

O Brasil precisa de uma lei geral sobre atividades espaciais?

08/08/2024

Foi sancionada a Lei 14.946, de 31 de julho de 2024, denominada de lei geral do espaço. O Brasil foi o primeiro país da América do Sul a ter uma estrutura para lançamento de objetos espaciais. Tudo começou com a inauguração do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno, localizada em Natal (RN), no ano de 1965, cujo primeiro lançamento foi o foguete *Nike Apache*, dos Estados Unidos, em dezembro daquele mesmo ano. Uma segunda estrutura foi implementada pelo Comando da Aeronáutica em 1983 — o Centro de Lançamento de Alcântara (MA), tendo seu primeiro lançamento em 21 fevereiro de 1990 com o foguete brasileiro Sonda 2 XV-53.

Embora o Brasil disponha de vanguardista infraestrutura para atividades espaciais há quase 70 anos, somente agora, em 2024, uma lei federal veio trazer balizas seguras a respeito das relações jurídicas nas atividades espaciais, visto que a Lei 8.854/1994 foi muito tímida nesse objetivo.

A necessidade de uma lei ordinária para regulamentar as relações jurídicas no desenvolvimento de atividades espaciais era muito sentida pelo setor, notadamente a relação Estado e exploradores espaciais privados. Responsabilidade civil, seguros, supervisão técnica estatal e atividades investigativas de prevenção de acidentes espaciais também se encontravam desassistidos de uma referência legal, gerando forte insegurança jurídica.

Não se pode esquecer que as atividades espaciais se caracterizam [1] por exigir alto investimento financeiro, ao mesmo tempo que incorporam elevado risco de insucesso com danos de forte repercussão econômica. No Brasil, esse panorama estava sendo agravado pela insuficiência legislativa, desestimulando o desenvolvimento da indústria espacial nacional.

Responsabilidade civil subsidiária da União

O parágrafo 4º do artigo 15 da Lei 14.946/2024 estabeleceu a responsabilidade subsidiária da União por acidentes decorrentes de atividades espaciais desenvolvidas por empresas privadas.

Contudo, necessário destacar que essa responsabilidade subsidiária somente possui efeitos internos, assim, em relação a danos provocados a bens aqui localizados, já que o Tratado do Espaço de 1967 [2] e também o Tratado de Responsabilidade Civil de 1972 [3] estabelecem que o Estado é o principal responsável por danos produzidos no território de terceiros estados em



Reprodução

decorrência de atividades espaciais desenvolvidos por empresas privadas a partir de seu território [4]. Trata-se de regra especialíssima do direito internacional, já que, em regra, o estado não é responsável pelas ações de seus nacionais [5].

De forma ilustrada, o cenário é o seguinte: eventuais danos provocados a pessoas e bens localizados no Brasil e na Argentina pelo reingresso de um artefato espacial, lançado ao espaço por uma empresa privada a partir do território nacional, estão submetidos a regras diferentes: danos a pessoas e bens localizados no território brasileiro ficam sob responsabilidade principal da empresa privada, responsável pelo lançamento, e, subsidiariamente, pela União (regra da Lei 14.946/2024); danos a pessoas e bens localizados na Argentina serão de responsabilidade internacional sempre do Brasil perante esse terceiro Estado, sem prejuízo de ação de regresso do ente federal contra a empresa privada brasileira (regra dos Tratados do Espaço de 1967 e de Responsabilidade Civil de 1972).

Cláusula contratual *cross waiver*

A cláusula *cross waiver* estabelece a renúncia cruzada de responsabilidade entre contratantes, espelhando o enorme risco que da atividade espacial. Na prática, a cláusula exonera o contratante que deu causa ao insucesso do empreendimento espacial da responsabilidade civil perante os demais contratantes, devendo cada parte contratar seguro para cobrir seus investimentos [6].

Bom lembrar que os empreendimentos espaciais exigem altíssimos aportes de recursos, de maneira que eventual erro de um dos participantes pode gerar a sua responsabilidade em valores que superam bilhões de dólares, ainda que aquele responsável pelo insucesso tenha uma participação econômica menor.

