

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 667/2009

Submete à consideração do Congresso Nacional os textos da Emenda ao Artigo 1º da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados, adotada em 21 de dezembro de 2001, e do seu Protocolo sobre Restos Explosivos de Guerra - Protocolo V, adotado em 28 de novembro de 2003.

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: Deputado JÚLIO DELGADO

I – RELATÓRIO

Nos termos do disposto no art. 84, inciso VIII, combinado com o art. 49, inciso I, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, pela Mensagem nº 667, de 25 de agosto de 2009, e a correspondente Exposição de Motivos nº 00117 MRE – PARD ONU, de 17 de abril de 2009, do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, submete à consideração do Congresso Nacional os textos da Emenda ao Artigo 1º da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados (CCAC), adotada em 21 de dezembro de 2001, e do seu Protocolo sobre Restos Explosivos de Guerra - Protocolo V, adotado em 28 de novembro de 2003.

Segundo a Exposição de Motivos, a CCAC “foi promulgada pelo Decreto nº 2.739, de 20 de agosto de 1998, o que permitiu que suas disposições, assim como as disposições de seus três Protocolos originais (que dizem respeito, respectivamente, a **fragmentos de munição não-detectáveis por raio-X**, a **minas antipessoal** e a **armas incendiárias**), passassem a ter validade jurídica em território nacional”.

A Exposição de Motivos prossegue, historiando que, “desde a conclusão da CCAC, em 1980, vários países vinham apontando algumas insuficiências no alcance das restrições e proibições estabelecidas por esse instrumento”, dando “origem a um processo intenso de reexame da Convenção, buscando dotar seu texto de maior precisão e alcance, de modo a torná-lo mais efetivo no que concerne à eliminação do sofrimento infligido a populações civis pelo uso de certas armas convencionais”.

Em função disso, segundo a Exposição de Motivos, “em 1995, durante a Primeira Conferência de Revisão, foram aprovadas a adição de um **quarto Protocolo**, proibindo o uso de **armas a laser que produzem cegueira**, e a elaboração de uma **emenda ao Protocolo II**, estabelecendo regras mais rígidas para o controle da utilização de **minas antipessoal**”, com as revisões tendo sido “promulgadas, respectivamente, por meio dos Decretos nº 3.437 e nº 3.436, de 25 de abril de 2000”.

Na evolução da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados (CCAC), chegamos aos instrumentos agora em pauta para serem submetidos à apreciação do Congresso Nacional: a **Emenda ao seu Artigo 1º**, adotada em 21 de dezembro de 2001; e o **Protocolo sobre Restos Explosivos de Guerra – Protocolo V**, adotado em 28 de novembro de 2003.

Sobre a Emenda, a Exposição de Motivos informa que, “em continuidade ao processo de reexame da CCAC, a Segunda Conferência de Revisão, realizada em 2001, aprovou por consenso Emenda ao Artigo 1º, **estabelecendo a extensão do escopo da Convenção e de seus Protocolos a conflitos armados não internacionais**”.

A Exposição de Motivos esclarece que, “originalmente, o Artigo 1º da CCAC estabelecia o escopo desta às situações caracterizadas no Artigo 2º da Convenção de Genebra para a Proteção de Vítimas Civis de

Guerra, de 1949, isto é, para casos de **guerra ou conflito não declarado deflagrado entre Estados-Parte da Convenção**. Com a Emenda, ficaram incluídos os casos previstos no Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra de 1949, ou seja, **‘conflitos armados que não apresentem um caráter internacional e que ocorram no território de uma das partes contratantes’**”. Entretanto, destaca que a nova redação do Artigo emendado “ressalva, em seus parágrafos 4 e 5, que a CCAC não poderá ser utilizada como instrumento para se atentar contra a soberania estatal, contra a unidade nacional e integridade territorial, ou como motivo de intervenção externa em qualquer Estado”.

Depois, referindo-se ao Protocolo V, a Exposição de Motivos acresce que ele foi estabelecido com o objetivo de “criar obrigações para os Estados que tenham utilizado explosivos durante uma situação de conflito, nos casos em que parte destes tenha permanecido, no pós-guerra, no território em litígio sem terem sido detonados”, considerando “a incidência de casos de acidentes causados por esses explosivos envolvendo população civil de territórios já pacificados” e estabelecendo “responsabilidades na limpeza, remoção e destruição desses artefatos, garantias de assistência a vítimas desses acidentes, obrigação de compartilhamento de informação a respeito da existência desses explosivos em territórios que foram palco de conflito e cooperação entre os Estados-Parte no sentido de facilitar a implementação desse Protocolo”.

A Emenda ao art. 1º da Convenção traz uma redação pela qual esse dispositivo passa a vigor com sete parágrafos, cujas disposições mais relevantes já foram sintetizadas pela Exposição de Motivos referida anteriormente.

O Protocolo sobre Restos Explosivos de Guerra – Protocolo V, por sua vez, é estruturado em onze artigos, a maioria deles subdivididos em vários outros dispositivos, mais um Anexo Técnico, aplicável aos arts. 4, 5 e 9 do Protocolo e de implementação voluntária pelas Altas Partes Contratantes.

A Emenda e o Protocolo, adotados, respectivamente, em 21 de dezembro de 2001 e em 28 de novembro de 2003, carecem da ratificação pelo Congresso Nacional, nos termos do que prescreve a nossa Carta Constitucional (art. 49, I, da CF).

Para tanto, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 667, de 25 de agosto de 2009, e a correspondente Exposição de Motivos nº 00117 MRE – PARD ONU, de 17 de abril de 2009, citadas anteriormente, seguindo-se o encaminhamento para o Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados pelo Aviso nº 595-C. Civil, de 2009, da Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Apresentada em Plenário no dia 27 de agosto de 2009, em 1 do mês seguinte, por despacho da Mesa Diretora, a Mensagem foi distribuída à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do que dispõe o art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), com prioridade no regime de tramitação, sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A Mensagem com o texto da Emenda ao art. 1º e com o texto do Protocolo V da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados (CCAC) foi distribuída a esta Comissão Permanente por tratar de matéria atinente a relações diplomáticas; política externa brasileira; acordo internacional; direito internacional público e ordem jurídica internacional; política de defesa nacional; Forças Armadas, nos termos do que dispõem as alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “f” e “g”, do inciso XV do art. 32 do RICD.

As alterações introduzidas pela Emenda ao art. 1º da CCAC, conforme exposto anteriormente, visam a ampliar a aplicação da Convenção para os conflitos armados não-internacionais, destacando que a Convenção e seus Protocolos anexos não se aplicam a situações internas de tensão e desordem, como rebeliões, atos isolados e esporádicos de violência e outros atos de caráter similar que não sejam conflitos armados; rezando,

também, que. nenhuma disposição da Convenção ou dos seus Protocolos anexos será evocada com o fim de atentar contra a soberania de um Estado ou contra a responsabilidade do Governo de, através dos meios legítimos, manter e restabelecer o estado de direito e a ordem no Estado ou defender sua unidade nacional e integridade territorial; nem será evocada como justificativa para intervenção, direta ou indireta, por qualquer razão, em um conflito armado ou em assuntos internos ou externos de Alta Parte Contratante em cujo território o conflito se produzir.

O Protocolo sobre Restos Explosivos de Guerra – Protocolo V , relativamente extenso, no seu art. 1, estabelece a obrigação de cada Parte, individualmente ou em cooperação com outras Partes, mitigar os riscos e efeitos de restos explosivos de guerra em situações de pós-conflito, dizendo da sua aplicação no território terrestre das Partes, incluídas suas águas interiores, além de outras disposições de menor relevo.

O art. 2 não passa de um elenco de definições sobre Munições Explosivas, Munições não Explodidas, Munições Explosivas Abandonadas, Restos Explosivos de Guerra e Restos Explosivos de Guerra Existentes para fim de aplicação do Protocolo.

O art. 3, por sua vez, trata da limpeza, remoção ou destruição de restos explosivos de guerra, dizendo das responsabilidades de cada Parte com respeito a restos explosivos de guerra em território sob seu controle e da assistência técnica, financeira, material ou de recursos humanos, bilateralmente, ou por meio de terceiros mutuamente acordados, inclusive, entre outros, por meio do sistema das Nações Unidas ou outras organizações relevantes, para facilitar a sinalização e limpeza, remoção ou destruição dos restos explosivos de guerra, após a cessação das hostilidades ativas e tão logo seja possível. Trata, também, das medidas de execução que deverão ser adotadas.

