

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 400, DE 2009.

Submete à consideração do Congresso Nacional, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado, Interino, das Relações Exteriores, o texto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, assinada em Paris, em 6 de fevereiro de 2007.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Deputada ÍRIS DE ARAÚJO.

I – RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 400, de 2009 - a qual se encontra instruída com exposição de motivos de autoria do Senhor Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores - o texto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, assinada em Paris, em 6 de fevereiro de 2007.

A Convenção em apreço tem como finalidade prevenir e combater a impunidade em casos de crime de desaparecimento forçado de pessoas, considerando o direito de toda pessoa a não ser submetida a esta espécie de desaparecimento e o direito das vítimas à justiça e à reparação. Nesse contexto, a Convenção reconhece o direito de toda vítima de saber a verdade sobre as circunstâncias de um desaparecimento forçado e o destino da pessoa desaparecida, bem como o direito à liberdade de buscar, receber e difundir informação com este fim.

O texto da Convenção é composto de 45 artigos nos quais são estabelecidos princípios e normas quanto à definição, prevenção e combate ao desaparecimento forçado e, também, quanto aos compromissos dos Estados signatários relativamente à consecução de tais objetivos, além da constituição de um *“Comitê Contra o Desaparecimento Forçado”*, com a definição de suas respectivas competências, funções e composição.

Destacamos a seguir as disposições de maior relevância do texto convencional:

A Parte I do texto da Convenção contém o princípio geral, que se constitui na norma fundamental da Convenção, razão de sua celebração, expresso pela assertiva do seu Artigo 1º o qual afirma: *“Nenhuma pessoa será submetida a desaparecimento forçado”*. E, a seguir, complementa o artigo 1º tal princípio geral asseverando que: *“Nenhuma circunstância excepcional, seja estado de guerra ou ameaça de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, poderá ser invocada como justificativa para o desaparecimento forçado.”*

Em continuação, o texto apresenta as definições de termos utilizados na Convenção (Art. 2º) consignando que entende-se por “desaparecimento forçado” a prisão, a detenção, o seqüestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade que seja perpetrada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado, e a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei.

Os artigos 3º e 4º contém compromissos dos Estados signatários quanto à adoção de medidas investigatórias e à criminalização do desaparecimento forçado.

O artigo 5º classifica o desaparecimento forçado como crime contra a humanidade, tal como define o direito internacional aplicável e sujeito às conseqüências previstas no direito internacional.

Por outro lado, os artigos 6º, 7º e 8º contém normativa referente ao compromisso dos Estados signatários no sentido de responsabilizar penalmente, no âmbito de seu ordenamento jurídico interno, toda pessoa, ou

seu superior, que cometa, ordene, solicite ou induza a prática de um desaparecimento forçado, tente praticá-lo, seja cúmplice ou participe do ato.

O artigo 9º contém regra sobre a definição da jurisdição estatal, cabendo, no caso, a cada Estado Parte, a adoção das medidas necessárias para instituir sua jurisdição sobre o crime de desaparecimento forçado.

O artigo 10º regulamenta a detenção, por um Estado signatário, de uma pessoa, que se encontrar em seu território, e que for suspeita de ter cometido um crime de desaparecimento forçado, se considerar, após o exame da informação disponível, que as circunstâncias assim o justificam. Nessa hipótese, o Estado procederá à detenção dessa pessoa ou adotará outras medidas legais necessárias para assegurar sua permanência em seu território.

O artigo 11º contém normas relativas à extradição ou entrega de uma pessoa suspeita de haver cometido crime de desaparecimento forçado, cabendo alternativamente, ao Estado signatário, entregar o suspeito a outro Estado, de acordo com suas obrigações internacionais, entregá-lo a uma corte penal internacional cuja jurisdição tenha reconhecido, ou submeter o caso a suas autoridades competentes para fins de ajuizamento de ação penal.

O Artigo 12 estatui que o compromisso para os Estados Partes de assegurar a qualquer indivíduo, que alegue que alguém foi vítima de desaparecimento forçado, o direito de relatar os fatos às autoridades competentes, as quais deverão examinar tais alegações pronta e imparcialmente e, caso necessário, instaurar, sem demora, uma investigação completa e imparcial.