A cláusula *cross waiver* corrige esse desequilíbrio, fazendo com que cada participante suporte o prejuízo dos valores que investiu, renunciando à responsabilização dos demais mesmo nos casos de negligência grave, normalmente impeditivo de cláusula excludente de responsabilidade, como ratificado pela justiça norte-americana no caso *Martin Marietta Corp. v. Intelsat* [7] (EUA, 1991), precedente que garantiu o pleno desenvolvimento da indústria espacial estadunidense [8].

Todavia, a Lei 14.946/2024 não trouxe qualquer previsão para cláusula *cross waiver*, controvertida especialmente em casos de negligência grave, o que poderia ter incrementado sobremaneira as relações jurídicas privadas em empreendimentos espaciais.

Sistema de investigação e prevenção de acidentes espaciais

A Lei 14.946/2024 criou o Sipae (Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Espaciais), importante instrumento para aperfeiçoamento da segurança dos projetos espaciais.

O Sipae foi instituído em paridade com o sistema de investigação de acidentes da aviação, adotando sua principal virtude: a separação da investigação preventiva daquelas que visem a impor responsabilidade de qualquer natureza [9].

Nesse sentido, a investigação de acidentes realizada pelo Sipae tem como objeto única e exclusivamente a prevenção de novas ocorrências (artigo 30 e artigo 31, inciso V). De forma expressa, a lei geral do espaço ainda estabelece que as análises e conclusões da investigação a cargo do Sipae não poderão ser empregadas como meio de prova em processos judiciais ou administrativos (artigo 33).

Todavia, o Sipae diferencia-se do sistema investigativo da aviação por não ter recebido a precedência no acesso e guarda dos destroços do acidente espacial, posição acertada do legislador, visto que os empreendimentos espaciais não englobam o volume de aeronaves e passageiros que a aviação possui, o que torna o transporte aéreo altamente dependente de uma rápida resposta da autoridade aeronáutica após um acidente.

Faltou, contudo, a previsão de que a autoridade policial, responsável pelas ações investigativas no local do acidente, segundo as regras do Código de Processo Penal, deverá observar as prerrogativas do Estado Lançador do artefato espacial sinistrado, conforme estabelece o Acordo sobre o Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e Objetos Lançados ao Espaço Cósmico, do qual o Brasil é signatário [10].

No acidente com o satélite soviético Cosmos 954, que lançou mais de 200 destroços radioativos em solo canadense, acredita-se que houve uma diminuição do valor da indenização paga pela antiga União Soviética justamente pela não observância das prerrogativas do Estado Lançador na assistência à recuperação dos destroços de seu artefato espacial.

Veto presidencial

Ao ser sancionada a Lei 14.946/2024, a Presidência da República lançou veto ao parágrafo único do artigo 34 [11], que promovia uma rápida apreciação do licenciamento ambiental de atividades espaciais, estipulando o prazo máximo de 60 dias, prorrogável por uma vez, sob pena de aprovação tácita, salvo para os casos devidamente justificados.

O veto fundamentou-se na ADI 6.808, que “consignou a inconstitucionalidade de normas que simplifiquem a obtenção de licenças ambientais”, segundo anotado na mensagem de veto.

Analisando o dispositivo vetado, primeiramente, verifica-se que não se tratava de procedimento de licenciamento ambiental simplificado, mas procedimento célere, compatível com a relevância que as atividades espaciais possuem. Logo, não havia exclusão de critérios para a atividade licenciadora, mas apenas priorização, empregando um prazo mais célere para análise dos órgãos ambientais.

Spacca

Além disso, extrai-se do dispositivo vetado que o licenciamento mais célere não era uma regra absoluta, pois, nos casos devidamente fundamentados, a celeridade não era aplicável. Logo, o emprego do rito célere ficava sob atribuição da própria autoridade ambiental, pois somente haveria tal agilidade se o próprio órgão ambiental licenciador assim entendesse, ao não excluir tal modalidade célere por decisão fundamentada.

Tais aspectos diferenciam a regra então disposta no parágrafo único do artigo 34 da Lei 14.946/2024 do que deciso pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.808, que julgou a constitucionalidade de um procedimento simplificado, mas, não, célere ou prioritário. A aplicabilidade do procedimento apreciado na ADI era ampla, bastando ser uma atividade de médio grau de risco para receber a simplificação, o que diverge do que estabelecia a lei geral do espaço, que permitia a tramitação regular do licenciamento ambiental de atividades espaciais por decisão do próprio órgão ambiental licenciador.

A celeridade procedimental no licenciamento ambiental intentada pela lei geral do espaço, traduzida como uma forma de priorização destes procedimento dentro dos órgãos ambientais, é facilmente justificável pela enorme gama benefícios tecnológicos [12] que o desenvolvimento das atividades espaciais traz à sociedade, como nas áreas de transporte, saúde, engenharia de materiais, agronegócio e, contraditoriamente, para a proteção ao meio ambiente, como o monitoramento do nosso patrimônio ecológico.

Os poderosos olhos dos satélites terão que aguardar os lentos passos da burocracia ambiental para poderem proteger nossas florestas, rios e oceanos.

[1] MONSERRAT FILHO, J. *Introdução ao direito espacial*. SBDA, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <https://sbda.org.br/textos/>. Acesso em: 6 ago. 2024.

[2][2] Decreto 64.362, de 17 de abril de 1969:

Artigo VI

Os Estados partes do Tratado têm a responsabilidade internacional das atividades nacionais realizadas no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes, quer sejam elas exercidas por organismos governamentais ou por entidades não-governamentais, e de velar para que as atividades nacionais sejam efetuadas de acordo com as disposições anunciadas no presente Tratado. [...].

[3] Decreto 71.981, de 22 de março de 1973:

Artigo 1º

(c) o termo “Estado lançador” significa:

[...]

(ii) um Estado de cujo território ou de cujas instalações é lançado um objeto espacial;

Artigo 2º

Um Estado lançador será responsável absoluto pelo pagamento de indenização por danos causados por seu objetos espaciais na superfície da Terra ou a aeronaves em voo.

[4] BITTENCOURT, O. *Direito espacial contemporâneo*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

[5] PORTELA, P. *Direito internacional público e privado*. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

[6] MONSERRAT FILHO, J. Por que a renúncia recíproca de responsabilidade. *Jornal da Ciência*. Rio de Janeiro, 2013.

[7] ESTADOS UNIDOS. US District Court for the District of Maryland. Martin Marietta Corp. v. Intelsat, 763 F. Supp. 1327 D. Md. Garbis, District Judge, May 13, 1991. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/763/1327/1586244/>. Acesso em: 6 ago. 2024.

[8] HONORATO, M. Responsabilidade civil dos estados e das empresas privadas nos contratos de atividade espacial. *Revista CEJ*, v. 26, n. 84, 6 jun. 2023.

[9] HONORATO, M. *Crimes aeronáuticos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

[10] Decreto 71.989, de 26 de março de 1973:

Artigo 5º

1. Toda Parte Contratante que for informada ou descobrir que um objeto espacial ou suas partes componentes voltaram à terra em território sob sua jurisdição, ou no alto mar, ou em qualquer outro lugar fora da jurisdição, ou no alto mar, ou em qualquer outro lugar fora da jurisdição de qualquer Estado, deverá notificar a autoridade lançadora e o Secretário-Geral das Nações Unidas de ocorrido.
2. Toda Parte Contratante com jurisdição em território em que se tenham descoberto um objeto espacial ou suas partes componentes deverá, a pedido da autoridade lançadora e com assistência da referida autoridade, tomar as medidas que lhe sejam possíveis para recuperar o objeto ou suas partes componentes.
3. A pedido da autoridade lançadora, objetos lançados ao espaço cósmico ou suas partes componentes encontradas além dos limites territoriais do Estado lançador deverão ser restituídas à autoridade lançadora ou mantidas à disposição da mesma, a qual deverá, a pedido, fornecer dados de identificação anteriormente à restituição.

[11] Parágrafo único. Exceto os casos de parecer justificadamente em sentido contrário, o processo de licenciamento ambiental deverá ser concluído no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, prorrogável 1 (uma) única vez, sob pena de aprovação tácita.

[12] HONORATO, M. Responsabilidade civil dos estados e das empresas privadas nos contratos de atividade espacial. *Revista CEJ*, v. 26, n. 84, 6 jun. 2023.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-ago-08/a-lei-geral-do-espaco-lei-14-946-2024/>