

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 301, DE 2007

Define condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário, estabelece normas para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional e dá outras providências.

Autor: Deputado DR. ROSINHA

Relator: Deputado CLAUDIO CAJADO

I - RELATÓRIO

Por meio do Projeto de Lei nº 301, o ilustre Deputado Dr. Rosinha propõe a tipificação de condutas previstas no Estatuto de Roma, que instituiu o Tribunal Penal Internacional (TPI). A adesão do Brasil ao Estatuto de Roma foi aprovada pelo do Decreto Legislativo nº 112/2002 e ratificada através do Decreto nº 4.388 de 25 de setembro de 2002.

Seu ilustre Autor justifica a iniciativa, sustentando “estar o Brasil em débito com a comunidade internacional por que até hoje não participa, integralmente, da Jurisdição do Tribunal Penal Internacional”. Argumenta também que “apesar da ratificação do Estatuto de Roma, ocorrida em 2002, o Governo brasileiro deveria também já ter adaptado sua legislação interna à jurisdição internacional”. Prossegue, afirmando que “enquanto isso não acontecer, não há participação efetiva no TPI, o que se traduz em grande retrocesso, uma vez que essa Corte é uma das principais conquistas da humanidade”.

Além disso, o nobre Autor destaca que a relevância da proposição está relacionada com o compromisso do Estado brasileiro “com os direitos humanos, pois o TPI tem jurisdição sobre determinados crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, quando esses tiverem ocorrido após a entrada em vigor do Estatuto”.

De forma geral, o projeto de lei, em seus 28 artigos, apresenta normas para compatibilizar os compromissos assumidos pelo Brasil com relação ao TPI e sua jurisdição. Inclui, ainda, tipificação de crimes como: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra cometidos contra pessoas, crimes de guerra cometidos pela utilização de métodos proibidos. Além disso, regulamenta a cooperação entre a República Federativa do Brasil e o TPI.

Em 20 de março de 2007, a proposição foi distribuída à apreciação das Comissões de Direitos Humanos e Minorias, Relações Exteriores e de Defesa Nacional e Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do que dispõem os art. 24, inciso I e 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Em 13 de junho de 2007, o PL 301, de 2007 foi aprovado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias nos termos do ilustre relator, Deputado Pedro Wilson.

A proposição está sujeita à apreciação do Plenário.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 301/2007 foi distribuído a esta Comissão Permanente por tratar de matéria atinente a Direito Internacional e Militar, nos termos do que dispõem as alíneas “d” e “i” do inciso XV do art. 32 do RICD.

O nobre Autor decidiu pela reapresentação de tão importante projeto, originalmente proposto pelo ex-Deputado Orlando Fantazzini, que, sem essa medida, estaria condenado ao arquivamento,

conforme nos deixa claro, o ilustre Deputado Dr. Rosinha em sua justificação. De forma semelhante ao exposto pelo Autor, também percebemos que já se fazia necessária a iniciativa legislativa pela compatibilização da legislação pátria aos compromissos assumidos pelo Brasil com a Comunidade Internacional.

A Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, acrescentou o § 4º ao art. 5º da Carta Magna, com o seguinte teor:

“Art. 5º

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.”

O Tribunal a que se refere o texto constitucional foi criado pelo Estatuto de Roma, em 17 de julho de 1998, texto subscrito pelo Brasil e aprovado pelo Decreto Legislativo n. 112, de 06 de junho de 2002. Trata-se de uma instituição permanente, com sede na cidade de Haia e com jurisdição para julgar genocídio, crimes de guerra, contra a humanidade e de agressão. Os crimes de competência do TPI são imprescritíveis, dado que atentam contra a humanidade como um todo.

Entendemos que as normas propostas no PL 301/2007 são necessárias, pois o TPI somente exerce sua jurisdição de forma residual e somente se instauram procedimentos depois de esgotada a via procedimental interna do país vinculado. Sua atuação também observa os princípios da anterioridade e da irretroatividade da lei penal, pois sua competência não retroagirá para alcançar crimes cometidos antes de sua entrada em vigor, conforme previsto no art. 11 do Estatuto de Roma.

