

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 134, DE 2002

Submete à consideração do Congresso Nacional os textos da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima e do Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, concluídos em Roma, em 10 de março de 1988.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado FERNANDO GABEIRA

I - RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Presidente da República, nos termos do artigo 49, I, da Constituição Federal, submete à consideração do Congresso Nacional os textos da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima e do Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, concluídos em Roma, em 10 de março de 1988.

Informa o Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, na exposição de motivos que integra a Mensagem em apreço, que tanto a Convenção quanto o Protocolo encontram-se em vigor, contando a primeira, com 60 Estados Partes, e o segundo, com 55.

A Convenção, com 22 artigos, aplica-se a embarcações flutuantes ou submersíveis e o Protocolo, com 10 artigos, aplica as disposições da Convenção a delitos cometidos a bordo ou contra plataformas fixas localizadas na plataforma continental.

O propósito da Convenção é prevenir e punir adequadamente os crimes cometidos a bordo ou contra navios (qualquer tipo de embarcação flutuante ou submersível que não seja navio de guerra ou de propriedade estatal utilizado como auxiliar naval ou para finalidades aduaneiras ou policiais) aplicando-se caso a embarcação esteja navegando em águas de um único país.

No artigo 3º da Convenção, são especificados os atos considerados delitos: seqüestro de navio; praticar, tentar ou ajudar na prática de atos que coloquem em perigo a navegação, como: praticar ato de violência contra pessoa a bordo; destruir ou causar dano a um navio; colocar ou mandar colocar em um navio dispositivo ou substância capaz de destruí-lo ou causar dano a esse navio; destruir ou danificar instalações de navegação marítima; fornecer informações que sabe serem falsas; ferir ou matar qualquer pessoa, em conexão com a prática ou a tentativa de prática dos atos acima descritos.

Pelo artigo 5º, cada Estado Parte se compromete a tornar os delitos previstos na Convenção puníveis com penas adequadas pela sua legislação nacional.

O estabelecimento da jurisdição por um Estado sobre os delitos praticados pode ocorrer em dois tipos de casos:

- quando os delitos são cometidos contra ou a bordo de navio de bandeira do Estado; no território desse Estado, inclusive seu mar territorial; ou por um nacional desse Estado;
- quando for cometido por pessoa apátrida cuja residência

habitual seja nesse Estado; ou durante sua prática, um nacional desse Estado for seqüestrado, ameaçado, ferido ou morto; ou for cometido em uma tentativa de compelir esse Estado a praticar ou deixar de praticar qualquer ato.

Dispõe o artigo 7º que, quando um autor ou suposto autor do delito estiver no território de um Estado Parte, este deve, de acordo com a sua lei, prender ou tomar medida para assegurar a presença da pessoa durante o tempo que for necessário para instauração de processo penal ou extradição. Nesse caso, os direitos e garantias da pessoa detida devem ser assegurados. Imediatamente, o Estado deverá proceder a uma investigação preliminar dos fatos.

O texto da Convenção confere poder ao comandante de navio para entregar às autoridades de qualquer Estado Parte “qualquer pessoa que ele tenha motivos razoáveis para acreditar que cometeu algum dos delitos previstos no Artigo 3º” (artigo 8º).

Cabe ao Estado Parte em cujo território se encontrar um autor ou suposto autor de delito, se não proceder à extradição da pessoa, submeter o caso às suas autoridades competentes para julgamento de acordo com as leis desse Estado (artigo 10º).

Estabelece ainda a Convenção que os delitos nela previstos serão considerados pelos Estados Partes como passíveis de dar lugar à extradição e o próprio texto desta pode ser considerado base legal para que se extradite a pessoa envolvida. Caso necessário, os delitos previstos serão tratados, para fim de extradição, como se tivessem sido cometidos não só no lugar onde ocorreram mas também em um lugar dentro da jurisdição do Estado Parte que pedir a extradição (artigo 11).

O texto da Convenção estabelece ainda o compromisso de auxílio mútuo entre os Estados Partes em relação aos processos criminais instaurados (artigo 12) e a cooperação na prevenção dos delitos (artigo 13).

O artigo 16 dispõe sobre a forma de solução de controvérsias entre os Estados Partes. Em primeiro lugar, prevê o recurso à negociação, depois o recurso à arbitragem e finalmente, caso não haja concordância sobre a organização da arbitragem, prevê que qualquer das Partes pode submeter a disputa à Corte Internacional de Justiça.

O texto da Convenção admite reserva a seus dispositivos.

Quanto ao Protocolo, sua finalidade é estender as disposições contidas nos artigos 5º, 7º e nos artigos 10º a 16 da Convenção aos casos em que os delitos previstos sejam cometidos a bordo ou contra plataformas fixas localizadas sobre a plataforma continental.

