

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 301, DE 2007

Define condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário, estabelece normas para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional e dá outras providências.

Autor: Deputado Dr. Rosinha

Relator: Deputado Antonio Carlos Biscaia

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Dr. Rosinha, propõe a tipificação dos crimes previstos no Estatuto de Roma, tratado que instituiu o Tribunal Penal Internacional (TPI), bem como estabelece procedimentos de cooperação entre as autoridades brasileiras e esse tribunal.

Ao justificar a iniciativa, o autor afirma que “apesar da ratificação do Estatuto de Roma em 2002, o Governo brasileiro ainda não adaptou sua legislação interna à jurisdição internacional. Destaca que, enquanto isso não acontecer, não há participação brasileira efetiva no TPI, o que impede no Brasil a completa concretização de uma das maiores conquistas da humanidade. O autor também ressalta a importância do TPI para a realização dos direitos humanos, haja vista a possibilidade de punição dos crimes de genocídio, guerra e contra a humanidade através de sua jurisdição complementar.

A proposta foi aprovada pela Comissão de Direitos

Humanos e Minorias e pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional com emendas.

Compete a essa Comissão o exame da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito da proposição.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei e as emendas apresentadas pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional atendem aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22, inciso I, 48 e 61, todos da Constituição da República.

A adesão do Brasil ao Estatuto de Roma foi aprovada pelo do Decreto Legislativo nº 112/2002 e ratificada através do Decreto nº 4.388 de 25 de setembro de 2002. O Tribunal Penal Internacional, criado por esse estatuto, é instituição permanente e com jurisdição para julgar o genocídio, crimes de guerra, contra a humanidade e de agressão. Exerce sua jurisdição apenas de forma residual e depois de esgotados os procedimentos internos do país vinculado. Os crimes de sua competência são imprescritíveis e sua atuação observa os princípios da anterioridade e da irretroatividade da lei penal, pois sua competência não retroagirá para alcançar crimes cometidos antes de sua entrada em vigor.

Tendo em vista algumas das características descritas, questões constitucionais já foram levantadas quanto à compatibilidade material do TPI com a nossa Constituição. Primeiro, perguntou-se se a atuação complementar do TPI, após o encerramento dos procedimentos internos, não constituiria ofensa a coisa julgada. Segundo, questionou-se, se por meio de um tratado, poderia o Brasil ampliar o rol dos crimes imprescritíveis previstos no artigo 5º, incisos XLII e XLIV, da Constituição Federal. Terceiro, alegou-se que

a possibilidade de entrega de um brasileiro à jurisdição do TPI poderia constituir ofensa à norma da constituição que veda a extradição de nacionais. Por fim, argüiu-se se a possibilidade de imposição de prisão perpétua pelo TPI não colidiria com o artigo 5º, XLVII, da Carta Magna.

Todas as questões foram superadas na época da aprovação do Estatuto de Roma. Segundo o artigo 4º da Constituição Federal, o Estado Brasileiro pauta-se nas suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos e pela cooperação entre os povos em sua defesa. Por sua vez, o artigo 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já havia determinado o compromisso do Estado Brasileiro de trabalhar para a criação de um Tribunal Internacional responsável pela proteção dos direitos humanos. A Emenda Constitucional nº 45 também acrescentou o § 4º ao artigo 5º da Carta Magna, segundo o qual o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. A mesma emenda conferiu status constitucional aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos.

A argumentação preliminar serve para afastar alguns argumentos que poderiam ser levantados quanto à constitucionalidade de alguns dispositivos do Projeto de Lei.

Não é vedada a ampliação do rol de crimes imprescritíveis – art. 9º da proposta - se essa ampliação for compatível com os tratados sobre direitos humanos assinados pelo Brasil. Vale também dizer que os crimes descritos no projeto, de maneira geral, estão em harmonia com o propósito do Constituinte originário de tornar imprescritíveis ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV). Por sua vez, o art. 5º do PL toma as cautelas necessárias ao afirmar que, em não havendo possibilidade de extradição, será o réu devidamente julgado no território nacional. O dispositivo é portanto harmônico com o artigo da Constituição que veda a extradição de nacionais.

Não obstante, o artigo 6º da proposta, da maneira como redigido, é inconstitucional, porquanto viola o princípio da responsabilidade pessoal expresso no artigo 5º, inciso XLV, da Carta. Nenhuma pena será imposta a quem não realizou a conduta ou colaborou para a sua realização.