A criação do TPI se dá em um contexto de intensa valorização das garantias necessárias ao exercício dos Direitos Humanos na atual conjuntura internacional, principalmente nas últimas décadas em que se tem verificado diversas iniciativas para efetivação dos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos e para a criação de mecanismos efetivos para a proteção do ser humano, em sua condição de indivíduo ou de grupo minoritário, frente aos Estados ou a qualquer outro sujeito que pratique atos condenáveis perante a Comunidade Internacional.

O PL 301/2007 tipifica alguns crimes consagrados pelo Direito Internacional e que atentam contra os direitos humanos que vão de

encontro à integridade física da pessoa humana, denominados como crimes contra a humanidade, que, há mais de um século, vêm recebendo atenção especial por parte dos tratados internacionais. É o caso dos crimes de genocídio, escravidão, tráfico de pessoas, tortura e trabalhos forçados, por exemplo.

O texto incluído dos arts. 1º ao 9º, do PL 301/2007 trata das disposições gerais que estabelecem uma definição de conflito armado específica, resguardando os espaços de aplicação da legislação penal e penal militar brasileiras. Propomos, no entanto, um acréscimo ao art. 7º da proposição para não pairar dúvida acerca da competência da Justiça Militar, atendidas as exigências dos arts. 9º e 10, do Decreto-lei nº 1001, de 21 de outubro de 1969 – Código penal Militar, o que tratamos na Emenda nº 1, com o seguinte teor:

“Art 7º

Parágrafo único - Os tipos penais previstos nesta lei serão considerados crimes militares, sendo da competência da Justiça Militar da União, quando se enquadrarem nas situações previstas no art. 9º ou 10 do Decreto-lei nº 1001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar.”

O art. 10 trata do crime de genocídio, texto que está de acordo com o art 6º do Estatuto de Roma e utilizando a mesma forma que tipifica os atos praticados visando destruir, na totalidade ou em parte, grupo nacional, étnico, racial ou religioso.

O art. 11 trata dos crimes contra a humanidade e também utiliza as definições dos atos que podem ser cometidos no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra a população civil ou militar. Trata do assassinato, da escravidão, de qualquer prisão que violem as normas internacionais, tortura, *apartheid*, escravidão sexual, prostituição forçada, entre outros. Estamos de acordo com o texto proposto, pois mantém paralelismo com o estabelecido no Estatuto de Roma.

Dos arts. 12 ao 19, a proposição trata dos crimes de guerra. Tais crimes são violações graves das Convenções de Genebra de 1949. Tratam, por exemplo, do homicídio internacional, da destruição de bens não justificada pela guerra, da deportação, do serviço forçoso de prisioneiros às forças inimigas. Quanto a essa temática, no contexto de diversas

interlocuções que conduzimos, contamos com a contribuição inestimável da Assessoria Parlamentar do Exército Brasileiro, já conhecida desta Comissão pela competência técnica, pelo profissionalismo e discrição de seus integrantes.

De forma geral, o texto proposto reproduz a mesma redação encontrada no Estatuto de Roma, restando, no entanto, algumas observações.

A primeira se refere à utilização da palavra “crianças” na alínea "g", do art. 12:

“Art 12

g) Recrutamento ou alistamento de crianças em forças armadas, forças militares ou paramilitares de um Estado, ou em grupos armados distintos das forças armadas, forças militares ou paramilitares de um Estado, ou sua utilização para participar em hostilidades.” (grifo nosso)

A utilização dessa palavra nos parece menos restritiva do que o critério adotado no Estatuto de Roma, em seu art. 8º, uma vez que, no direito brasileiro, é considerada criança a pessoa com até 12 anos incompletos, conforme o art 2º, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente. Segundo o texto proposto, não constituirá crime recrutar ou alistar as pessoas com idade superior a 12 anos completos. O próprio Estatuto de Roma, para tipificar o crime de guerra de recrutamento ou alistamento de menor, utiliza o parâmetro de 15 (quinze) anos de idade. Propomos que seja adotado o critério mais restrito para que seja cumprida a finalidade de compatibilização da legislação com o previsto no inciso XXVI, da alínea b, do número 2, do art. 8º, do Estatuto de Roma.

O Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados dispõe, em seu preâmbulo, sobre a proibição de recrutamento militar de pessoa que não tenha 15 anos completos. Estabelece, em seu art. 1º, que a participação de membros das forças armadas, em hostilidades, somente pode ocorrer depois de completos 18 anos. Proíbe, ainda, o recrutamento forçado de todas as pessoas menores de 18 anos, objetivando também, encorajar os governos a elevarem a idade mínima para o recrutamento voluntário. Entendemos que o

texto da alínea g), do art. 12, do PL 301/2007, deve seguir esse mesmo balizamento, pelo que propomos a Emenda nº 2, com o seguinte conteúdo:

“Art. 12

g) alistamento ou recrutamento forçado de menores de 18 (dezoito) anos ou voluntário de menores de 15 (quinze) anos, em forças armadas, forças militares ou paramilitares do Estado, ou em grupos armados distintos das forças armadas, forças militares ou paramilitares do Estado, ou sua utilização para participar em hostilidades;”

Na alínea "j", do art. 13, do PL 301/2007, encontramos outra questão sobre a qual nos detemos com alguns comentários:

“Art 13

j) Cometer perfídia, entendida como o ato de matar, ferir ou capturar, que apele, com intenção de enganar, à boa-fé de um adversário para lhe fazer crer que tem o direito de receber, ou a obrigação de assegurar a proteção prevista pelas regras do direito internacional humanitário".(grifo nosso)

O texto da proposição em análise se refere ao crime de guerra de perfídia, incluindo a hipótese da conduta de "capturar" o adversário. A perfídia é caracterizada pela dissimulação ou a utilização de expedientes enganosos para se alcançar um resultado satisfatório para quem dela se utiliza, em detrimento dos interesses do inimigo. No Estatuto de Roma, a conduta está caracterizada como:

“Art 8º

VII) Utilizar, de modo indevido, uma bandeira de trégua, a bandeira nacional ou as insígnias militares ou o uniforme do inimigo ou das Nações Unidas, bem como os emblemas distintivos dos Convênios de Genebra, e causar assim a morte ou lesões graves".

Pelo Estatuto de Roma, nenhuma conduta será considerada crime a não ser que esteja prevista como crime da competência do Tribunal (art. 23), consagrando, assim, o princípio da tipicidade penal. Somos favoráveis a que a redação da alínea j, do art. 13, se aproxime do que já está previsto no inciso VII, da alínea b, do item 2, do art. 82, do Estatuto de Roma, uma vez que o objetivo da proposição é compatibilizar a legislação brasileira com o texto do referido Estatuto, razão pela qual apresentamos a Emenda nº 3, da seguinte forma:

Art. 13

j) matar ou causar lesões graves, utilizando-se indevidamente de uma bandeira de trégua ou branca, a bandeira nacional, as insígnias militares ou o uniforme do inimigo ou das Nações Unidas, assim como os emblemas das Convenções de Genebra.

Outra questão que desejamos analisar se refere ao texto do art. 20 do PL 301/2007. A definição adotada na proposição nos parece demasiadamente ampla, pois, obviamente, nem todo o crime cometido em tempo de conflito armado poderá ser considerado crime de guerra. Propomos que a definição de crime de guerra faça remissão a infrações graves aos aspectos previstos nas quatro Convenções de Genebra, de 1949, a mesma solução que é adotada pelo Estatuto de Roma, em seu art. 8º, e que propomos na Emenda nº 4, por meio da seguinte redação:

Art. 20. Consideram-se crimes de guerra as ações que constituam infrações graves às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949.

Aspecto adicional que desejamos apontar se refere à ampliação da abrangência de definições adotadas encontra-se no § 1º, do art. 23 do PL 301/2007. O citado dispositivo estende o conceito de conflito armado não internacional às "outras graves perturbações da ordem interna" em que haja o emprego duradouro de forças militares.

