

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 164, DE 2015

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, relativo a um Procedimento de Comunicações, celebrado em Nova York, em 19 de dezembro de 2011.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputada BENEDITA DA SILVA

I – RELATÓRIO

Aos dezenove dias do mês dedezembro de 2011, na cidade de Nova York, durante a 66ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, foi adotado, pela Resolução A/RES/66/138, o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, relativo a um Procedimento de Comunicações (denominado *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure – OP3CRC*, no original em inglês), instrumento, esse, que foi solenemente aberto a assinaturas, ratificações e adesões em Genebra, Suíça, em 28 de fevereiro de 2012, momento em que foi subscrito pela República Federativa do Brasil.¹

¹ Textos originais, em inglês, francês e espanhol, disponíveis em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/138&referer=http://www.un.org/en/documents/&Lang=E> ,para o idioma inglês;
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/138&referer=http://www.un.org/en/documents/&Lang=F> , para o idioma francês;
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/138&referer=http://www.un.org/en/documents/&Lang=S> , para o idioma espanhol. Acesso em: 31 jul. 15

Esse protocolo entrou em vigor no ordenamento jurídico internacional há um ano, em 14 de abril de 2014, três meses após o depósito do décimo instrumento de ratificação na Secretaria Geral das Nações Unidas.

No nosso país, transcorrido um ano de sua entrada em vigor no sistema jurídico internacional e três anos após o país tê-lo assinado, em obediência aos ditames do inciso I do art. 49 da Constituição, foi submetido ao Congresso Nacional, encaminhado pela Mensagem nº 164, de 2015, firmada em 27 de maio de 2015, pelo Vice-Presidente da República Michel Temer, e apresentada à Câmara dos Deputados quatro dias mais tarde, em 1º de junho próximo passado.

Esse instrumento, conforme enfatizado na Exposição de Motivos Interministerial nº 00051/2015 MRE MDS MJ SDH, datada de 4 de fevereiro de 2015, "*cria procedimento de comunicações individuais para que o Comitê sobre os Direitos da Criança da ONU (CDC) receba petições que tratem de violações à Convenção sobre os Direitos da Criança, ao Protocolo Facultativo sobre a Venda de Crianças, a Prostituição Infantil e a Pornografia Infantil e ao Protocolo Facultativo sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados*" (fl. 3 dos autos)

O ato internacional em análise é multilateral, tendo sido adotado no âmbito do sistema de direitos humanos da Organização das Nações Unidas. Compõe-se por um texto normativo de vinte e quatro artigos, agrupados em quatro capítulos e precedidos por um preâmbulo composto por dez *consideranda*.

A síntese desse protocolo multilateral é a seguinte:

1. A **Parte I** do texto normativo em avaliação denomina-se *Disposições Gerais* e é composta por quatro diferentes artigos:

1.1. No **Artigo 1**, denominado **Competência do Comitê dos Direitos da Criança** e composto por três parágrafos, os Estados-parte reconhecem a competência do Comitê, nos termos do estatuído no protocolo; ficando vedado ao Comitê exercer competência quanto à violação de direitos estabelecida em instrumento do qual o Estado denunciado não

seja parte, assim como receber comunicação relacionada a Estado que não tenha aderido ao protocolo em comento;

- 1.2. no **Artigo 2**, intitulado ***Princípios gerais que regem as funções do Comitê*** (em inglês, “*General principles guiding the functions of the committee*”, ou seja, *princípios gerais norteadores das funções do Comitê*), determina-se que a atuação do Comitê será regida pelo princípio do *interesse superior* da criança, conforme traduzido na versão oficial para o português (ou do *melhor* interesse, daquele que concede proteção mais ampla à criança), também considerando-se os seus direitos e opiniões próprias, devendo-se dar a esses dados o crédito devido, de acordo com a idade e a maturidade da criança;
- 1.3. no **Artigo 3**, chamado de ***Regras de procedimento***, são estabelecidas, em dois parágrafos, normas a serem seguidas pelo Comitê ao desempenhar as funções previstas no protocolo, inclusive no que concerne a adotar procedimentos que sejam consentâneos à faixa etária e ao desenvolvimento da criança, assim como às salvaguardas a serem adotadas para evitar a manipulação da criança por quem quer que atue em seu nome, podendo, inclusive, recusar-se o Comitê a examinar comunicação que lhe tenha sido submetida, caso considere que tal comunicado não sirva aos interesses primordiais da criança;
- 1.4. no **Artigo 4**, composto também por dois parágrafos e referente a ***Medidas de proteção***, comprometem-se os Estados-parte a tomar as medidas preventivas apropriadas a fim de garantir que pessoas sob sua jurisdição não sofram violações de direitos humanos, nem sejam objeto de maus tratos ou de intimidação

