistir, encorajar ou induzir quem quer que seja, de qualquer forma, a realizar qualquer atividade proibida a um Estado Parte nos termos do presente Tratado” (art. 1(1)(e)), uma vez que um Estado que entre em compromisso de defesa sob guarda-chuva nuclear

12 À guisa de exemplo, citamos alguns Estados que desfrutam de compromissos de defesa sob o princípio da dissuasão estendida e que também fazem parte de zonas livres de armas nucleares: Austrália (Parte no Tratado de Segurança entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos, em vigor desde 1952, e no Tratado sobre uma Zona Livre de Armas Nucleares no Pacífico Sul, em vigor desde 1986); Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão (Partes na Organização do Tratado de Segurança Coletiva, com a Federação da Rússia, em vigor desde 1994, e no Tratado sobre uma Zona Livre de Armas Nucleares na Ásia Central, em vigor desde 2009).

Deve-se frisar que o impedimento a que se alude aqui diz respeito a **compromissos de segurança coletiva que impliquem a participação em um guarda-chuva nuclear, e não necessariamente à simples participação em uma aliança militar em que um dos componentes seja um Estado nuclearmente armado, caso o pacto de defesa mútua exclua de facto ou de jure a dissuasão nuclear.** (Cf. *Nuclear umbrella arrangements and The Treaty on The Prohibition of Nuclear Weapons*. International Human Rights Clinic. Human Rights Program at Harvard Law School, Cambridge (MA), jun. 2018. Disponível em: <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2018/06/Nuclear_Umbrella_Arrangements_Treaty_Prohibition.pdf>. Acesso em: 6/5/2019.)

O caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é exemplificativo dessa nuance problemática: embora o Conceito Estratégico de 2010 (Strategic Concept) preveja a dissuasão nuclear estendida em geral, há membros da aliança que adotam posturas nucleares restritivas em relação ao posicionamento de armas nucleares em seu território. Nesse sentido, veja-se o princípio de “Defesa e dissuasão” da OTAN: “**Deterrence, based on an appropriate mix of nuclear and conventional capabilities, remains a core element of our overall strategy.** The circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated are extremely remote. **As long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance.** (Tradução livre: “A dissuasão, baseada na adequada composição de capacidades nucleares e convencionais, permanece um elemento central de nossa estratégia global. As circunstâncias em que qualquer uso de armas nucleares tenham de ser consideradas são extremamente remotas. Enquanto as armas nucleares existirem, a OTAN permanecerá como uma aliança nuclear.”) (*Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. NATO Public Diplomacy Division, Bruxelas (Bélgica), 2010, princípio 17, p. 14).



estará assistindo, encorajando ou induzindo seu garante nuclear a possuir, usar e ameaçar usar armas nucleares, atividades proibidas pelo Tratado; b) a de “solicitar ou receber assistência, de qualquer forma, de quem quer que seja, para realizar qualquer atividade proibida a um Estado Parte nos termos do presente Tratado” (art. 1(1)(f)), haja vista que um Estado não nuclear estaria buscando e recebendo assistência de um terceiro no uso ou ameaça de uso de armas nucleares, valendo-se de um compromisso político de defesa que pode incluir armas nucleares sob certas circunstâncias; e c) a de “utilizar ou ameaçar utilizar armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares” (art. 1(1)(d)), já que, indiretamente, o Estado partícipe de um guarda-chuva nuclear estará ele mesmo adotando uma conduta que pode vir a ameaçar terceiros com o uso de armas nucleares.¹³

Além dessas questões relativas ao conteúdo, efeito esperado e alcance obrigacional do TPAN sobre o Brasil, que não afetam a disposição favorável à sua aprovação congressual, não podemos, por outro lado, nos furtar a apontar **impropriedade e inconveniência na sugestão**¹⁴ do Poder Executivo **de remeter o Tratado, por meio da Mensagem nº 516, de 2018, sob o rito de tramitação previsto no art. 5º, § 3º da Constituição Federal**, isto é, com o propósito de equipará-lo em eficácia e hierarquia jurídica a uma emenda constitucional. O aludido dispositivo, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, determina que “Os tratados e convenções internacionais sobre **direitos humanos** que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” **Não há previsão constitucional para a equiparação à emenda constitucional de tratado sobre controle de armamentos, direito dos conflitos armados ou Direito Internacional Humanitário.**

No que tange às competências desta Comissão (art. 32, XV do

13 Cf. Nuclear umbrella arrangements and The Treaty on The Prohibition of Nuclear Weapons, *op. cit.*

14 Como se obtém do próprio texto da Mensagem nº 516, de 2018: “Nos termos do disposto no art. 49, inciso 1, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição, submeto à elevada consideração de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017, com **SUGESTÃO de análise e deliberação na forma do § 3º do Art. 5º da Constituição Federal.**”



RICD), que incluem o pronunciamento sobre aspectos relativos ao Direito Internacional, à Política Externa e Internacional, à Defesa Nacional e ao Direito dos Tratados (em sua processualística internacional e nacional), temos de ressaltar que **o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares não é um tratado sobre direitos humanos** em nenhum aspecto, mas, antes, um regime jurídico especial dentro do direitos dos conflitos armados, em particular, do Direito Internacional Humanitário e do controle de armamentos.