Sugiro alterar a redação.

Quanto ao mérito, acredito que a proposição merece algumas pontuais observações.

A proposta tipifica crimes consagrados pelo Direito Internacional como atentatórios contra os direitos humanos, que, há mais de um século, vêm recebendo atenção especial por parte das convenções internacionais.

O art. 10 tipifica o crime de genocídio como aquele praticado com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo étnico, racial ou religioso. O fato de já existir o crime tipificado no art. 208 do Código Penal Militar não impede nova tipificação na legislação comum. Por sua vez, o texto está de acordo com o art. 6º do Estatuto de Roma.

A pena prevista para o § 1º do artigo 10, contudo, está demasiadamente elevada, haja vista ser igual ao do próprio crime de homicídio previsto no artigo 121 do Código Penal. Por mais reprovável que seja a incitação ao genocídio essa conduta não possui a mesma gravidade que o homicídio em si. Proponho, portanto, redução da pena prevista no § 1º do art. 10 usando como parâmetro a pena prevista para o crime de racismo.

Sugiro também emenda para alterar a redação do art. 10, “d”, do Projeto a fim de esclarecer que a transferência forçada de crianças deve ocorrer de um grupo para outro.

O art. 11 elenca no rol dos crimes contra a humanidade uma série de atos que podem ser cometidos no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra qualquer população civil, tais como o homicídio, a escravidão, a tortura e o estupro. O dispositivo, via de regra, mantém um paralelismo com o que previsto no artigo 7º do Estatuto. A alínea “f” do artigo 11, contudo, possui redação excessivamente genérica, não possibilitando a individualização da conduta proibida, deve ser, desse modo, suprimido sob pena de violação ao princípio da legalidade penal.

Pelo mesmo motivo, é necessário também explicitar na alínea “m” do artigo 11 o que significa “ato desumano”. O próprio Estatuto de

Roma, faz referência a uma série de atos específicos ao descrever o crime de apartheid em seu artigo 7º, § 1º; e estabelece como diferença primordial entre o crime de apartheid e os outros crimes contra a humanidade o fato de que, enquanto o primeiro é cometido no contexto de um regime institucionalizado de opressão, os outros são cometidos durante um ataque generalizado ou sistemático contra a população civil.

Os arts. 12 ao 19 da proposição cuidam dos crimes de guerra como o homicídio internacional, a destruição de bens não justificada pela guerra, a deportação e serviço forçoso de prisioneiros às forças inimigas. Tais crimes são violações graves previstas nas Convenções de Genebra de 1949 e o fato de já haver previsões de algumas dessas condutas no Código Penal Militar também não se torna fator impeditivo para tipificação na legislação penal comum.

Não obstante, em respeito ao princípio da legalidade penal e para evitar vagueza e a ambigüidade na tipificação do crime, também são necessárias alterações nessa parte do projeto, de modo a extirpar remissões genéricas ao “direito internacional humanitário” ou “a todas as convenções ratificadas pelo Brasil”.

As emendas apresentadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa nacional são meritórias, pois deixam o texto mais claro e adequam os termos do Estatuto de Roma à legislação nacional. É o caso da emenda feita ao art. 12, “g”, do Projeto que substituiu a palavra crianças pela expressão “menores de quinze anos”, de modo a impedir que adolescentes com idade inferior a referida pudessem ser recrutados para forças militares.

Quanto à técnica legislativa, o projeto também merece reparos. Há dois artigos dedicados a tratar da definição de conflitos armados de caráter internacional e não-internacional: o artigo 2º e o artigo 22. Há dois capítulos intitulados de “disposições gerais”: um no início e outro no final do projeto. Há dois dispositivos tratando do crime de perfídia: o art. 13, “j”, e o 16 da proposta. Há mais de um dispositivo cuidando do ataque a bens civis: art. 13, “b”, art. 17, “b” e “c”. Nesse último caso, a pena atribuída a condutas semelhantes é inclusive distinta.

O projeto também não indica em seu último artigo a data em que a lei deve entrar em vigor se aprovada.

Por todo exposto, meu voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa bem como, no mérito, é pela aprovação do Projeto de Lei n 301, de 2007, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 25 de agosto de 2008.

Deputado Antonio Carlos Biscaia
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 301, DE 2007

Define condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário, estabelece normas para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Das Disposições Gerais

Art. 1º. A presente lei define o que configura violação do direito internacional humanitário e infrações conexas e estabelece diretrizes para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional.