O art. 4, que dispõe sobre o registro, manutenção e transmissão de informações, diz da obrigação de registrar e manter informações sobre o uso ou abandono de munições explosivas, de modo a facilitar a rápida sinalização e limpeza, remoção ou destruição dos restos explosivos de guerra, o esclarecimento sobre os riscos e o fornecimento de informações relevantes para a Parte que exerça o controle do território e para as populações civis naquele território, bem como de, tão logo cessadas as

hostilidades, colocar tais informações à disposição da parte ou das partes que exerçam o controle da área afetada, bilateralmente ou por meio de terceiros mutuamente acordados, incluindo, entre outros, as Nações Unidas ou, por solicitação, a disposição de outros organismos apropriados.

Por sua vez, o art. 5, determina que outras precauções serão adotadas para a proteção da população civil, pessoas e bens civis contra os riscos e efeitos de restos explosivos de guerra.

O art. 6 regula as providências para a proteção, contra os efeitos de restos explosivos de guerra, de missões e organizações humanitárias que estejam operando ou que venham a operar em área sob controle da Parte Contratante ou da parte envolvida em um conflito armado.

Os arts. 7 e 8 tratam da cooperação e assistência, envolvendo, não só as Partes contratantes, mas também as Nações Unidas, Estados que não sejam partes do Protocolo, organizações e instituições internacionais, regionais ou nacionais pertinentes que lidem com os problemas decorrentes de restos explosivos de guerra existentes, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, sociedades nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e sua Federação Internacional, organizações não-governamentais, ou em bases bilaterais.

O art. 9 diz respeito às medidas gerais preventivas a serem adotadas visando a reduzir a ocorrência de restos explosivos de guerra, tratando, também, do intercâmbio de informações relacionadas aos esforços para promover e estabelecer melhores práticas.

O art. 10 regula as consultas das Altas Partes Contratantes e a cooperação mútua entre elas e diz respeito, ainda, outras medidas que, em regra, são padrão em Protocolos como esse.

Finalmente, seu art. 11 traz mandamentos para o cumprimento do Protocolo pelas forças armadas e agências ou departamentos das Altas Partes Contratantes e também sobre consultas e cooperação mútuas, bilaterais por meio do Secretário-Geral das Nações Unidas, ou por meio de outros procedimentos internacionais apropriados, para resolver quaisquer problemas que possam surgir em relação à interpretação e aplicação das estipulações desse Protocolo.

Há, ainda, um Anexo Técnico ao Protocolo V, que será implementado de forma voluntária, contendo sugestão das melhores práticas sugeridas para atingir os objetivos contidos nos seus arts. 4, 5 e 9.

Esse Anexo Técnico trata do registro, arquivamento e liberação de informação para Munição Não Explodida (MNE) e Munição Explosiva Abandonada (MEA); dos avisos, esclarecimento sobre riscos, sinalização, isolamento e monitoração, particularmente sobre as melhores práticas de avisos e educação sobre riscos e da sinalização, sobre o isolamento e monitoração de restos explosivos de guerra; e sobre as medidas preventivas genéricas quanto à gestão da fabricação de munições, gestão de munições, treinamento, transferência de munições de um Estado para outro e futura produção de munições explosivas.

Da análise procedida nos textos da Emenda e do Protocolo que agora são submetidos à apreciação desta Comissão Permanente, é possível concluir que esses atos internacionais, em sua essência, representam medidas de natureza exclusivamente humanitária, ainda que em um ambiente bélico ou em áreas anteriormente conflagradas; tudo buscando a proteção da pessoa humana.

Assim sendo e percebendo as tratativas em consonância com os princípios que norteiam nossas relações no campo internacional e, particularmente com aqueles consignados no art. 4º de nossa Carta Magna, manifestamo-nos, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo, favoravelmente à ratificação da Emenda ao Artigo 1º da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados, adotada em 21 de dezembro de 2001, e do seu Protocolo sobre Restos Explosivos de Guerra - Protocolo V, adotado em 28 de novembro de 2003.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado JÚLIO DELGADO

Relator

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

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2009
(MENSAGEM Nº 667/2009)**

Aprova os textos da Emenda ao Artigo 1º da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados, adotada em 21 de dezembro de 2001, e do seu Protocolo sobre Restos Explosivos de Guerra - Protocolo V, adotado em 28 de novembro de 2003.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º São aprovados os textos da Emenda ao Artigo 1º da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados, adotada em 21 de dezembro de 2001, e do seu Protocolo sobre Restos Explosivos de Guerra - Protocolo V, adotado em 28 de novembro de 2003.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da Emenda e Protocolo referidos, bem como quaisquer acordos ou entendimentos complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data da

sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado JÚLIO DELGADO
Relator