O TPAN não possui qualquer dispositivo que crie direitos humanos e imponha aos Estados o dever de protegê-los, nem qualquer sistema de verificação e reclamação sobre o descumprimento de direitos individuais ou coletivos. Ao revés, **o objeto e o propósito do TPAN tratam da proibição de sistemas de armamento, dos procedimentos de desarmamento nuclear e da verificação de programas nucleares, uma especialização dentro do capítulo geral do controle de armamentos, do desarmamento e do Direito Internacional Humanitário. Trata-se de típico instrumento que estabelece relações jurídicas entre Estados (dever de desarmamento e não proliferação), e não de um dever de proteção sobre indivíduos jurisdicionados em uma das Partes.**

O próprio TPAN explicita sua natureza jurídica ao definir seu pressuposto: “Considerando que qualquer uso de armas nucleares seria contrário às **normas do direito internacional aplicável em conflitos armados**, em particular os princípios e normas do direito internacional humanitário,” (Preâmbulo, § 10).

As menções episódicas aos direitos humanos no TPAN não tratam da criação ou modificação de qualquer direito humano, mas, antes, remetem às obrigações já existentes sobre os Estados Partes de aplicar as normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, na mesma medida em que já estejam por elas vinculados. No Preâmbulo, § 8º, lemos que: “Reafirmando a necessidade de todos os Estados cumprirem, em todo tempo, o direito internacional aplicável, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos”. De igual modo, o Artigo 6(1),



dispões que: “1. Cada Estado Parte prestará, no que diz respeito a indivíduos sob sua jurisdição afetados pelo uso ou testes de armas nucleares, **de acordo com o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos aplicáveis**, de maneira adequada, assistência que leve em conta os aspectos de idade e gênero, sem discriminação, incluindo cuidados médicos, reabilitação e apoio psicológico, bem como promoverá sua inclusão social e econômica.” Mesmo que se considerasse que este dispositivo cria uma nova obrigação do Estado para com seus jurisdicionados, trata-se de norma lateral e derivada dentro do objeto e propósito do tratado, não sendo razoável enquadrá-lo como um “tratado sobre direitos humanos”. De fato, essa norma protetiva em particular seria típica do Direito Internacional Humanitário, já que estabelece hipótese fática própria do **conflito armado ou do emprego de meios bélicos, e não do DIDH em geral**.

Nesse ponto, convém frisar a **distinção e autonomia jurídico-axiológica entre estes dois ramos do Direito Internacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional Humanitário (DIH)**, embora sejam complementares no seu pressuposto humanístico. **A finalidade do DIDH é proteger o indivíduo contra o aspecto arbitrário da própria ordem jurídica interna; a do DIH é de protegê-lo em situações em que a ordem nacional já não pode garantir-lhe uma proteção eficaz, quando esse indivíduo é vítima de um conflito armado**.

O Direito Internacional Humanitário é um direito de exceção, de urgência, que intervém em caso de ruptura da ordem jurídica internacional, enquanto o DIDH se aplica, principalmente, em tempos de paz, conquanto algumas de suas normas sejam inderrogáveis. O DIH possui regras mais pormenorizadas do que as do DIDH para a proteção das pessoas em situações de conflito armado, como, por exemplo, as normas pelas quais é regida a condução da guerra marítima. De fato, muitas das disposições do DIDH são na prática difíceis de aplicar durante um conflito armado, como, por exemplo, a liberdade de reunião e de associação, assim como certos direitos econômicos, sociais ou culturais. Ademais, os mecanismos de aplicação e monitoramento destes dois ramos do direito também são diferentes, assim como também o



são as instituições encarregadas de desenvolvê-los e promovê-los.