Os tipos de delitos previstos no Protocolo e o estabelecimento da jurisdição de um Estado sobre estes é semelhante ao disposto no texto da Convenção acima referida. Somente podem tornar-se parte do Protocolo os países que tiverem aceito aquela Convenção.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Existem 12 atos internacionais sobre terrorismo celebrados sob a égide das Nações Unidas e o Brasil não é parte de quatro, conforme o Exmo. Sr. Ministro das Relações Exteriores informa na exposição de motivos que

acompanha a Mensagem em apreço. Ao final de setembro de 2001, portanto, após os atentados aos Estados Unidos, ocorridos em 11 de setembro do mesmo ano, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou uma Resolução em que insta os Estados a ratificar as doze convenções e protocolos legais existentes sobre o assunto. Assim, o Presidente da República enviou os presentes atos internacionais à apreciação legislativa.

Os ataques aos Estados Unidos provocaram enorme impacto na opinião pública mundial, gerando, na maioria dos países, a certeza da necessidade de conter práticas de violência como aquelas e, principalmente, proteger a população civil. Nesse sentido, a aprovação de atos internacionais que promovam a cooperação entre os Estados na prevenção e repressão ao terrorismo e a harmonização internacional dos tipos de delitos considerados como crimes é extremamente salutar.

Entretanto, o assunto é polêmico e exige calma na análise do que vem sendo aprovado pelos países e principalmente no tipo de compromisso que o Brasil pretende assumir. Devemos evitar que o pânico nos leve a adotar medidas arbitrárias e/ou discriminatórias que cerceiem a liberdade do indivíduo e mesmo de coletividades. Observamos que, embora o Brasil tenha assinado os presentes atos internacionais “no dia em que foram adotados, 10 de março de 1988”, só agora o Presidente da República resolveu submetê-los à apreciação legislativa, iniciando o processo de ratificação.

Com a devida atenção, examinamos os textos dos atos internacionais que ora apreciamos e identificamos alguns aspectos bastante polêmicos: 1) estabelecimento da jurisdição de um Estado sobre os delitos praticados; 2) o poder conferido aos comandantes de navio de entregar pessoa suspeita às autoridades de qualquer Estado Parte; 3) reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça para dirimir controvérsias entre os Estados Partes no que tange à interpretação ou aplicação da Convenção e do Protocolo.

1) estabelecimento da jurisdição de um Estado sobre os delitos praticados

O artigo 6º prevê duas hipóteses para que um Estado possa estabelecer sua jurisdição sobre delitos:

- quando forem cometidos contra ou a bordo de navio de sua bandeira; no território desse Estado, inclusive seu mar territorial; ou por um nacional desse Estado;

- quando for cometido por pessoa apátrida cuja residência habitual seja nesse Estado; ou durante sua prática, um nacional desse Estado for seqüestrado, ameaçado, ferido ou morto; ou for cometido em uma tentativa de compelir esse Estado a praticar ou deixar de praticar qualquer ato (item 2, letras “a”, “b” e “c” do artigo 6º).

Quanto à primeira hipótese, não há o que contestar pois é justamente o critério que vem sendo adotado pelo Brasil. Já na segunda hipótese, o estabelecimento da jurisdição sobre um caso em razão de que um nacional de um país tenha sido vítima é muito ampla e, na verdade, configura a concessão de um poder extraterritorial a um Estado, ferindo a jurisdição de outro.

É atributo da soberania a exclusividade do exercício da justiça dentro do território nacional. Nas palavras do internacionalista brasileiro, prof. Francisco Rezek:

“A generalidade da jurisdição significa que o Estado exerce no seu domínio territorial todas as competências de ordem legislativa, administrativa e jurisdicional. A exclusividade significa que, no exercício de tais competências, o Estado local não enfrenta a concorrência de qualquer outra soberania. Só ele pode, dessarte, tomar medidas restritivas contra pessoas, detentor que é do monopólio do uso legítimo da força pública.”¹

¹ REZEK, J. F. Direito Internacional Público. 7ª ed., rev. SP: Saraiva, 1998. Pág. 85

Se abrirmos mão da prerrogativa exclusiva de julgar delitos ocorridos em nosso território, além de ferir a soberania nacional, estaremos desrespeitando normas e convicções da sociedade brasileira como a não aplicação de pena de prisão perpétua ou de morte, que é feita em outros países.

O Brasil não deve reconhecer esse dispositivo e, portanto, sugerimos a ressalva a todo o item 2 do artigo 6º da Convenção e igualmente do item 2 do artigo 3º do Protocolo que trata a matéria exatamente da forma como está na Convenção, cabendo as mesmas observações feitas acima.

2) o poder conferido aos comandantes de navio de entregar pessoa suspeita às autoridades de qualquer Estado Parte

Estabelece o item 1 do artigo 8º:

*- “O comandante de um navio de um Estado Parte (Estado da bandeira) pode entregar às autoridades de qualquer Estado Parte (Estado receptor) qualquer pessoa que ele **tenha motivos razoáveis** para acreditar que cometeu algum dos delitos previstos no Artigo 3º.”(grifos nossos)*

Esse dispositivo coloca nas mãos dos comandantes a possibilidade de entregar qualquer pessoa, em qualquer país, com base apenas em “motivos razoáveis”, que não sabemos o que seja, para que se submeta a investigação, processo ou até mesmo julgamento. Qualquer pessoa pode vir a estar presa em um país, sem recursos para uma defesa consistente, submetendo-se a leis que desconhece, o que, por si só, configura uma situação absurda, “kafkiana”.

A propósito, todos devem estar cientes de que, com a histeria instaurada após os acontecimentos de 11 de setembro, surgiu nos Estados Unidos uma fobia a árabes e mesmo pessoas que pareçam ser árabes. A aparência do indivíduo passou a ser “suspeita razoável” para impedi-lo de

embarcar em aviões, entrar em restaurantes, ficar preso para averiguações durante dias. Isto pode vir a acontecer em outros países, com outras etnias e categorias de pessoas.

Tomemos, como exemplo, o caso hipotético de um indivíduo, fazendo um cruzeiro marítimo, com destino certo, usufruindo suas férias e que se vê, de repente, entregue a polícia de um país estranho sob suspeita de ser terrorista. Longe de casa, em país de língua estranha a ele, sujeito a sistema jurídico que também desconhece e talvez sem recursos para constituir uma boa defesa, tal sujeito pode ser vítima de discriminação e acabar passando dias ou semanas preso até que se prove sua inocência ou mesmo vir a ser vítima de um erro judicial.

A possibilidade de que um indivíduo seja entregue às autoridades, supomos, policiais ou judiciais, de qualquer Estado Parte (hoje, sessenta países), em função de “motivos razoáveis” fere direitos básicos conquistados pelo ser humano. Por exemplo, na **Declaração Universal dos Direitos Humanos** há os seguintes direitos proclamados:

- Art. 3. Todo indivíduo tem direito à vida, à *liberdade* e à segurança de sua pessoa;
- Art. 9. *Ninguém poderá ser arbitrariamente detido, preso ou exilado;*
- Art. XI – 1. *Toda pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumida inocente*, até que sua culpa tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa;

Embora certamente aprovada e já em prática em outros países, não podemos concordar que o Brasil compactue com uma arbitrariedade decorrente da elaboração de uma norma como essa. Por isso, ressalvamos da

aprovação todo o artigo 8º que trata da questão.

3) reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça para dirimir controvérsias entre os Estados Partes no que tange à interpretação ou aplicação da Convenção e do Protocolo.

O artigo 16 dispõe sobre a forma de solução de controvérsias entre os Estados Partes prevendo, em primeiro lugar, a negociação, depois o recurso à arbitragem e finalmente, caso não haja concordância sobre a organização da arbitragem, prevê que qualquer das Partes pode submeter a disputa à Corte Internacional de Justiça.

Nesse caso, o problema está em que o Brasil não reconhece a jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça, como lembra o próprio Ministro das Relações Exteriores em sua exposição de motivos, que também já sugere a apresentação de ressalva a este item. Dessa forma, fazemos a devida ressalva ao item 1 do artigo 16.

Queremos observar ainda que, em nenhum momento, os textos da Convenção ou do Protocolo utilizam a palavra *terrorismo* para se referir aos delitos nelas previstos. A discussão atual do tema esbarra justamente na definição do que seja ato terrorista e do que seja luta pela liberdade contra a opressão e a tirania, esta última reconhecida como legítima pela comunidade internacional que adota o termo “crime político” para designar os atos dela decorrentes. Devemos estar atentos para que a histeria que perpassa o debate não acabe por destruir conquistas da humanidade e que o medo seja motivo para a violação de direitos civis e de garantias fundamentais do homem.

Finalmente, lembramos aos nobres pares desta Casa que a Convenção admite reservas e que as aqui apresentadas em nada comprometem o esforço de cooperação do Estado brasileiro no combate aos delitos previstos na Convenção e no Protocolo em tela. O intuito das ressalvas apresentadas é

garantir o respeito aos direitos humanos, preservar a soberania nacional e manter a coerência da posição brasileira no plano internacional.

Tendo em vista o exposto, VOTO PELA APROVAÇÃO dos textos da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima e do Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, concluídos em Roma, em 10 de março de 1988, ressalvados o item 1 do artigo 6º, o artigo 8º e o item 1 do artigo 16 da referida Convenção e o item 2 do artigo 3º do Protocolo, nos termos do projeto de decreto legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2002.

Deputado FERNANDO GABEIRA
Relator

203880.139

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2002
(MENSAGEM Nº 134, DE 2002)**

Aprova os textos da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima e do Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, concluídos em Roma, em 10 de março de 1988.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam aprovados os textos da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima e do Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, concluídos em Roma, em 10 de março de 1988, ressalvados o item 1 do artigo 6º, o artigo 8º e o item 1 do artigo 16 da Convenção e o item 2 do artigo 3º do Protocolo.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do Acordo e do Protocolo referidos, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, 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 2002.

Deputado FERNANDO GABEIRA
Relator