por terem feito comunicação ou cooperado com o Comitê, vedando-se a revelação de identidade de indivíduos ou de grupo de indivíduos interessados, a não ser mediante seu consentimento expresso.

2. A **Parte II** do texto do protocolo intitula-se **Procedimento para a apresentação de Comunicações**², sendo composta por oito diferentes artigos (artigos 5 a 12), cuja síntese é a seguinte:

2.1. O **Artigo 5**, denominado **Comunicações individuais**, é composto por dois parágrafos, em que se aborda (1) a legitimidade ativa para esse procedimento, por aqueles que se considerem vítimas de violações de direitos, tanto segundo a Convenção, quanto nos termos do Protocolo Facultativo à Convenção referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil ou do Protocolo Facultativo à Convenção referente ao envolvimento de crianças em conflitos armados; (2) a necessidade de consentimento da pessoa ou do grupo de pessoas em nome de quem o comunicado é feito;

2.2. O **Artigo 6º** do texto normativo, intitulado, em inglês, “*Interim measures*” e “*mesures provisoires*”³ em francês, traduzido, pelo Itamaraty, como “*Medidas provisórias*” (que, em nosso sistema legal, é outro instituto jurídico

² *Procédure de présentation de communications*, na versão oficial da ONU em francês. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/CNOriginals/DEPOSITARY-NOTIF-2000-1-350.pdf>> Acesso em: 14 jul. 2014

³ Para a Corte Europeia de Direitos Humanos, por exemplo, “*Interim measures are urgent measures which, in accordance with the established practice of the Court, apply only where there is an imminent risk of irreparable damage*”. São denominadas, em francês, *mesures provisoires*; ou seja, “... *mesures d'urgence qui, selon la pratique constante de la Cour, ne s'appliquent que lorsqu'il y a un risque imminente de dommage irréparable*” (“*medidas urgentes que, de acordo com a prática estabelecida pela Corte, apenas são aplicáveis quando há um risco imminente de dano irreparável*”) ou seja, trata-se daquilo que, no direito pátrio, é denominado medida cautelar, cujos requisitos são *fumus boni juris* e *periculum in mora*, ou seja, aparência de bom direito e perigo imminente de lesão a esse direito se determinadas providências não forem tomadas. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/PD_interim_measures_intro_ENG.pdf> e em <http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Interim_measures_FRA.pdf> Acesso em: 16 jul. 15

com conotação específica, segundo a previsão constitucional) refere-se à solicitação de que sejam tomadas medidas cautelares urgentes, em caráter excepcional, a fim de se evitar danos irreparáveis à vítima ou às vítimas das alegadas violações, ou seja, o dispositivo é referente a *medidas cautelares emergenciais* inadiáveis e essenciais à proteção do bem jurídico tutelado, que, ao serem pleiteadas pelo Comitê ao Estado requerido, não implicam qualquer julgamento prévio do Comitê, tanto no que se refere aos juízos de admissibilidade, quanto de mérito;

2.3. o **Artigo 7º** do texto em análise, composto por oito parágrafos, refere-se à **admissibilidade** da matéria para apreciação pelo Comitê, o qual faz ao postulante as seguintes exigências formais: (1) a comunicação não pode ser anônima; (2) tem de ser feita por escrito; (3) não pode constituir abuso do direito de apresentar comunicações ou ser incompatível com os dispositivos da convenção ou de seus protocolos facultativos; (4) não pode ser apresentada sem que tenham sido esgotadas as instâncias existentes no âmbito interno dos países requeridos; (5) as comunicações não podem ser manifestamente infundadas ou estarem fundamentadas de forma insuficiente; (6) não podem se referir a fatos anteriores à entrada em vigor do protocolo no país requerido ou ser extemporâneas (ou seja, apresentadas após decorrido um ano do esgotamento dos recursos internos disponíveis no Estado-membro, exceto nas hipóteses em que comprove o autor ter sido impossível fazê-lo nesse prazo);