Discordamos que se deva, considerando o contexto da atual proposta, estender o previsto no art. 23 às situações de "graves perturbações da ordem interna". Considerando o ordenamento constitucional brasileiro, as hipóteses de graves perturbações da ordem interna são aquelas cuja natureza se enquadre nas causas de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, ou, ainda, por fatos que ensejem o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, de acordo com a legislação pertinente. Ademais, a expressão "emprego duradouro de forças militares" não define muito bem o período de tempo.

O fato de haver um emprego de forças militares em uma situação interna de conflito ou perturbação grave, e mesmo que por um longo período, por si só não é suficiente para caracterizar um conflito armado de caráter não internacional. O Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra versa especificamente sobre o assunto, prevendo que para a caracterização de um conflito armado de caráter não internacional, segundo as regras do direito

internacional humanitário, há de se estabelecer um conflito entre as forças oficiais e parcela destas que sejam dissidentes ou, ainda, entre aquelas e grupos armados organizados, ou entre estes últimos, e que possuam um comando central, com possibilidade de conduzirem operações militares sustentadas e coordenadas, com observância das regras de engajamento.

Portanto, nos conflitos internos não enquadráveis no Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra, todos os direitos e garantias a serem prestados aos envolvidos na perturbação da ordem serão aqueles previstos na legislação interna, coincidam ou não com a legislação internacional. Diante do exposto, entendemos que não há motivo para que se acrescente hipótese que ultrapasse o previsto na legislação internacional, razão pela qual propomos a supressão do texto do § 1º, do art. 23, o que se dá por meio da Emenda nº 5.

O texto previsto nos arts. 24 a 28 trata da cooperação da República Federativa do Brasil com o TPI, o que pensamos ser indispensável à execução das ações necessárias para torná-las exequíveis.

Do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 301/2007, com as emendas anexas.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL**

PROJETO DE LEI Nº 301, DE 2007

Define condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário, estabelece normas para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional e dá outras providências.

EMENDA Nº 1

Acrescente-se ao art. 7º do PL nº 6830/2006 o seguinte parágrafo único:

“Art 7º

Parágrafo único - Os tipos penais previstos nesta lei serão considerados crimes militares, sendo da competência da Justiça Militar da União, quando se enquadrarem nas situações previstas no art. 9º ou 10º do Decreto-lei nº 1001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar.”

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL**

PROJETO DE LEI Nº 301, DE 2007

Define condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário, estabelece normas para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional e dá outras providências.

EMENDA Nº 2

Dê-se à alínea "g" do art. 12, do PL nº 301/2007 a seguinte redação:

"Art. 12

g) alistamento ou recrutamento forçado de menores de 18 (dezoito) anos ou voluntário de menores de 15 (quinze) anos, em forças armadas, forças militares ou paramilitares do Estado, ou em grupos armados distintos das forças armadas, forças militares ou paramilitares do Estado, ou sua utilização para participar em hostilidades;"

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL**

PROJETO DE LEI Nº 301, DE 2007

Define condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário, estabelece normas para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional e dá outras providências.

EMENDA Nº 3

Dê-se à alínea "j" do art. 13 do PL nº 301/2007 a seguinte redação:

“Art. 13

j) matar ou causar lesões graves, utilizando-se indevidamente de uma bandeira de trégua ou branca, a bandeira nacional, as insígnias militares ou o uniforme do inimigo ou das Nações Unidas, assim como os emblemas das Convenções de Genebra.”

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 301, DE 2007

Define condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário, estabelece normas para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional e dá outras providências.

EMENDA Nº 4

Dê-se ao art. 20 do PL nº301/2007 a seguinte redação:

"Art. 20. Consideram-se crimes de guerra as ações que constituam infrações graves às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949."

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 301, DE 2007

Define condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário, estabelece normas para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional e dá outras providências.

EMENDA Nº 5

Suprima-se o § 1º, do art. 23, do PL nº 301/2007 e renumere-se o § 2º para parágrafo único.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator