

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 402, DE 2007 (PLs nº 281, de 2003, do Senado Federal)

Institui a obrigatoriedade do ensino do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas escolas e academias militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado EFRAIM FILHO

I - RELATÓRIO

1. O presente Projeto de Lei, originário do Senado Federal, pretende inserir no currículo dos estabelecimentos de ensino das Forças Armadas, obrigatoriamente, o ensino do **Direito Internacional dos Conflitos Armados (art. 1º)**, levando em consideração, além de outras fontes, os seguintes acordos internacionais (**art. 2º**), que deverão constar dos manuais que compõem a doutrina militar difundida nesses estabelecimentos: 1ª Convenção de Genebra para Melhoria da Sorte dos Feridos e Enfermos dos Exércitos em Campanha (**I**), entrada em vigor a 21 de outubro de 1990; 2ª Convenção de Genebra para Melhoria da Sorte dos Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas no Mar (**II**), entrada em vigor a 21 de outubro de 1950; 3ª Convenção de Genebra, Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (**III**), entrada em vigor a 21 de outubro de 1950; 4ª Convenção de Genebra Relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra (**IV**); Protocolos I e II de 1977, adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos

Armados (V); e Tratados de que o Brasil seja parte referentes a meios e métodos de combate (VI).

O art. 4º contém a **cláusula de vigência**: inciso do primeiro ano letivo subsequente ao da publicação da lei.

2. A justificação do projeto, no Senado Federal, assim se desenvolveu:

“O ensino do Direito Internacional Humanitário nos programas de instrução militar é uma obrigação instituída pelas quatro Convenções de Genebra e pelos seus dois Protocolos Complementares, da qual depende a eficácia das obrigações internacionais pactuadas para a proteção às vítimas dos conflitos armados, uma vez que o ensino e a conscientização dos deveres legais é o primeiro e necessário passo para se evitar a perpetração de crimes em tempo de guerra. Especificamente, esse dever encontra-se previsto na Convenção de Genebra I para Melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha (art. 47); na Convenção de Genebra II para Melhorar a Situação dos Feridos, Doentes e Náufragos das Forças Armadas no Mar (art. 47); na Convenção de Genebra III Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (art. 127); na Convenção de Genebra IV Relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra (art. 144); e no Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (arts. 83 e 87).

No Brasil, a grade curricular das escolas e das academias militares é definida por deliberação de órgãos da burocracia dos respectivos sistemas de ensino do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, instituídos, respectivamente, pela Lei nº 9.786, de 8 de fevereiro de 1999; pela Lei nº 6.540, de 28 de junho de 1978; e pela Lei nº 7.549, de 11 de dezembro de 1986.

Tem-se constatado, todavia, que deixar ao talante dessas burocracias a instituição da disciplina do Direito Internacional Humanitário não tem garantido seu ministério obrigatório e continuado, o que afronta as obrigações pactuadas pelo Brasil frente à comunidade internacional e faz com que o País incorra em Responsabilidade Internacional.

Tendo o País incluído no rol de princípios fundamentais a prevalência dos direitos humanos e a defesa da paz, entre outros, como princípios regentes nas suas relações internacionais, nada mais apropriado do que a promoção interna dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário na sua via mais imediata: o ensino.

O Brasil, que sempre se notabilizou no cenário internacional pela defesa desses princípios, não pode olvidar implementá-los em âmbito interno. A recente experiência do controverso tratamento conferido pelos Estados Unidos a prisioneiros afegãos e talibãs mantidos na base naval de Guantânamo, em razão da última Guerra do Afeganistão, motivada pelos ataques terroristas àquele país em 11 de setembro de 2001, foi motivo de preocupação por parte da Chancelaria e de diversos doutrinadores brasileiros do Direito Internacional, reconhecidos internacionalmente. Um país que exerce forte protagonismo internacional denunciando violações ao Direito Humanitário não pode permitir que lacunas em seu ordenamento jurídico venham a torná-lo leniente em relação às obrigações internacionais e incoerente em relação ao seu discurso externo.”

3. O parecer da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL do Senado Federal enfatizou:

“De acordo com o referido Projeto, “os programas curriculares das escolas de formação, das escolas de aperfeiçoamento e das escolas de altos estudos militares das Forças Armadas serão integrados pelo ensino do **Direito Internacional Humanitário**, como disciplina autônoma e obrigatória”.

O ensino do **Direito Internacional Humanitário** nos programas de instrução militar foi estabelecido pelas quatro Convenções de Genebra, de 1949, e pelos seus dois Protocolos Adicionais, de 1977.

O Brasil, signatário tanto das Convenções quanto dos Protocolos, e reconhecido internacionalmente pela defesa dos princípios de Direito Humanitário, comprometeu-se, perante a comunidade das nações, a fazer cumprir os dispositivos dos referidos instrumentos, nos quais é previsto o ensino do Direito Humanitário nas escolas e academias militares.