2.4. o **Artigo 8º**, pertinente à **transmissão da comunicação**, composto por dois parágrafos,

refere-se ao *processamento* da comunicação recebida, estipulando-se que, exceto quando o Comitê considerar determinada comunicação inadmissível, deixando de mencioná-la ao Estado-parte requerido, o Comitê encaminhará qualquer denúncia recebida, o mais brevemente possível e de modo confidencial, ao conhecimento do Estado-parte requerido, que deverá submeter ao Comitê a sua resposta tão rapidamente quanto possível e no prazo máximo de seis meses (*“within six months”*);

- 2.5. no **Artigo 9º**, denominado, na tradução para o vernáculo, de ***Solução amistosa***, também composto por dois parágrafos, o Comitê compromete-se a colocar seus bons ofícios à disposição das partes interessadas no sentido de se conseguir uma ***conciliação*** ou uma *composição consensual* para o conflito (em contraposição a uma *solução litigiosa*), fundamentada nos dispositivos e preceitos jurídicos da Convenção, assim como dos seus respectivos protocolos facultativos;
- 2.6. no **Artigo 10**, composto por cinco parágrafos, referente ao ***Exame das comunicações*** submetidas ao Comitê, compromete-se esse (1) a examinar a documentação recebida, tão rapidamente quanto possível, desde que essa documentação tenha sido previamente transmitida às partes envolvidas; (2) as reuniões a serem realizadas pelo Comitê para exame de documentação recebida serão reservadas; (3) quando houver solicitações de medidas cautelares para a proteção dos envolvidos, o exame das solicitações pelo Comitê será feito em caráter de urgência; (4) ao examinar alegações de violações de direitos econômicos, sociais ou culturais, o Comitê avaliará a razoabilidade das medidas adotadas

pelo Estado-parte denunciado, nos termos do Artigo 4º da Convenção, tendo em mente que o Estado requerido tem a possibilidade de adotar um elenco variado de medidas possíveis de políticas públicas para a implementação desses direitos; (5) concluído o exame da comunicação, o Comitê transmitirá, sem demora, as suas conclusões referentes à comunicação recebida, assim como as suas recomendações, se for o caso, às partes envolvidas;

- 2.7. o **Artigo 11**, composto por dois parágrafos, foi denominado *Follow-up*, no original em inglês, traduzido, pelo Itamaraty, para o português como **Seguimento** que se refere ao *acompanhamento* a ser feito, no Estado-parte, às decisões e recomendações do comitê, a fim de que essas determinações não sofram solução de continuidade: (1) os Estados-parte comprometem-se a levar em devida consideração as opiniões exaradas pelo Comitê, assim como as suas eventuais recomendações, comprometendo-se a submeter ao Comitê, por escrito, as respostas pertinentes, inclusive no que concerne às medidas que já tenham sido tomadas e aquelas outras previstas, dados que devem ser encaminhados ao Comitê com brevidade e no prazo máximo de seis meses; (2) o Estado-parte poderá ser convidado, pelo Comitê, a apresentar informações adicionais sobre quaisquer medidas tomadas no sentido de implementar eventual acordo de conciliação, inclusive, se aplicável, nos relatórios subsequentes a serem submetidos pelo Estado-parte em cumprimento ao Artigo 44 da Convenção ou Artigo 12 do Protocolo Facultativo à Convenção referente à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia

Infantil, ou, ainda, ao Artigo 8º da Convenção referente ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados;

2.8. no Artigo 12, denominado “**Comunicações entre Estados**”, composto por quatro parágrafos, é estabelecido:

- (1) que todo e qualquer Estado-parte do Protocolo em análise pode, a qualquer momento, declarar que reconhece a competência do Comitê para receber e examinar comunicações nas quais um Estado-parte afirme que outro Estado-parte não cumpriu as suas respectivas obrigações em relação aos instrumentos mencionados, dos quais esse Estado-parte denunciado seja parte e que são os seguintes: (a) a Convenção; (b) o Protocolo facultativo à Convenção concernente à venda de crianças; prostituição e pornografia infantis; (c) o Protocolo facultativo à Convenção referente ao envolvimento de crianças em conflitos armados;
- (2) a menos, todavia, que a declaração de reconhecimento expresso da competência do Comitê, mencionada no parágrafo primeiro deste artigo, tenha sido feita tanto por Estado-parte comunicante, quanto por Estado-parte destinatário do comunicado, essas declarações não serão analisadas pelo Comitê (ou seja, para que o Comitê analise as comunicações de lesões a direitos previstas tanto na Convenção, quanto nos protocolos, denunciante e denunciado têm de ter declarado expressamente que reconhecem a competência de análise do Comitê);

- (3) na hipótese de apuração dessas denúncias, o Comitê colocará à disposição dos Estados envolvidos, tanto na condição de requerente, quanto na de requerido, os seus bons ofícios para mediar as controvérsias surgidas em relação às obrigações pertinentes ao cumprimento dos atos internacionais enumerados, no sentido de viabilizar a mediação, a conciliação e a composição consensual do conflito entre as Partes;
- (4) as declarações a que se refere o § 1º deverão ser depositadas junto ao Secretário Geral das Nações Unidas que deverá noticiá-las aos demais Estados-parte; essas notificações também poderão ser retiradas pelos Estados-parte declarantes a qualquer momento, bastando, para tanto, que seja feito o comunicado diplomático pertinente a essa renúncia ao Secretário Geral das Nações Unidas; essa declaração, todavia, não acarretará prejuízo à tramitação das comunicações já efetivadas, conquanto nenhuma outra comunicação posterior ao depósito da declaração de renúncia à competência do Comitê possa ser processada, exceto caso haja uma nova declaração, em sentido contrário do Estado-parte envolvido, ou seja, admitindo a competência do Comitê;

3. A **Parte III** do texto do protocolo em apreciação intitula-se ***Procedimento de Investigação***, sendo composta por dois artigos (artigos 13 a 14), que podem ser assim sintetizados:

- 3.1. o **Artigo 13**, um dos mais longos do texto em exame, composto por oito parágrafos, refere-se aos ***Procedimentos de investigação em caso***

de violações graves ou sistemáticas, sendo estabelecido que:

- (1) em face de informações confiáveis que denotem violações à Convenção ou aos seus Protocolos, o Comitê convidará o Estado-parte requerido a cooperar no exame das informações recebidas pelo Comitê e a apresentar ele próprio ao Comitê, sem retardo, as suas informações a respeito das denúncias formuladas;
- (2) logo que tiver sido reunido o conjunto de informações disponíveis relativas a uma denúncia recebida, competirá ao Comitê designar um ou mais de seus membros para conduzir a investigação pertinente que, quando justificável e desde que haja consentimento do Estado-parte contra quem a denúncia tenha sido formulada, poderá incluir uma visita ao território desse Estado;
- (3) essas investigações serão confidenciais, buscando-se a cooperação do Estado-parte contra quem a denúncia tenha sido formulada em todas as etapas da apuração dos fatos;
- (4) o Comitê, após o exame das conclusões a que tiverem chegado os investigadores designados, deverá transmitir a sua posição a respeito, juntamente com os seus comentários e recomendações pertinentes, ao Estado-parte envolvido;
- (5) o Estado-parte envolvido deverá, tão brevemente quanto seja possível e no prazo máximo de seis meses a contar do recebimento das conclusões, observações e recomendações do Comitê, submeter, em

resposta, as suas próprias observações ao Comitê, a fim de que seja assegurado o contraditório na apuração dos fatos;

- (6) o Comitê tem a faculdade de, após concluídas as investigações encetadas nos termos do § 2º do presente artigo e após consulta prévia ao Estado-parte requerido, incluir um sumário dos resultados do procedimento no relatório que, nos termos Artigo 16 do Protocolo, deverá ser por ele apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas a cada dois anos;
- (7) no § 7º do Artigo 13 do texto em exame, prevê-se mecanismo explícito de reserva, a ser aposto quando da assinatura, adesão ou ratificação do instrumento, facultando-se aos Estados-parte, nesses momentos especificados no texto, negar ao Comitê a competência prevista no Artigo 13, referente à apuração de denúncias relativas a qualquer um ou a todos os instrumentos arrolados no § 1º desse mesmo artigo (quais sejam a Convenção sobre os Direitos da Criança e os seus dois protocolos facultativos);
- (8) a declaração pertinente à formalização de reserva, prevista no parágrafo anterior, poderá ser retirada a qualquer momento, bastando, para tanto, que notificação diplomática seja encaminhada ao Secretário Geral das Nações Unidas.