Há enorme risco na tendência de certa doutrina em, catedraticamente, tudo considerar direitos humanos, sobretudo diante de situações extremas como as que envolvem conflitos armados, ou, pior ainda, crises nucleares. Se tudo é “direitos humanos”, nada o é especificamente, reduzindo-se sua dignidade e eficácia jurídica nas situações concretas, regulares ou excepcionais. Por certo, como o DIDH tem princípios e normas com vasta abrangência, acaba por afetar ou tangenciar um conjunto enorme de relações jurídicas, nem por isso com elas se confundindo. Nesse sentido, mesmo o direito à vida, bem jurídico supremo, é tratado de maneira marcadamente distinta nesses dois ramos do Direito Internacional, uma vez que as situações de conflito armado pressupõem o embate letal e objetivos militares.

Além da impropriedade de natureza jurídica, no que diz respeito à sugestão de constitucionalização do TPAN na ordem jurídica nacional — por não se tratar de um tratado sobre direitos humanos —, é de grande importância ressaltar a **inconveniência técnica e política** desse expediente, no que concerne à prerrogativa do Congresso Nacional de decidir sobre a conveniência e oportunidade da equiparação constitucional de tratado internacional.

Como tivemos a oportunidade de expor em nosso voto, o TPAN traz obrigações além daquelas já existentes em nossa ordem constitucional e legal, uma vez que **impedirá o Brasil de se incluir em pactos de defesa coletiva sob o manto da dissuasão nuclear estendida**. Em um cenário internacional constitutivamente marcado pela incerteza, pelos dilemas de segurança e por bruscas e dinâmicas mudanças de correlação de forças militares, tecnológicas e políticas, não convém ao Brasil cercear de maneira perene sua própria soberania e meios de cooperação em defesa e segurança nacional ao constitucionalizar uma matéria que é essencialmente dependente do comportamento de outros Estados. Não é possível saber quais serão as ameaças ao Brasil daqui a 20 ou 50 anos e se essas não incluirão tecnologias disruptivas, como a nuclear, a cibernética ou a nanotecnológica, ou mesmo a



inclusão de vizinhos em alianças militares hostis.

Não se trata aqui da consideração de cenários hipotéticos de atividades nucleares para fins não pacíficos, algo completamente vedado pela própria ordem constitucional, mas da eventual premência do país de se ver obrigado a adentrar uma aliança militar como forma de fazer frente a novas e imprevisíveis ameaças no campo da defesa e da segurança nacional, cuja dissuasão não seja suficiente por meios militares próprios. Um cenário desses não é nem mesmo desconsiderado pelo próprio TPAN (art. 17(2)), ao prever, assim como o fazem outros instrumentos conexos, como o Tratado de Tlatelolco (art. 30) ou o TNP (art. X), a possibilidade de denúncia, no exercício de sua soberania nacional, quando uma Parte decidir que acontecimentos extraordinários, relacionados ao objeto do Tratado, puserem em risco os interesses supremos daquela Parte.

Ora, se nem mesmo a Corte Internacional de Justiça ou o próprio TPAN, instrumento internacional vocacionado a proibir as armas nucleares, deixam de considerar a hipótese de excludente das circunstâncias extremas de legítima defesa, em que a própria sobrevivência do Estado e sua população esteja em jogo, não será este Congresso Nacional a estorvar o País diante de eventuais escolhas estratégicas, comprometendo um princípio fundante da própria ordem constitucional, do Estado brasileiro e da sua conduta internacional, qual seja: a intangibilidade da soberania nacional — e, portanto, dos meios adequados para sua contínua existência e defesa (art. 1º, I da Constituição Federal) —, da independência nacional, da não intervenção, da igualdade entre os Estados, da autodeterminação dos povos e da defesa da paz (art. 4º, incisos I, III, IV, V e VI, CF).

Considerando-se a insegurança jurídica inerente à hipotética denúncia de um tratado com estatura constitucional¹⁵, tem-se

¹⁵ Conforme decisão final do Supremo Tribunal Federal na ADI 1625 (DJe 07/06/23), assentou-se que somente com autorização legislativa o Poder Executivo pode proceder à denúncia de tratado internacional. Com isso, pode-se inferir, pelo princípio da simetria, que a denúncia a um tratado internacional com estatura de emenda constitucional também teria de contar com autorização pelo mesmo rito definido no art. 5º, § 3º da CF, por se tratar de espécie de alteração constitucional (ainda que supressiva), de onde se conclui que, nesse caso, poderiam incidir as mesmas limitações circunstanciais ao poder reformador (art. 60, § 1º da CF).



