

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

## **PROJETO DE LEI Nº 4.590, DE 2009**

Proíbe a produção, utilização e comercialização de bombas de dispersão.

Autor: **Deputado FERNANDO GABEIRA**

Relator: **Deputado JAIR BOLSONARO**

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.590, de 2009, de autoria do nobre Deputado FERNANDO GABEIRA, em síntese, visa a proibir a produção, utilização e comercialização de bombas de dispersão, fragmentação, ou munições cluster, em todo o território nacional, buscando, ainda, vedar a importação e a exportação desses itens, atribuindo a responsabilidade pela desativação e disposição final segura deles ou de seus resíduos ao respectivo fabricante.

Em sua justificção, o Autor traça longa e minudente justificção, dizendo da Conferência referente às Munições Cluster, em dezembro de 2008, em que o Secretário-Geral das Nações Unidas demonstrou uma mudança significativa na postura de vários governos, que teriam decidido “não apenas abraçar a responsabilidade pela recuperação e assistência às vítimas” dessas munições, mas também “revisar as suas doutrinas militares no sentido da eliminação dos seus estoques desses armamentos e encerrar a produção e comercialização dessas armas”.

Diz de 94 países que assinaram a Convenção, destacando os que, da América, a ela aderiram: Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai; e os que não aderiram: Argentina, Brasil, Estados Unidos e Venezuela.

Tratando da ação das bombas-cacho, ou de dispersão, ou de fragmentação, ou bombas-cluster, o Autor diz que as mesmas são armas que:

- têm o potencial de causar danos inaceitáveis a civis não só no momento em que são lançadas durante determinado conflito; mas, também, muito tempo depois;

- dispersam dezenas ou centenas de submunições, que funcionam ao modo de granadas, atingindo grandes áreas;

- têm uma inerente imprecisão e consequentes taxas de falhas, uma vez que muitas dessas bombas não explodem ao tocar o solo, quedando latentes no local em que caíram, vitimando civis anos e décadas após os conflitos.

O Autor ressalta as preocupações humanitárias com essas armas, que já foram empregadas por alguns países e que 34 países produzem ou produziram 210 tipos delas, hoje armazenadas em 76 deles, com o Brasil e os Estados Unidos sendo, em todas as Américas, os únicos que as produzem.

Ao longo de sua justificção, o Autor diz que o Brasil, ao não aderir à Convenção, “marchou no contrafluxo da política humanitária global”, “nadou na maré contrária à de sua liderança histórica como importante ator na busca da paz e do desarmamento”, em que pese os apelos do “Comitê Internacional da Cruz Vermelha, assim como centenas de organizações da sociedade civil (...) para que toda a comunidade internacional participe da implementação desse instrumento, cujo foco é atender a problemas humanitários que outros atos internacionais já firmados, ou em negociação, não tem, ainda, possibilidade de equacionar.”

Ainda na sua justificção, o Autor se preocupa em afastar óbices que poderão, eventualmente, ser levantados em relação à competência para a iniciativa da proposição que apresenta, argumentando que “se ao Poder Executivo cabe decidir, nos termos do inciso VIII, do art. 84, da Constituição Federal, a oportunidade da assinatura de instrumentos internacionais, ao Congresso Nacional, em face do sistema constitucional de freios e contrapesos, cabe agir, em face da omissão do Executivo, em áreas consideradas relevantes para o interesse nacional.”

Depois, alega que a sua “iniciativa legislativa encontra respaldo na Constituição Federal”, uma vez que “legislar sobre material bélico é, nos termos do art. 22, inciso XXI, matéria de competência legislativa privativa da União.”

Em reforço à sua tese, cita, ainda o art. 48, *caput*, e o art. 61, *caput* e § 1º, I e II, respectivamente, dizendo da iniciativa das leis complementares e ordinárias a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional e que a matéria não se enquadra naquelas cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, concluindo que “o Legislativo pode e deve propor a iniciativa legislativa destinada à proscricção, através de lei federal, da fabricação, utilização, comercialização, exportação e importação, triangular ou não, de todo e qualquer artefato que considere efetiva ou potencialmente danoso à população brasileira ou a outros povos.”