3.2. o **Artigo 14**, por sua vez, composto por dois parágrafos, refere-se ao **acompanhamento dos resultados do procedimento de investigação** (tendo seu título sido traduzido pelo Itamaraty como *Seguimento do procedimento de investigação*):

(1) no primeiro parágrafo, prevê-se, para o Comitê, a faculdade de, transcorrido o prazo de seis meses da conclusão do procedimento averiguador, nos termos do § 5º do Artigo 13, convidar o Estado-parte requerido a informá-lo em relação às medidas já adotadas, assim como daquelas outras que estejam previstas nesse Estado para a correção do problema denunciado;

(2) no segundo parágrafo, dá-se ao Comitê a faculdade de *convidar* o Estado-parte requerido a apresentar informações adicionais em relação a medidas que tenha adotado em face de investigação realizada com base no Artigo 13, inclusive, a juízo do Comitê, em relação aos relatórios subsequentes que venham a ser apresentados, nos termos do Artigo 44 da Convenção e Artigo 12 do Protocolo Facultativo à Convenção em Relação à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil, ou, ainda, Artigo 8 do Protocolo Facultativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, conforme for o caso;

4. A **Parte IV** do texto em análise é referente às **Disposições finais** desse texto internacional, sendo a sua seção normativa mais alentada, composta por dez artigos (Artigos 15 a 24), que podem ser assim sintetizados:

4.1. o **Artigo 15**, denominado **Assistência e cooperação internacionais**, prevê a possibilidade, mediante consentimento prévio do Estado requerido, de que o Comitê transmita aos organismos especializados da ONU opiniões e investigações relativas a comunicações e investigações que indiquem a

necessidade de assistência ou assessoramento técnico a esse Estado;

- 4.2. o **Artigo 16**, intitulado **Relatório para a Assembleia Geral**, refere-se à obrigação cogente (...“*shall include*”...) de o Comitê apresentar à Assembleia Geral da ONU, a cada dois anos, nos termos do § 5º do art. 44 da Convenção, relatório circunstanciado contendo um resumo das atividades desenvolvidas;
- 4.3. no **Artigo 17**, denominado **Divulgação e Informação sobre o Protocolo Facultativo**, prevê-se, para os Estados-parte, a obrigação de dar ampla divulgação ao conteúdo normativo do Protocolo, assim como a facilitar o acesso às opiniões e recomendações do Comitê, de modo especial àquelas que digam respeito a esse Estado, informações a serem disponibilizadas tanto a adultos como a crianças, em formato adequado e acessível inclusive àqueles com deficiência;
- 4.4. no **Artigo 18**, intitulado **Assinatura, ratificação e adesão**, abordam-se os procedimentos necessários para tanto;
- 4.5. o **Artigo 19**, pertinente à **Entrada em vigor do instrumento**, estabeleceu, (1) no primeiro parágrafo, para início de sua vigência na ordem internacional, três meses após a entrega do décimo instrumento de ratificação, fato que ocorreu em 14 de abril de 2014; (2) no segundo parágrafo, fixou, como data de início da entrada em vigor do instrumento no âmbito interno dos países, também o período de três meses após o Estado-parte ter depositado o instrumento de ratificação;
- 4.6. no **Artigo 20**, delibera-se a respeito de **Violações** ao Protocolo **ocorridas após a** sua

entrada em vigor, deliberando-se que (1) só poderão ser processadas pelo Comitê aquelas verificadas no Estado-parte após o instrumento entrar em vigor, (2) prazo também considerado para a exigibilidade de obrigações desse Estado em relação ao Comitê;