Art. 2º. Para os efeitos da presente lei, considera-se conflito armado internacional os casos:

I - de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado que possa surgir entre dois ou mais Estados, ainda que o estado de guerra não seja reconhecido por um deles;

II - de ocupação total ou parcial do território de um Estado, mesmo que essa ocupação não encontre qualquer resistência militar;

III - que os povos lutam contra a dominação colonial, a ocupação estrangeira e contra os regimes de segregação, no exercício do direito à autodeterminação, consagrado na Carta das Nações Unidas e na Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 3º. Considera-se conflito armado não-internacional todos os conflitos armados que não estejam cobertos pelo artigo precedente e que se desenrolem em território de um Estado, entre suas forças armadas e as forças armadas dissidentes, ou grupos armados organizados que, sob chefia de um comandante responsável, exerçam sobre uma parte de seu território um controle tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e concertadas.

Parágrafo único. O presente artigo não se aplica às situações de tensão e perturbações internas, tais como motins, atos de violência isolados e esporádicos e outros atos análogos, que não são considerados conflitos armados propriamente ditos.

Art. 4º. O disposto na presente lei não prejudica a aplicação do Código Penal Militar quando os crimes forem militares ou tiverem conexão com os interesses militares da defesa do Estado Brasileiro.

Art. 5º. Aos crimes previstos nesta lei são aplicáveis subsidiariamente as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal brasileiros.

Art. 6º. Esta lei se aplica aos crimes cometidos em território nacional ou, embora cometidos no estrangeiro, o agente seja brasileiro ou, sendo de outra nacionalidade ou apátrida, ingresse em território sob jurisdição brasileira e não possa ser extraditado ou ainda que tenha sido decidido pela sua não entrega ao Tribunal Penal Internacional.

Parágrafo único. Se o agente for estrangeiro e o crime tiver sido cometido fora do território nacional, a opção pela extradição dependerá de efetiva disposição de julgamento pelo Estado requerente.

Art. 7º. O comandante, ou a pessoa a ele equiparada, será criminalmente responsável por crimes que tenham sido cometidos por forças sob o seu comando e controle efetivos ou sob a sua autoridade e controle efetivos, conforme o caso, pelo fato de não exercer um controle apropriado sobre essas forças quando:

I – Tiver conhecimento ou, em virtude das circunstâncias do momento, deveria ter tido conhecimento de que essas forças estavam a cometer ou preparavam-se para cometer esses crimes; e

II - Não tenha adotado todas as medidas necessárias e adequadas ao seu alcance para prevenir ou reprimir a sua prática, ou para levar o assunto ao conhecimento das autoridades competentes, para efeitos de inquérito e procedimento criminal.

Art. 8º A necessidade militar não exclui a responsabilidade penal.

Art. 9º. Os crimes previstos nesta lei atentam contra interesses da União, sendo da competência da Justiça Federal ou da Justiça Militar da União:

Parágrafo único. Serão da competência da Justiça Militar da União quando se enquadrarem nas situações previstas no art. 9º ou 10º do Decreto-lei nº 1001, de 21 de outubro de 1969 – Código Penal Militar.

Art. 10. Os crimes de que trata esta lei são imprescritíveis e não serão considerados crimes políticos para efeito de extradição ou entrega ao Tribunal Penal Internacional.

Do crime de Genocídio

Art. 11. Praticar, com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso:

I - homicídio de membros do grupo;

II - ofensa grave à integridade física de membros do grupo;

III - sujeição do grupo a condições de existência ou a tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, suscetíveis de virem a provocar a sua destruição, total ou parcial;

IV - transferência forçada de crianças de um grupo para outro;

V - imposição de medidas destinadas a impedir a procriação ou os nascimentos no grupo.

Pena - reclusão de 12 (doze) a 30 (trinta) anos.

§ 1º. Incitar, pública e diretamente, o genocídio:

Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

§ 2º A pena é aumentada de um a dois terços, quando :

a) o crime for cometido por autoridade ou agente público;

b) o crime for cometido mediante concurso de pessoas.