Apresentada em 3 de fevereiro de 2009, a proposição, em nove do mesmo mês, por despacho da Mesa Diretora, foi distribuída, inicialmente, à apreciação da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), em regime de tramitação ordinária, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Em 06 de abril de 2009, atendendo ao Requerimento nº 4.436, de 2009, do Deputado Jair Bolsonaro, a proposição foi distribuída também à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

No prazo regimental, nesta Comissão não houve apresentação de emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Na forma do disposto no Regimento Interno desta Casa (artigo 32, XV, **a**, **b**, **c**, **d**, **f** e **g**), cabe a esta Comissão Permanente a análise de matérias atinentes às relações com entidades internacionais multilaterais;

política externa brasileira; tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa; direito internacional público e ordem jurídica internacional; política de defesa nacional; e outros assuntos pertinentes ao seu campo temático; o que, naturalmente, inclui a produção e exportação de material bélico.

Compreendemos perfeitamente as razões de natureza humanitária que movem o nobre Deputado Fernando Gabeira na busca de que sua proposição prospere. Até reforçamos a sua argumentação com texto buscado na Rede Mundial de Computadores (Internet), mais precisamente na enciclopédia eletrônica Wikipédia:

**Bomba de fragmentação** (em inglês: *cluster bombs* ou *cluster munitions*) é um artefato explosivo que, quando acionado, libera uma certa quantidade de projéteis ou fragmentos menores, com a finalidade de causar grande número de vítimas, já que, além da concussão causada pela explosão em si, os fragmentos são lançados a alta velocidade em todas as direções, provocando ferimentos graves ou mesmo mortais dentro de uma grande área. Seu efeito sobre uma tropa é devastador: além dos mortos e feridos, causa um pânico generalizado, devido exatamente à sua cruzeza e brutalidade.

(...)

As submunições lançadas têm coeficiente de falha de 5% a 40%, podendo as bombas ficar enterradas, sem explodir, por muito tempo depois de terminada a guerra. Alguns especialistas estimam que pelo menos dez mil inocentes foram mortos, e um número muito maior de pessoas foram mutiladas pelas bombas de fragmentação em zonas de conflito, desde 1965 espalhadas pelo mundo.

Segundo o ex-soldado Simon Conway, da Coalizão de Munições Cluster (CMC), "no verão de 2006, o exército de Israel lançou milhões de pequenas bombas nas vilas xiitas empobrecidas do sul do Líbano, causando a morte de quase 300 pessoas, a maioria crianças. Elas costumam pegar esses objetos caídos no chão, o que já é o suficiente para que as minas sejam detonadas". Por curiosidade, as crianças agarram os pequenos projéteis não explodidos, que tem formas chamativas, como bolinhas de tênis ou latas de refrigerantes, mas são basicamente minas anti-pessoais.

Vários países usaram este tipo de arma em diferentes conflitos. A Rússia utilizou essas bombas na Geórgia; a OTAN as usou no Kosovo e no Iraque; Israel usou no Líbano, em 2006; os Estados Unidos utilizou-as no Afeganistão, no Kosovo, no Laos e no Iraque, entre outros. No Iraque estima-se que os Estados Unidos e o Reino Unido já tenham sido lançados cerca de um milhão desses artefatos.

Por se constituir em sério problema de Direito Humanitário Internacional, uma campanha contra esses explosivos foi estabelecida em 2003.

No final da Conferência Diplomática realizada entre 19 e 30 de Maio de 2008, em Dublin, 107 países adotaram a Convenção sobre Munições de Fragmentação, comprometendo-se a assinar, até ao final de 2008, um instrumento legal vinculativo destinado a proibir a sua utilização, produção, transferência e armazenamento. A assinatura da Convenção sobre Munições de Fragmentação teve

início em 3 de Dezembro, em Oslo, para vigorar seis meses após o depósito, por parte de 30 Estados, dos instrumentos de ratificação da Convenção na Organização das Nações Unidas.

Muitos governos, organizações não governamentais e entidades como a Cruz Vermelha Internacional têm respondido positivamente em favor do banimento da munição de fragmentação.