O artigo 13 estabelece detalhada normativa referente ao encaminhamento e satisfação dos pedidos de extradição fundamentados em crime de desaparecimento forçado de pessoa. Nesse âmbito cabe destacar a regra nele estabelecida de que o crime de desaparecimento forçado estará compreendido de pleno direito entre os crimes passíveis de extradição em qualquer tratado celebrado entre Estados Partes antes da entrada em vigor da Convenção. Além disso o artigo 13 contempla o compromisso dos Estados Partes de incluir o crime de desaparecimento forçado entre os crimes passíveis de extradição em todos os tratados de extradição que doravante vierem a firmar.

O Artigo 14 contém disciplina relativa ao dever dos Estados Partes quanto à prestação de toda a assistência judicial possível no que diz respeito aos processos penais relativos aos crimes de desaparecimento forçado de pessoa. Por sua vez, a seguir, o Artigo 15 contempla o compromisso dos Estados Partes de cooperar entre si e prestar a máxima assistência recíproca para assistir as vítimas de desaparecimento forçado e para a busca, localização e libertação de pessoas desaparecidas e, na eventualidade de sua morte, exumá-las, identificá-las e restituir seus restos mortais.

Os artigos 17 a 23 do texto da Convenção contemplam regramento pormenorizado sobre a detenção de pessoas por parte dos Estados signatários. Estes dispositivos estabelecem condições gerais para os atos do Estado que impliquem privação de liberdade, com destaque para: a proibição de detenção de pessoas em segredo; a garantia de que toda pessoa privada de liberdade seja mantida unicamente em locais de detenção oficialmente reconhecidos e supervisionados; o dever do Estado Parte de assegurar a compilação e a manutenção de um ou mais registros oficiais e/ou prontuários atualizados de pessoas privadas de liberdade, os quais serão prontamente postos à disposição, mediante solicitação, de qualquer autoridade judicial; a garantia a quaisquer pessoas com interesse legítimo a informação relativa à detenção, tais como familiares da pessoa privada de liberdade, seus representantes ou seu advogado, o acesso a pelo menos as seguintes informações, entre outros aspectos.

O Artigo 24 regula os diversos aspectos referentes às vítimas de desaparecimentos, a começar pela definição da expressão ‘vítima’, nos termos da Convenção, a qual designa a pessoa desaparecida e todo indivíduo que tiver sofrido dano como resultado direto de um desaparecimento forçado. Tal dispositivo regula também os direitos das vítimas e os deveres dos Estados signatários, tais como: o direito da vítima de saber a verdade sobre as circunstâncias do desaparecimento forçado, o andamento e os resultados da investigação e o destino da pessoa desaparecida; e o direito à reparação, o qual abrangerá danos materiais e morais e, se couber, outras formas de reparação, tais como a restituição, a reabilitação; a satisfação, inclusive o restabelecimento da dignidade e da reputação; além da garantia de não-repetição.

O Artigo 25 aborda o tema do compromisso dos Estados Partes quanto à adoção das medidas necessárias para prevenir e punir penalmente a apropriação ilegal de crianças submetidas a desaparecimento forçado, de filhos cujo pai, mãe, ou guardião legal for submetido(a) a desaparecimento forçado, ou de filhos nascidos durante o cativeiro de mãe submetida a desaparecimento forçado; além da falsificação, ocultação ou destruição de documentos comprobatórios da verdadeira identidade das crianças mencionadas *supra*.

A Parte II da Convenção contém os artigos 26 a 36, os quais tratam do tema da instituição e funcionamento do “*Comitê contra Desaparecimentos Forçados*”.

Segundo o Artigo 26 o “*Comitê contra Desaparecimentos Forçados*” será composto por dez peritos de elevado caráter moral e de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que atuarão em sua própria capacidade, com independência e imparcialidade. Os membros do Comitê serão eleitos pelos Estados Partes com base em uma distribuição geográfica eqüitativa, sendo levado em consideração o interesse de que se reveste para os trabalhos do Comitê a presença de pessoas com relevante experiência jurídica e equilibrada representação de gênero. Nesse contexto, os membros do Comitê serão eleitos por voto secreto, a partir de uma lista de candidatos designados pelos Estados Partes entre seus nacionais, em reuniões bienais dos Estados Partes convocadas com esse propósito pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

Segundo o Artigo 27 será convocada uma Conferência dos Estados Partes não antes de quatro anos e não mais tarde do que seis anos após a entrada em vigor da Convenção, a fim de avaliar o trabalho do “*Comitê contra Desaparecimentos Forçados*”.