Antes de concluirmos a presente análise, convém ressaltar que, em conformidade com o Protocolo Adicional I, arts. 80, 83.2 e 87.2 e com o art. 1º da IV Convenção da Haia de 1907, é fundamental que as autoridades militares ou civis que, em período de conflito armado, assumirem a responsabilidade pela aplicação das normas de Direito Internacional Humanitário, devam ter pleno conhecimento desses instrumentos. Assim, apresentamos uma Emenda ao presente PLS, segundo a qual as normas de Direito Internacional Humanitário referidas no PLS deverão constar dos manuais que compõem a doutrina militar.”

4. Na COMISSÃO DE EDUCAÇÃO foram apresentadas **emendas** que, aprovadas, passaram a integrar o projeto sob crivo.

Colhe-se do parecer:

*“De acordo com a Lei nº 9.394, de 1996, conhecida como **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**, o ensino militar é regulado por lei específica (art. 83). Na verdade, cada uma das três Forças dispõem de leis próprias para regular o ensino em seus respectivos sistemas de ensino: a Lei nº 9.786, de 1999, regula o ensino no Exército; a Lei nº 6.540, de 1978, na Marinha; e a Lei nº 7.549, de 1986, na Aeronáutica.*

A obrigatoriedade do estudo do Direito Internacional Humanitário nos cursos de formação militar constitui imperativo moral, por sua relevância na observação dos direitos humanos e pelo compromisso assumido pelo Brasil junto às demais nações nas quatro Convenções de Genebra e em seus dois Protocolos Complementares.

*Como lembrou o autor do projeto em exame, em sua justificação, cabe à administração dos sistemas de ensino do Exército, da Marinha e da Aeronáutica a decisão sobre o estudo do Direito Internacional Humanitário nos cursos de instrução para as carreiras das Forças Armadas. Como também apontado, esse ensino, mais conhecido no meio militar como “**Direito Internacional dos Conflitos Armados**”, não tem sido ministrado de forma sistemática e continuada, em prejuízo da formação dos respectivos profissionais e em desrespeito aos tratados sobre o tema de que o Brasil é signatário.*

Por outro lado, esta Comissão tem se manifestado com reservas em relação às iniciativas de criação de componentes curriculares no ensino regular, seja da educação básica, seja da educação superior. Freqüentemente, são sugeridos componentes curriculares já consagrados nas normas pertinentes dos sistemas de ensino. Algumas vezes, a autonomia universitária deixa de ser considerada. Em outras ocasiões, ainda, as propostas de criação de novas disciplinas ameaçam sobrecarregar os currículos e prejudicar a necessidade de tratamento interdisciplinar e transversal de temas relevantes.

Todavia, o caso em apreço é sui generis, uma vez que o projeto tem por fim suprir uma lacuna na formação do conjunto dos profissionais que integram as Forças Armadas. Ora, nosso País almeja exercer papel de maior destaque no cenário das relações internacionais e aventa, inclusive, assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das

Nações Unidas (ONU), o que tornaria mais freqüente sua participação em operações de paz, de que são exemplos os casos do Timor Leste e do Haiti. Assim, o estudo de tema de tamanha importância, como o respeito aos direitos humanos em situações de conflito armado, não pode limitar-se aos oficiais mais graduados nem pode ficar diluído no seio de outros componentes curriculares. Na verdade, deve constituir conteúdo básico da formação e aperfeiçoamento de todos os profissionais militares. Não podemos admitir que tropas brasileiras corram o risco de se envolverem em atos bárbaros, como os revelados recentemente pelo tratamento conferido a prisioneiros iraquianos por agentes das forças norte-americanas.”

5. Na Câmara dos Deputados, a COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em reunião realizada a 4 de julho do corrente, **rejeitou**, unanimemente, o PL, nos termos do parecer do Relator-Substituto, Deputado ÁTILA LIRA, contrariando o parecer do Relator, Deputado OSVALDO BETO, pela aprovação.

6. O parecer vencedor está assim vazado:

*“O presente projeto de autoria do Senador Efraim Moraes institui a obrigação do ensino do **Direito Internacional dos Conflitos Armados** nas escolas e academias militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.*

.....