Dos Crimes contra a humanidade

Art. 12. Praticar, no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra qualquer população civil:

I- homicídio;

II- escravidão, nos termos do artigo 149 do Código Penal Brasileiro;

III- deportação ou transferência forçada de uma população, entendidas como a deslocação ilícita de uma ou mais pessoas para outro Estado ou local através da sua expulsão ou outro ato coercivo;

IV- prisão ou qualquer outra forma grave de privação da liberdade física de uma pessoa, em violação às normas ou aos princípios do direito internacional;

V- tortura, entendida como o ato que consiste em infligir dor ou sofrimento, físico ou psicológico, grave, a pessoa privada da liberdade ou sob o controle do agente público;

V - uso da força, ameaça de força ou outra forma de coação, ou aproveitar uma situação de vulnerabilidade ou incapacidade de autodeterminação da vítima;

VI - constrangimento de alguém, direta ou indiretamente, mediante violência ou grave ameaça à conjunção carnal ou praticar ou permitir que com ele se pratique ato libidinoso diverso da conjunção carnal ou alguma forma de prostituição;

VII - perseguição, entendida como a privação do gozo de direitos fundamentais, em violação do direito internacional, a um grupo ou coletividade que possa ser identificado por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos, de sexo ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional;

IX- quaisquer atos próprios do direito de propriedade sobre determinada pessoa, tais como comprar, vender, emprestar ou dar em troca, ou qualquer outro ato que a reduza à condição análoga à de escravo;

X- gravidez, mediante violência, grave ameaça, ou qualquer outra forma de coação, contra a vítima ou terceira pessoa, com o fim de modificar ou comprometer a unidade étnica de um grupo ou de cometer outras violações graves do direito internacional.

XI- desaparecimento forçado de pessoas, entendido como a detenção, a prisão ou o seqüestro promovido por um Estado ou organização política, ou com a sua autorização, apoio ou concordância, seguidos de recusa a reconhecer tal estado de privação de liberdade ou a prestar qualquer informação sobre a situação ou localização dessas pessoas, com o propósito de lhes negar a proteção da lei por um longo período de tempo;

XII- apartheid, entendido como a prática de qualquer um dos atos relacionados nos incisos anteriores no contexto de um regime institucionalizado de opressão e domínio sistemático de um grupo racial sobre outro ou outros, com a intenção de manter esse regime.

Pena: reclusão de 8 (oito) a 30 (trinta) anos.

Parágrafo único. Para os efeitos desse artigo, aumenta-se a pena de um a dois terços, quando:

- a) o crime for cometido por autoridade ou agente público;
- b) o crime for cometido mediante concurso de pessoas;

Dos Crimes de Guerra

Art. 13. Consideram-se crimes de guerra as ações que constituam infrações graves às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 a seguir relacionadas.

Crimes de guerra contra pessoas

Art. 14. Praticar, no quadro de um conflito armado de caráter internacional ou conflito armado de caráter não-internacional, contra pessoa que não participa das hostilidades ou deixou de participar,:

I - homicídio;

II - tortura ou tratamentos cruéis e degradantes;

III - atos que causem grande sofrimento ou ofensas graves à integridade física ou à saúde;

IV - tomada de reféns;

V - recrutamento ou alistamento forçado de menores de 18 (dezoito) anos ou voluntário de menores de 15 (quinze) anos, em forças armadas, forças militares ou paramilitares de um Estado, ou em grupos armados distintos das forças armadas, forças militares ou paramilitares de um Estado, ou sua utilização para participar em hostilidades;

VI - deportação, transferência, ou a privação ilegal de liberdade;

VII- condenação e execução de sentença, sem prévio julgamento justo e imparcial;

Pena - reclusão de 8 (oito) a 25 (vinte e cinco) anos.

Crimes de guerra por utilização de métodos de guerra proibidos

Art. 15. Praticar, no quadro de um conflito armado de caráter internacional ou conflito armado de caráter não-internacional:

I - ataque à população civil em geral ou civis que não participem diretamente das hostilidades;

II - ataque a bens civis tais como edifícios consagrados ao culto religioso, à educação, às artes, às ciências ou à beneficência, monumentos culturais ou históricos, sítios arqueológicos, hospitais e lugares onde se agrupem doentes e feridos, desde que não sejam objetivos militares;

III - ataque, por qualquer meio, a aglomerados populacionais, habitações ou edifícios que não estejam defendidos e que não sejam objetivos militares;

IV - ataque, sabendo que o mesmo causará perdas acidentais de vidas humanas ou ferimentos na população civil, danos em bens de caráter civil ou prejuízos extensos, duradouros e graves no meio ambiente que se revelem claramente excessivos em relação à vantagem militar global concreta e direta que se previa;

Pena- reclusão de 8 (oito) a 25 (vinte e cinco) anos.