Já o Artigo 28 dispõe que o Comitê cooperará com todos os órgãos, repartições, agências e fundos especializados das Nações Unidas, com as organizações ou órgãos intergovernamentais regionais pertinentes, bem como com todas as instituições, agências ou repartições governamentais relevantes e que se dediquem à proteção de todas as pessoas contra desaparecimentos forçados.

O Artigo 29 dispõe acerca da obrigação de cada Estado Parte de submeter ao Comitê contra Desaparecimentos Forçados, por intermédio do

Secretário-Geral das Nações Unidas, um relatório sobre as medidas tomadas em cumprimento das obrigações assumidas ao amparo da Convenção.

O Artigo 30 regulamenta a questão da apresentação ao Comitê, em regime de urgência, de pedidos de busca e localização de uma pessoa desaparecida, por parte dos familiares da pessoa desaparecida ou por seus representantes legais, advogado ou qualquer pessoa por eles autorizada, bem como por qualquer outra pessoa detentora de interesse legítimo.

O Artigo 31 estabelece a faculdade, para os Estados Partes da Convenção, de declarar, quando da sua ratificação, ou em qualquer momento posterior, que reconhece a competência do Comitê para receber e considerar comunicações apresentadas por indivíduos ou em nome de indivíduos sujeitos à sua jurisdição, que alegam serem vítimas de violação pelo Estado Parte de disposições da Convenção. Por outro lado, o mesmo dispositivo determina que o Comitê não aceitará comunicações a respeito de um Estado Parte que não tiver feito tal declaração. Este mesmo dispositivo regulamenta as condições de admissibilidade das comunicações, dentre elas, o cumprimento do princípio do esgotamento dos recursos internos, desde que os procedimentos de recurso não hajam excedido prazos razoáveis. Nesse sentido, se o Comitê julgar que a comunicação satisfaz os requisitos estabelecidos pela própria Convenção, o Comitê transmitirá a comunicação ao Estado Parte interessado, solicitando-lhe que envie suas observações e comentários dentro de um prazo fixado. Determina ainda, o Artigo 31, que o Comitê poderá dirigir ao Estado Parte interessado um pedido urgente para que tome as medidas cautelares necessárias para evitar eventuais danos irreparáveis às vítimas da violação alegada.

O Artigo 32 dispõe a respeito da faculdade de um Estado Parte da Convenção de, a qualquer momento, declarar que reconhece a competência do Comitê para receber e considerar comunicações em que um Estado Parte alega que outro Estado Parte não cumpre as obrigações decorrentes da Convenção.

O Artigo 33 regulamenta o tema das visitas a um Estado Parte da Convenção, por parte de um ou vários membros do Comitê, nos casos em que o Comitê receba informação confiável de que tal Estado Parte está incorrendo em grave violação dos dispositivos da Convenção. Complementando o

disposto no Artigo 33 o Artigo 34 institui a possibilidade de o Comitê levar à atenção da Assembléia Geral das Nações Unidas, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, as informações que pareçam conter indicações bem fundamentadas de que desaparecimentos forçados estão sendo praticados de forma generalizada ou sistemática em território sob a jurisdição de um Estado Parte urgentemente o assunto.

O Artigo 35 estabelece a irretroatividade da competência do Comitê, além de regulamentar, sob o mesmo princípio, os casos de Estados que adiram à Convenção em momento posterior à sua entrada em vigor.

O Artigo 36 dispõe sobre a apresentação, pelo Comitê, de um relatório anual de suas atividades com respeito à Convenção aos Estados Partes e à Assembléia Geral das Nações Unidas.

Por fim, na Parte III da Convenção, que compreende os Artigos 37 a 45, são contempladas normas de caráter adjetivo do texto da Convenção, as quais tratam de temas como o da adesão e ratificação pelos Estados Partes, entrada em vigor, solução de controvérsias, relacionamento da Convenção com demais atos internacionais que têm por objeto temas afins, apresentação e aprovação de emendas e definição de seus idiomas oficiais.