4.7. no **Artigo 21**, intitulado **Emendas**, delibera-se que qualquer Estado signatário poderá propor emendas ao Protocolo, (1) apresentando eventuais propostas ao Secretário Geral das Nações Unidas (2) que as comunicará aos demais, (3) pedindo-lhes que se manifestem em relação à conveniência de se reunirem para avaliar a proposta de alteração; (4) no prazo de quatro meses a partir desse comunicado, (5) devendo, para tanto, pelo menos um terço dos Estados-parte ao Protocolo manifestar-se a favor dessa reunião para que a proposta apresentada logre ser examinada, (6) em caso afirmativo, o Secretário Geral, sob os auspícios das Nações Unidas, convocará a reunião; (7) qualquer proposta que, nessa reunião, seja aprovada por no mínimo dois terços dos Estados-parte presentes com direito a voto, (8) será encaminhada ao Secretário Geral para que a submeta à Assembleia Geral das Nações Unidas e, (9) em caso de aprovação pela Assembleia Geral, (10) a emenda aprovada será submetida aos Estados-parte para os procedimentos referentes à respectiva aceitação e subsequente processo de inserção em seus sistemas jurídicos nacionais;

4.8. no **Artigo 22** do Protocolo, pertinente à **denúncia** do instrumento, convencionou-se, em dois parágrafos, que (1) qualquer Estado-parte poderá, a qualquer tempo, denunciar o instrumento, por notificação diplomática escrita ao Secretário Geral das Nações Unidas, que

passará a ter efeito um ano após a data do recebimento da notificação pelo Secretário Geral; (2) a denúncia, todavia, não afetará a continuidade da aplicação das provisões do Protocolo, tampouco comunicações efetivadas nos termos dos Artigos 5 ou 12 do instrumento, ou qualquer outra investigação iniciada nos termos do Artigo 13.

4.9. O **Artigo 23** do instrumento em exame refere-se (1) ao **Depositário** do instrumento, que será o Secretário Geral das Nações Unidas, assim como (2) às **notificações** de competência do **Secretário Geral**, quais sejam os comunicados relativos à assinaturas, ratificações e adesões ao Protocolo, data de entrada em vigor do instrumento e eventuais denúncias;

4.10. no Artigo 24, que dá fechamento ao texto, delibera-se a respeito das línguas oficiais do Protocolo, quais sejam o árabe, o chinês, o espanhol, o francês, o inglês e o russo, as línguas oficiais das Nações Unidas, ficando o Secretário Geral incumbido de transmitir cópias certificadas do texto do Protocolo a todos os Estados.

Essa a análise e a leitura que fizemos do texto normativo cuja conveniência de inserção no direito interno compete-nos examinar.

Os autos estão instruídos com cópia reprográfica comum do acordo firmado, da qual constam os respectivos dados, inclusive cópia das assinaturas constantes dos originais.

A título de contribuição desta relatoria à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, observo que a versão para o português do ato internacional submetido à nossa análise neste momento apresenta problemas tanto de inadequação jurídica, quanto relativos ao próprio vernáculo utilizado na tradução, que, dada a importância do instrumento, está a merecer uma rigorosa revisão de tanto de tradução, quanto de redação, antes de ser inserido no direito interno, fatores essenciais para se facilitar a utilização dessa

importante convenção internacional em nosso país, no que concerne à sua aplicação pela cidadania em geral e pelo operador do direito, em particular. A tradução apresenta equívocos, inclusive de ordem jurídica, e há erros flagrantes de redação.

Nesse sentido, para colaborar com aqueles que nos sucederão na análise desta matéria e a quem incumbe sopesar a técnica legislativa e a redação, solicito sejam inseridas, nos autos de tramitação, cópias do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, relativo a um Procedimento de Comunicações, em suas versões oficiais em inglês, francês e espanhol, conforme aprovadas pela Resolução A/RES/66/138 da Assembleia Geral das Nações Unidas, e veiculadas no respectivo sítio de seus documentos oficiais.