§ 1º Incorre na mesma pena quem:

a) aproveita-se da presença de civis ou de outras pessoas protegidas para evitar que determinados pontos, zonas ou forças militares sejam alvo de operações militares;

b) provoca a inanição da população civil como método de fazer a guerra, privando-a dos bens indispensáveis à sobrevivência ou impedindo o envio de socorros, tal como previsto nas Convenções de Genebra;

c) declara ou ameaça, na qualidade de oficial, que não será dado abrigo;

d) mata ou fere à traição combatentes inimigos;

f) mata ou causa lesões graves, utilizando-se indevidamente de uma bandeira de trégua ou branca, a bandeira nacional, as insígnias militares ou o uniforme do inimigo ou das Nações Unidas, assim como os emblemas das Convenções de Genebra.

Crimes de guerra por utilização de meios de guerra proibidos

Art. 16. Utilizar armas, projéteis e materiais e métodos de combate, no quadro de conflito armado de caráter internacional ou de conflito armado de caráter não-internacional que, pela sua própria natureza, causem

ferimentos supérfluos, sofrimentos desnecessários ou provoquem efeitos indiscriminados, em violação do direito internacional aplicável aos conflitos armados, na medida em que tais armas, projéteis, materiais e métodos de combate sejam objeto de uma proibição geral e estejam incluídos em um anexo ao Estatuto de Roma, em virtude de uma alteração aprovada em conformidade com o disposto nos artigos 121 e 123 do Estatuto.

Pena- reclusão de 8 (oito) a 20 (vinte) anos.

Crimes de guerra contra bens protegidos por insígnias ou emblemas distintivos

Art. 17. Atacar, no quadro de um conflito armado de caráter internacional ou conflito armado de caráter não internacional:

a) pessoal, instalações, material, unidades ou veículos que participem numa missão de manutenção da paz ou de assistência humanitária, de acordo com a Carta das Nações Unidas, sempre que estes tenham direito à proteção conferida pelo direito internacional humanitário aos civis ou aos bens civis;

b) edifícios, instalações, material, unidades ou veículos, devidamente assinalados com os emblemas distintivos das Convenções de Genebra ou o pessoal habilitado a usar os mesmos emblemas.

Pena- reclusão de 8 (oito) a 20 (vinte) anos.

Crimes de guerra contra a propriedade

Art. 18. Subtrair, danificar ou destruir bens patrimoniais em larga escala ou de grande valor, sem necessidade militar ou de forma ilegal e arbitrária;

Pena – reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos.

Parágrafo único: Incorre na mesma pena quem saquea uma cidade ou uma localidade, mesmo quando tomada de assalto.

Crimes de guerra contra outros direitos

Art. 19. Declarar abolidos, suspensos ou não admissíveis em tribunal quaisquer direitos e procedimentos dos nacionais da parte inimiga, no quadro de um conflito armado internacional ou não-internacional,

Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos.

Incitamento à guerra

Art. 20. Incitar, pública e repetidamente, o ódio contra um povo com intenção de desencadear uma guerra.

Pena - reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos.

Da Cooperação com o Tribunal Penal Internacional

Art. 23. Para os fins desta lei, a cooperação da República Federativa do Brasil com o Tribunal Penal Internacional envolverá todos os atos necessários para a investigação, persecução, julgamento e aplicação de penas referentes aos crimes sob jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

Art. 24. As autoridades incumbidas de prestar a cooperação preservarão o sigilo na sua execução, quando necessário, bem como garantirão a segurança e a integridade física e psicológica dos investigados, das vítimas, das possíveis testemunhas e de seus familiares.

Art. 25. A cooperação em hipótese alguma poderá ser negada sob o fundamento de inexistência de procedimentos internos que regulamentem a execução da medida solicitada.

Art. 26. As autoridades brasileiras, verificando que o pedido de prisão e entrega atende aos requisitos do art. 91 do Estatuto de Roma, farão expedir o mandado de prisão.

Art. 27. A execução em território nacional de pena privativa de liberdade, proferida pelo Tribunal Penal Internacional, dependerá de celebração de acordo com a República Federativa do Brasil, e será cumprida em estabelecimento prisional federal.

Art. 28. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.