II – VOTO DARELATORA

A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado é um ato internacional de recente firma, tendo sido celebrada há pouco mais de dois anos. Trata-se de um importante instrumento de cooperação internacional multilateral que é destinado a complementar o sistema de proteção aos direitos humanos já existente e baseado em normas vigentes no plano do Direito Internacional Público. A celebração da presente Convenção ocorreu após mais de vinte e cinco anos de esforços envidados pelas famílias de desaparecidos, por organizações não-governamentais e por agências das Nações Unidas, entre outros atores relevantes, e constitui um reforço a direitos já garantidos pela legislação brasileira e por outros tratados internacionais de que o Brasil é parte, como a *Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas*,

assinada pelo Brasil em 1994, em Belém do Pará, e o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, o qual afirma, em seu artigo 9(1), que "(...) *toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais. Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente. Ninguém poderá ser privado de sua liberdade, salvo pelos motivos previstos por lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos*".

Portanto, o instrumento internacional que ora é submetido à apreciação do Congresso Nacional é fruto da necessidade, percebida no seio da comunidade internacional, de se adotarem medidas de cooperação visando a prevenir e coibir o desaparecimento forçado de pessoas perpetrado por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado. Sendo assim, excluem-se outras formas de desaparecimento, forçado ou não. Assim, o desaparecimento forçado que se tem em conta, e que é objeto da Convenção sob consideração é, estritamente, aquele que é decorrente de prisão, detenção, seqüestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade – praticados pelos supracitados agentes – o qual tem com agravante a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei.

A fim de combater este tipo de violação aos direitos humanos a Convenção estabelece uma série de compromissos que serão assumidos pelos Estados que dela se tornarem parte mediante adesão. Dentre estes compromissos cabe destacar:

- a investigação dos atos que resultarem no desaparecimento forçado de pessoas;
- a criminalização destes atos, e sua inclusão na categoria de crimes contra a humanidade;
- o estabelecimento da responsabilidade penal daqueles cometerem tais crimes, por parte dos Estados signatários;
- a extradição ou entrega de suspeitos de haver cometido crime de desaparecimento forçado ou, alternativamente, a promoção da competente

ação penal e, também a inclusão do crime de desaparecimento forçado entre os crimes passíveis de extradição;

- o direito de qualquer indivíduo, que alegue que alguém foi vítima de desaparecimento forçado, de relatar os fatos às autoridades competentes;

- a cooperação e a prestação da máxima assistência recíproca, entre os Estados, em favor das vítimas de desaparecimento forçado;

- o direito à informação por parte das vítimas bem como a qualquer pessoa com interesse legítimo, tais como familiares de uma pessoa privada de liberdade;

- o dever do Estado de compilar e manter um ou mais registros oficiais e/ou prontuários atualizados de pessoas privadas de liberdade, os quais serão prontamente postos à disposição, mediante solicitação, de qualquer autoridade judicial ou de qualquer outra autoridade ou instituição;

- o direito da vítima de saber a verdade sobre as circunstâncias do desaparecimento forçado, o andamento e os resultados da investigação e o destino da pessoa desaparecida;

- o direito da vítima à reparação, o qual abrangerá a compensação de danos materiais e morais;

É interessante observar também que a Convenção estabelece alguns princípios quanto ao seu tema-objeto, como o do Artigo 1º que declara: *“Nenhuma pessoa será submetida a desaparecimento forçado”*; para a seguir, detalhar o princípio afirmando: *“Nenhuma circunstância excepcional, seja estado de guerra ou ameaça de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, poderá ser invocada como justificativa para o desaparecimento forçado.”*

Mais adiante, outro princípio é definido pela Convenção, nos termos do Artigo 17 que assevera: *“Nenhuma pessoa será detida em segredo”*.

A fim de garantir o cumprimento das disposições do texto convencional e, principalmente, para promover a implementação dos procedimentos legais contemplados pela Convenção, esta institui um órgão denominado Comitê contra Desaparecimentos Forçados. As competências,

funções, práticas e procedimentos, composição, eleição dos membros e relações do Comitê com os Estados Partes e com os órgãos das Nações Unidas merecem pormenorizada regulamentação no texto convencional.

Contudo, certamente as disposições que merecem maior destaque em todo o texto da Convenção são as constantes dos seus artigos 31 e 32. O Artigo 31 estabelece e Estados Partes da Convenção a faculdade de declarar que reconhecem a competência do Comitê contra Desaparecimentos Forçados para receber e considerar comunicações apresentadas por indivíduos ou em nome de indivíduos sujeitos à sua jurisdição, que alegam serem vítimas de violação pelo Estado Parte de disposições da presente Convenção. No mesmo sentido, complementando a norma do Artigo 31, o artigo 32 estabelece faculdade de um Estado Parte da Convenção de, a qualquer momento, declarar que reconhece a competência do Comitê para receber e considerar comunicações em que um Estado Parte alega que outro Estado Parte não cumpre as obrigações decorrentes da Convenção.