A Conferência de Dublin deve ser a última de uma série de conferências internacionais para se chegar ao fim do uso de armas de fragmentação. Mas os maiores fabricantes e usuários dessas armas - Estados Unidos, Rússia, China, Índia, Paquistão e Israel - nem compareceram à conferência. Rússia, China e Estados Unidos também são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, sem o voto deles, a assinatura de um tratado de proibição do uso de armas de fragmentação se torna improvável.

(Disponível em:

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Bomba\\_de\\_fragmenta%C3%A7%C3%A3o](http://pt.wikipedia.org/wiki/Bomba_de_fragmenta%C3%A7%C3%A3o);  
acesso em: 16 dez. 2009)

Os argumentos do autor, reunidos a mais esses aqui, nos sensibilizam intensamente e até marcharíamos ombro-a-ombro com ele se o mundo fosse tão perfeito quanto se pretende. Entretanto a realidade é outra.

Toda guerra e toda arma fere os direitos humanos e o direito humanitário e bom seria que todos os países e povos do mundo enxergassem assim. Do revólver do delinquente que comete o latrocínio à bomba atômica que explode sobre as cabeças de civis, passando pelas metralhadoras, canhões, obuses, mísseis e bombas convencionais; tudo isso é feito para ferir, para mutilar, para matar.

Não há guerra mais humana e outra menos humana. Todas são desumanas. Todas ferem princípios humanitários.

É bom lembrar que até hoje, somente Estados Unidos fizeram uso de armas atômicas. E mais: que isso não mais aconteceu a partir do momento em que perderam a hegemonia nuclear, bem demonstrando a necessidade de um país estar bem armado.

Em síntese, dispor de um arsenal de armas que proporcionem grande poder de destruição é vital para a liberdade e a sobrevivência de um povo, de uma nação, de um estado. O tipo de arma vislumbrada pelo Autor aqui, em que pese não ser nuclear, proporciona grande destruição e medo e, ao fazer isso, de certo modo protege o nosso País de algum aventureiro mais audaz que deseje adentrar nossas fronteiras.

Outra questão que, hoje em dia, vem sendo explorada de forma hipócrita, é a questão das vítimas civis de uma guerra. É preciso lembrar que os soldados que vão para a linha de frente são também seres humanos, a bala que mata o civil é bala que mata o soldado; a bomba de fragmentação que explode sobre os soldados é a bomba que explode sobre os civis. Esse critério é falacioso para definir se uma arma fere mais ou fere menos o direito humanitário.

Esse viés diferenciador tem sido explorado pelas potências do chamado Primeiro Mundo na medida em que passou a ser interessante, perante as opiniões públicas internas e internacional, separar militar de civil, governante de povo governado, de modo a justificar guerras, não mais contra povos ou países, mas contra exércitos e governantes.

Por outro lado, a mobilização dos civis nutre a máquina militar. Os civis estão nas fábricas, estão no apoio logístico, estão na produção das armas, das munições, dos veículos terrestres, aéreos, marítimos e fluviais. Os civis também estão na guerra.

Percebe-se, assim, que a retórica não corresponde à realidade.

É nítido que, afora os países da Europa e uma imensa maioria de países sem expressão econômica, militar e industrial, nenhum daqueles que se pretendem potência abriram mão do seu arsenal de bombas de fragmentação: Estados Unidos, Rússia, China, Índia, Paquistão e Israel, três deles no Conselho de Segurança da própria ONU que promove a Convenção.

Na verdade, a Convenção parece ser um concerto entre a Europa e os países subdesenvolvidos.

Haverá quem alegue que o Canadá teria aderido, assim como a Inglaterra e a França. Todavia, os dois primeiros estão sob o guarda-chuva protetor dos norte-americanos, como mostra a história recente, e todos são membros da OTAN, que não teve nenhum pudor de utilizá-las quando assim lhe pareceu conveniente.

Em face do exposto, opinamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 4.590, 2009.

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2010.

**DEPUTADO JAIR BOLSONARO**  
**RELATOR**

2009\_17832