□

por corolário que constitucionalizar o TPAN equivale a impedir que o Brasil possa, diante de um cenário em que a sua sobrevivência e a dos brasileiros estejam em jogo, recorrer à cooperação internacional estratégica para se defender. Em tal situação, que configuraria período de exceção constitucional, incidiria vedação pétrea à reforma constitucional, conforme assentado no art. 60, § 1º da Carta Magna. Por força da própria natureza do tratado (DIH e hipótese de excludente por circunstâncias extremas) e das limitações circunstanciais à reforma constitucional (durante a vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio), constitucionalizar o TPAN equivaleria praticamente a **torná-lo não denunciável, quando todas as demais Partes pudessem fazer uso desse expediente jurídico excepcional, o que fere a própria soberania nacional.**

Feitas essas observações, convém refletirmos sobre a questão de fundo que emoldura esta matéria, a natureza da política internacional. Se os Estados reconhecessem no Direito Internacional um remédio definitivo e absoluto para garantir a sua própria existência, não haveria a necessidade de se gastarem recursos econômicos escassos na manutenção de forças armadas e sistemas de armamento e defesa, uma vez que a guerra como instrumento de agressão já foi e continua proscrita (Pacto Briand-Kellog, Carta das Nações Unidas). Do mesmo modo, conquanto o Brasil deva se somar aos esforços em direção à proscricção das armas nucleares, não podemos nos esquecer que compromissos jurídicos no plano internacional não serão capazes de, por si sós, garantir a segurança dos Estados e substituir as incontrastáveis realidades de poder, como bem demonstra a história das relações internacionais.

Quanto às mudanças paradigmáticas em curso no domínio de sistemas de armamentos e regimes jurídicos de controle, trazemos valiosa lição do Embaixador Sérgio Duarte:

A evolução tecnológica, o aperfeiçoamento de outras formas de combate, como os sistemas de defesa por meio de redes de foguetes de interceptação, os engenhos não tripulados e a possibilidade de guerra cibernética possivelmente alterarão radicalmente em um futuro não muito distante a maneira pela qual atualmente os países tecnologicamente mais avançados encaram a defesa de sua

* C D 2 3 1 7 5 3 2 1 0 0 0 *



segurança e a eventualidade da eclosão de conflitos armados. Isso certamente acarretará a necessidade de revisão de conceitos e doutrinas militares e poderá ensejar mudanças significativas nos instrumentos internacionais que regulam o relacionamento entre os Estados nesse particular.¹⁶

A ponderação do diplomata especialista nos debates sobre o desarmamento serve de alerta para o fato de que um regime jurídico sobre um sistema tecnológico deve estar aberto à evolução técnica, que muitas vezes é rápida, disruptiva e imprevisível, exigindo adaptabilidade das instituições nacionais e internacionais.

Inexistindo norma regimental específica nesta Casa sobre a tramitação de tratados internacionais sob o rito previsto pelo art. 5º, § 3º da Constituição, mas diante das regras assentadas na **Questão de Ordem nº 230, de 2007**, reconhecemos nitidamente existirem dois quesitos a serem apreciados em relação à MSC nº 516/2018: 1) a aprovação ou rejeição da sugestão de tramitação sob o rito do art. 5º, § 3º da Constituição; e 2) a aprovação, aprovação condicionada¹⁷ ou rejeição do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares.

Desse modo, desdobramos nosso voto:

1) À vista das razões de ordem jurídica, técnica e política acima expostas, que levam este Congresso a não aceitar que o Brasil seja o único país a tornar o Tratado não denunciável em situações críticas para defesa e sobrevivência do Estado, e considerando que esta Comissão é especialmente competente para se pronunciar sobre tratados internacionais, sobre Direito Internacional Público e sobre defesa nacional, **VOTO** pela **REJEIÇÃO da sugestão de análise e DELIBERAÇÃO SOB O RITO DO § 3º DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, como consta na Mensagem nº 516, de 2018.**

2) Considerando o compromisso do Brasil com o desenvolvimento dos usos pacíficos da energia nuclear, da não-proliferação e do desarmamento nuclear, que deve se aplicar de maneira universal a todos os

¹⁶ DUARTE, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷ Conforme prática constitucional com precedentes de 1910, consolidada a partir da década de 1960, e reconhecida nesta Casa nas Consultas nº 7/1993 e nº 4/2004, formuladas pela Presidência da Câmara dos Deputados à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.



□

Estados, **VOTO** pela **APROVAÇÃO do texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017**, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado JONAS DONIZETTE

Apresentação: 02/08/2023 16:33:27.860 - CREDN
PRL 2 CREDN => MSC 516/2018

PRL n.2

* C D 2 3 1 7 5 3 2 1 0 0 0 *



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2023
(Mensagem nº 516, de 2018)

Aprova o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares, assinado em Nova York, em 20 de setembro de 2017.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Tratado, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2023.

Deputado JONAS DONIZETTE