A concessão de tais faculdades aos Estados Partes, exercidas mediante declaração expressa, feita no momento da adesão à Convenção, é fundamental para que se garanta a preservação e a não-violação do direito humano que a Convenção visa a proteger - consistente em a pessoa humana não ser submetida a desaparecimento forçado, de não ser vítima de privação de liberdade de forma indevida - uma vez que os agentes causadores do desaparecimento forçado em questão agem em nome do próprio Estado. Trata-se, no caso, de uma espécie de delegação, ainda que de forma limitada, mediante a qual os Estados nacionais, signatários da Convenção, transferem a ela competência, por intermédio do Comitê, quanto à fiscalização da ocorrência de uma violação de um direito humano, de um desaparecimento forçado ocorrido em seu território, ao arrepio da lei nacional.

Contudo, vale lembrar que a Convenção prevê, de forma expressa e clara, a necessidade de observância do princípio do esgotamento dos recursos internos, no âmbito do ordenamento jurídico do Estado Parte, para que uma comunicação de desaparecimento forçado seja considerada pelo Comitê, conquanto os procedimentos de recurso não houverem excedido prazos razoáveis. Nesse sentido, reza o Artigo 31:

(...) "O Comitê considerará uma comunicação inadmissível quando:"

(...)

" d) Todos os recursos efetivos disponíveis internamente não tiverem sido esgotados. Essa regra não se aplicará se os procedimentos de recurso excederem prazos razoáveis".(...)

Tal delegação constitui-se em um verdadeiro e importante avanço, sem a qual resulta praticamente inviabilizada a isenta constatação da violação do direito humano em questão - principalmente, prejudicando a sua reparação - haja vista que a violação, no caso, é perpetrada pelos próprios agentes do Estado ou por pessoas ou grupos agindo em seu nome, inclusive de forma arbitrária. Por essa razão somos favoráveis a que a República Federativa do Brasil, ao aderir à Convenção em epígrafe, reconheça -mediante a apresentação concomitante das declarações previstas pelos Artigos 31 e 32 - a competência do "Comitê contra Desaparecimentos Forçados" para receber e considerar comunicações apresentadas por indivíduos ou em nome de indivíduos sujeitos à sua jurisdição, que alegam serem vítimas de violação por parte do Estado e, também, reconheça a competência do Comitê para receber e considerar comunicações em que um Estado Parte alega que outro Estado Parte não cumpre as obrigações decorrentes da Convenção.

Nesse âmbito, cumpre ressaltar a manifestação do Senhor Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, na exposição de motivos que acompanha o texto da Convenção que nos é submetida:

"O reconhecimento da competência do Comitê contra Desaparecimentos Forçados, a ser estabelecido pela Convenção, para examinar petições de indivíduos que peçam a busca e a localização de uma pessoa desaparecida, ou que aleguem ser vítimas de violações dos seus dispositivos, representa o aprofundamento de vertente já existente na política brasileira de direitos humanos. Vale lembrar que o Brasil já reconhece a competência para o exame de casos individuais de violação de direitos humanos a importantes órgãos internacionais, tanto nos âmbitos global quanto regional, como a Comissão e a Corte Interamericanas de

Direitos Humanos, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e o Comitê contra a Tortura. O caráter subsidiário do Comitê contra Desaparecimentos Forçados em relação às instituições do Estado brasileiro é garantido pela previsão contida nos artigos 30(2) e 31 da Convenção, que prevêem o prévio esgotamento dos recursos internos como condição para a admissibilidade das petições, excetuados os casos de demora injustificada na aplicação desses recursos. Para resguardar o princípio da irretroatividade dos efeitos do tratado, o artigo 35 determina que a Convenção só produz efeitos sobre fatos, atos ou omissões ocorridos após sua entrada em vigor para o Brasil.”

Ante as razões expostas, VOTO pela aprovação do texto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, assinada em Paris, em 6 de fevereiro de 2007, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputada ÍRIS DE ARAÚJO

Relatora

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2009.
(Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

Aprova o texto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, assinada em Paris, em 6 de fevereiro de 2007.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, assinada em Paris, em 6 de fevereiro de 2007.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 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 2009.

Deputada ÍRIS DE ARAÚJO
Relatora