A matéria, em sua tramitação, no Senado Federal, recebeu duas emendas na **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** para incluir no art. 2º, VI os tratados de que o Brasil seja parte referente aos meios e métodos de combate como uma das fontes do ensino do Direito Internacional dos Conflitos Armados e que todos os acordos internacionais relacionados no art. 2º do projeto integrem os **manuais** que compõem a doutrina militar de todos os estabelecimentos de ensino das Forças Armadas. A matéria foi aprovada incluindo as emendas apresentadas. Na **Comissão de Educação**, o projeto foi, também, **aprovado** com o acolhimento das emendas apresentadas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a inclusão de mais quatro emendas: a de nº 3, que altera a data do início da vigência para permitir as adaptações curriculares e de reimpressão do material didático à inovação proposta; a de nº 4, que propõe alteração do art. 1º para que o ensino do Direito Internacional dos Conflitos Armados integre o currículo, sem a necessidade de disciplina própria, mas mesmo

transversalmente em tópicos autônomos; a de nº 5, que altera a expressão *Direito Internacional Humanitário* para ***Direito Internacional dos Conflitos Armados*** e a de nº 6 que altera a redação original do art. 3º determinando que os acordos relacionados na proposição constem dos ***manuais*** que compõem a doutrina militar difundida nos estabelecimentos de ensino das Forças Armadas.

A matéria foi aprovada naquela Casa Legislativa, com a inclusão de todas as emendas, e enviada à Câmara dos Deputados, onde tramita em regime de prioridade.

Na justificação destaca o Autor:

“Tendo o País incluído no rol dos princípios fundamentais a prevalência dos direitos humanos e a defesa da paz, entre outros, como princípios regentes nas suas relações internacionais, nada mais apropriado do que a promoção interna dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário na sua via mais imediata: o ensino.”

*Tendo sido indicado relator-substituto, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 402, de 2007, uma vez que a proposição em comento trata de matéria de **conteúdo curricular**, objeto da **Súmula de Recomendações aos Relatores nº 1/2001 – CEC**, revalidada em 25/04/07, sugerindo o encaminhamento ao Poder Executivo de Indicação neste sentido.”*

7. Na COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL o projeto foi unanimemente **aprovado**, seguindo parecer do Relator, Deputado LAERTE BESSA, do qual se transcreve:

“Examinando-se a proposição, sob o enfoque da defesa nacional e do direito humanitário, é necessário reconhecer a contribuição que o ensino desse tema pode oferecer para formação dos militares brasileiros.

*A Lei nº 9.394, de 1996, que dispõe sobre as **diretrizes e bases da educação nacional**, faz a previsão, em seu art. 83, da existência de um **Sistema de Ensino Militar**. Tal sistema é regulado por três leis específicas: a Lei nº 9.786, de 1999, que regula o ensino no Exército; a Lei nº 6.540, de 1978, que trata do ensino na Marinha; e a Lei nº 7.549, de 1986, que dispõe sobre o ensino na Aeronáutica.*

*A justificação da proposição, quando introduz a argumentação sobre o princípio constitucional da **prevalência dos direitos humanos**, levanta um dos mais importantes aspectos que nos conduzem a nos pronunciarmos favoravelmente à proposta.*

O estudo do Direito Internacional Humanitário, nos cursos militares, é relevante na observação dos direitos humanos e no cumprimento dos compromissos assumidos pelo País junto às demais nações quando ratifica tratados internacionais nesta área.

O caso em análise, a despeito das reservas que se possam levantar sobre a imposição do ensino do tema, é muito singular e possui desdobramentos que excedem as fronteiras físicas do Brasil. Entendemos que um País que aspira exercer um papel de destaque no cenário das relações internacionais precisa cuidar, com especial atenção, de todos os aspectos do tema, o que inicia na aprendizagem.”

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Compete a esta COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA a análise de **projetos, emendas e substitutivos** apresentados à Câmara e suas Comissões, sob a óptica da **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa**, à luz do **art. 32, IV, alínea a**, do Regimento Interno.

2. Trata-se de incluir, obrigatoriamente, no currículo dos estabelecimentos de ensino das Forças Armadas, a cadeira de **Direito Internacional dos Conflitos Armados**.

3. A proposição recebeu, quanto ao **mérito**, entendimentos **divergentes** da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, pela **rejeição** e RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL, pela **aprovação**.

A esta Comissão não cabe pronunciamento quanto ao mérito.

Em tais condições, o exame da matéria só se conclui no **Plenário**, em obediência ao disposto na alínea **g**, do inciso **II**, do **art. 24**, do Regimento Interno, depois de apreciadas nesta Comissão os pressupostos cujo exame lhe são regimentalmente atribuídos.

4. Como o tema versado na proposição é a inclusão de disciplina em currículo escolar, especificamente militar, a competência legislativa para regulá-lo é **privativamente da União**, segundo a receita do **art. 22, XXIV**, da Constituição Federal (“diretrizes e bases da educação nacional”).

5. Verifica-se, por outro lado, que a iniciativa imposta no cumprimento da obrigação internacionalmente assumida pelo Brasil.

6. À vista do exposto, o voto é pela **constitucionalidade, juridicidade** e boa **técnica legislativa** da proposição, que deverá ser levado a Plenário, para apreciação final.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2007.

Deputado EFRAIM FILHO
Relator