Veja-se, a título meramente ilustrativo, o caso da tradução da expressão *interim measures*, em inglês, ou *mesures provisoires*, em francês, que, em nosso direito, denominam-se *medidas cautelares*, expressão que foi traduzida, na versão para o português do Protocolo, como *medidas provisórias*, que, no direito brasileiro, têm outra conotação, disciplinada no art. 62 da Constituição, referente à edição de norma legal temporária a ser convalidada ou não pelo Legislativo, instituto jurídico de natureza inteiramente diversa daquela das *medidas cautelares* (que é o instituto jurídico aplicável em casos em que ocorra *periculum in mora* – perigo na demora da prestação jurisdicional — e *fumus boni juris* — *aparência de bom direito*), providências urgentes essas que se destinam a proteger imediatamente bem jurídico ameaçado por meio de instrumentos jurídicos práticos, eficazes e emergenciais.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Debruçamo-nos, neste momento, sobre importante instrumento internacional destinado à proteção de direitos elementares de crianças e adolescentes, qual seja o estabelecimento de mecanismos processuais destinados a proteger a sua integridade física e psicossocial. Trata-se de ato internacional adicional à Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Resolução I.44 (XLIV), da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, e, em nosso país, aprovada pelo

Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990, e promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, do Presidente Fernando Collor.

O *Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo a um Procedimento de Comunicações (OP 3 CRC)* foi adotado pela Organização das Nações Unidas pela Resolução A/RES/66/138 da sua 66ª Assembleia Geral, em 19 de dezembro de 2011, tendo entrado em vigor, na ordem normativa internacional, em 14 de abril de 2014, três meses após o depósito do décimo instrumento de ratificação na Secretaria Geral das Nações Unidas.

É relevante lembrar que, antes de sua entrada em vigor, o Comitê sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas tinha apenas competência para ouvir eventuais queixas encaminhadas em relação a lesões à Convenção sobre os Direitos da Criança por parte de países a respeito dos quais se alegasse a incapacidade do respectivo sistema jurídico nacional para proteger adequadamente as suas crianças. Todavia, a entrada em vigor do *OP 3 CRC* – sigla pela qual é conhecido o terceiro protocolo – provê o comitê de instrumento processual para tomar medidas práticas de ação, tais como averiguar os fatos, junto ao Estado denunciado, desde que esse Estado tenha aderido à Convenção e aos seus respectivos protocolos e tenha anuído a que o comitê exerça essa competência em relação a eventuais denúncias oferecidas.

Esse ato internacional, conforme enfatizado no relatório deste parecer, foi assinado pela República Federativa do Brasil em Genebra, Suíça, no dia 28 de fevereiro de 2012, e encaminhado três anos mais tarde ao Congresso Nacional, em 27 de maio de 2015, sendo apresentado à Câmara dos Deputados no dia 1º de junho último.

Até o momento, dezessete países ratificaram o *OP3CRC*: Albânia, Alemanha, Andorra, Argentina, Bélgica, Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Eslováquia, Espanha, Gabão, Irlanda, Mônaco, Montenegro, Portugal, Tailândia e Uruguai, sendo que, além do Brasil, 34 outros Estados assinaram o Protocolo, sinalizando a sua intenção de ratificá-lo, sem, todavia, ter concluído esse processo até esta data (Áustria, Benin, Cabo Verde, Costa do Marfim; Croácia; Chipre; República Checa; Equador; Eslovênia; Finlândia; França; Gana; Guiné Bissau; Irlanda; Itália; Liechtenstein; Luxemburgo; Macedônia; Madagascar; Maldivas; Mali; Malta; Maurício; Mongólia; Marrocos;

Paraguai; Peru; Polônia; Romênia; Senegal; Sérvia; Seychelles; Turquia e Ucrânia).⁴

Nenhum dos países da América do Norte, México, Estados Unidos ou Canadá, assinou ou ratificou o protocolo. Assinale-se, a respeito, que os Estados Unidos assinaram o instrumento principal, a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 16 de fevereiro de 1995, mas, até este momento, não a ratificaram. O Canadá, a seu turno, assinou-a em 28 de maio de 1990 e depositou o respectivo instrumento de ratificação em 13 de dezembro de 1991; já o México assinou-a em 26 de janeiro de 1990 e ratificou-a em 21 de setembro de 1990.

O *OP 3 CRC*, subsidiário e complementar à Convenção, tem natureza procedimental e instrumental. Visa a possibilitar às crianças ou aos seus representantes legais comunicar a ocorrência de violações ao elenco de normas pertinentes à proteção dos direitos infantis ao Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, *naqueles casos em que o sistema legal nacional falhar em prover remédio adequado para essas violações*, momento a partir do qual o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança passa a ter competência para investigá-las e pode solicitar aos Estados-membro que tomem as providências necessárias, desde que tenham aderido à Convenção sobre os Direitos da Criança e ao Protocolo que estamos a examinar.

Constitui, nesse sentido, importante ferramenta que traz a lume mais um instrumento, no arcabouço jurídico internacional, para a proteção dos direitos da criança, *encorajando os Estados “a aprimorar os seus sistemas judiciários internos a respeito, assim contribuindo para o aspecto fulcral no que concerne aos direitos da criança: implementação”*, conforme enfatiza a jurista norueguesa coordenadora do Comitê, Kirsten Sandberg.

Destaque-se, ainda, segundo Maud de Boer-Buquicchio, Relatora Especial do Comitê em relação à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil, que o instrumento em análise *“...tem potencial para permitir que crianças vítimas de violência sejam ouvidas em nível internacional, assegurando-se a responsabilização dos Estados. Ademais, propiciar acesso à reparação adequada é essencial para a reabilitação e recuperação das crianças lesadas”*⁵.

⁴ Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en> Acesso em: 5 ago. 15

⁵ SRSR on Violence Against Children. “Let’s pave the way to justice for all children” - First anniversary of the UN communications procedure for children marks time for global action.

Além disso, os conflitos que se espriam ao redor do globo mostram quão vulneráveis são as crianças. Para Leila Zerrougui, Secretária-geral para Crianças em Conflitos Armados, *precisamos dar continuidade aos nossos esforços para reforçar os mecanismos legais internacionais de proteção à criança a fim de nos assegurarmos que cada criança no mundo tenha acesso à justiça*. Nessa linha, ela ressalta a importância do protocolo ora em análise.⁶

Assim, ainda que, para a sua utilização, o instrumento dependa que os Estados, contra quem eventuais comunicados ou denúncias venham a ser feitos, tenham-no ratificado e anuído à possibilidade de ação do comitê, o que o torna, de certa forma, um instrumento de mediação apenas, ainda assim é o mecanismo processual internacional possível neste momento e tende a se tornar um importante trunfo na luta contra a violência e o abuso contra as crianças: a partir de sua inserção nos direitos internos dos países, surge a possibilidade de, com a colaboração do Estado em que a lesão tenha ocorrido, ser processada a denúncia e serem averiguados os fatos relatados.

Assim, do ponto de vista da competência desta Comissão, no que concerne ao mérito da matéria, não há óbice a opor.

É conveniente assinalar que a tradução e a revisão adequadas do texto do ato internacional pactuado que será inserido em nosso sistema jurídico são essenciais para facilitar a sua aplicação prática tanto pela cidadania brasileira em geral, quanto pelos operadores do direito que, caso contrário, terão de se socorrer das versões originais publicadas no sítio da Organização das Nações Unidas, mas deverão aplicar em solo pátrio a tradução que tiver sido promulgada pela Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União, ainda que seja discrepante com o texto original, vez que o que entra em vigor em solo pátrio é o que o Congresso Nacional tiver aprovado e que tiver sido promulgado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União. Solicito, assim, os bons ofícios do Itamaraty para que esse objetivo – tradução fidedigna, condizente com o sistema jurídico brasileiro e em português escorreito – seja colimado.

VOTO, dessa forma, pela concessão de aprovação legislativa ao texto do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo a um Procedimento de Comunicações, celebrado em Nova

Acesso em: 5 ago. 15 Disponível em: <http://ratifyop3crc.org/wp-content/uploads/2015/04/RatifyOP3_JointStatement_First_Anniversary_2015_Final.pdf>

⁶ Id, ibidem.

York, em 19 de dezembro de 2011, nos termos da proposta de decreto legislativo anexada.

Sala da Comissão, em 10 de Novembro de 2015.

Deputada BENEDITA DA SILVA

Relatora

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2015 (MENSAGEM Nº164, DE 2015)

Aprova o texto do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo a um Procedimento de Comunicações, celebrado em Nova York, em 19 de dezembro de 2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo a um Procedimento de Comunicações, conforme adotado pela Resolução A/RES/66/138, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em Nova York, em 19 de dezembro de 2011.

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 protocolo, 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 2015.

Deputada BENEDITA DA SILVA
Relatora