



## **PARECER Nº           , DE 2009**

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 116, de 2008 (nº 94, de 1995, na origem), de autoria da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que *aprova o texto da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994.*

**RELATOR: Senador ROMEU TUMA**

### **I – RELATÓRIO**

Esta Comissão é chamada a opinar sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 116, de 2008 (nº 94, de 1995, na origem), que resulta da Mensagem nº 1.204, de 26 de dezembro de 1994, enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, com fundamento no disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição, para apreciação do texto da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994.

Na Câmara dos Deputados, a mensagem foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que elaborou e aprovou o projeto de decreto legislativo em análise. A proposição passou, em seguida, pelo crivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O ato internacional foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 15 de maio de 2008.



A proposição veio ao Senado Federal, onde foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, em 13 de junho de 2008, e a este Relator, em 23 de junho seguinte, após cumprimento do prazo regimental, durante o qual não recebeu emendas.

## **II – ANÁLISE**

A Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas é um instrumento que integra o arcabouço jurídico da Organização dos Estados Americanos (OEA) e foi firmada no XXIV Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral dessa organização, realizado em Belém do Pará, em junho de 1994.

Do ponto de vista do conteúdo, cuida-se de um ato que se insere no sistema de proteção internacional dos direitos humanos, em consonância com o direito interno correspondente.

A Convenção está articulada em 22 artigos, dentre os quais destacamos o Artigo I, sobre os compromissos gerais dos Estados Partes, que, por seu turno, apresentam o escopo do ato, demonstrando seu caráter radicalmente democrático, e são os seguintes:

- a)* não praticar, nem permitir, nem tolerar o desaparecimento forçado de pessoas, nem mesmo em estado de emergência, exceção ou suspensão de garantias individuais;
- b)* punir, no âmbito de sua jurisdição, os autores, cúmplices e encobridores do delito de desaparecimento forçado de pessoas, bem como da tentativa de praticá-lo;
- c)* cooperar entre si a fim de contribuir para a prevenção, punição e erradicação do desaparecimento forçado de pessoas; e



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Romeu Tuma**

d) tomar as medidas de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de qualquer outra natureza que sejam necessárias para cumprir os compromissos assumidos nessa Convenção.

A mensagem presidencial portadora da Convenção faz-se acompanhar de substancial exposição de motivos do Ministro das Relações Exteriores, de que se podem depreender alguns dos demais aspectos centrais da Convenção.

Conforme a nota ministerial, a Convenção representa um passo decisivo no avanço da proteção dos direitos humanos na região, contribuindo para banir definitivamente das Américas uma das mais deploráveis práticas de perseguição política.

Ponto central do informe ministerial é a extensa justificativa de que o tratado se ajusta ao ordenamento jurídico nacional, como nos seguintes trechos:

Destaque especial merece o fato de que o texto da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (...) conforma-se inteiramente aos pontos de vista do Governo brasileiro na matéria, manifestados por ocasião da prolongada negociação sobre o projeto.

Exemplos disso são a definição do desaparecimento forçado de pessoas como ofensa de “natureza hedionda”, que facilita sua tipificação no Brasil, e a restrição ao preâmbulo da Convenção do conceito de “crime de lesa-humanidade”, de modo a impedir que uma expressão ainda carente de precisa definição jurídica constasse de seus artigos.

Respeitados integralmente os limites que definem a soberania dos Estados, o diploma legal em apreço apresenta-se como um instrumento inteiramente concorde com a moderna doutrina e prática do direito internacional, incorporando princípios jurídicos avançados e já hoje consensuais na matéria, como o que exclui a alegação da obediência devida como eximindo de responsabilidade penal em casos de desaparecimento forçado.

Tal, entretanto, não é o entendimento manifestado pelo Ministério da Defesa. Por meio do Ofício 13.206-GM/Aspar-MD, o Chefe da Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa nos enviou a Informação nº 417, da



Consultoria Jurídica daquele Ministério, cuja alegação central reside no questionamento de que o Artigo IX da Convenção estaria em conflito com o princípio do juiz natural e com o disposto na Constituição no que diz respeito à Justiça Militar.

O Artigo IX da Convenção tem a seguinte regra:

Os suspeitos dos atos constitutivos do delito de desaparecimento forçado de pessoas só poderão ser julgados pelas jurisdições de direito comum competentes, em cada Estado, com exclusão de qualquer outra jurisdição especial, particularmente a militar.

O parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa considera que tal dispositivo viola o ordenamento jurídico brasileiro. O juiz natural define-se como autoridade constitucionalmente competente para o julgamento. O Artigo IX da Convenção excluía, abstratamente, eventual julgamento que poderia ser da competência da Justiça Militar. E esse ramo do Judiciário foi instituído pela Constituição Federal, em seus artigos 122 a 124.

Ademais, alguns delitos tipificados no Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, poderiam estar relacionados com o desaparecimento de pessoas e, dessa forma, não poderiam ter seus agentes subtraídos do julgamento conduzido pelo juiz constitucionalmente competente para a causa, que, no caso, é o juiz militar.

A Justiça Militar, no Brasil, não poderia ser considerada juízo de exceção, e nem mesmo se poderia afirmar, segundo o parecer mencionado, que os julgamentos conduzidos pelos juízes castrenses resultam em sentenças mais brandas, o que, evidentemente, configuraria privilégio, tornando-se realmente necessário que a Convenção restringisse essa atuação.

Ante esse conflito, e havendo a possibilidade de se fazerem reservas no tratado, o parecer do Ministério da Defesa sustenta que a Mensagem nº 1.204, de 26 de dezembro de 1994, deveria ter sua devolução requerida pelo Poder Executivo, para que este apusesse a reserva ao Artigo IX, e, então, tornar sua tramitação no Legislativo. Interessante notar que o parecer



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Romeu Tuma**

postula que o próprio Congresso poderia adotar a reserva, seguindo doutrina de Celso de Albuquerque Mello, mas não avança nessa tese, preferindo recomendar a devolução ao Executivo para esse ato.

Apoiado no parecer, o então Ministro de Estado da Defesa, Embaixador José Viegas, chegou a endereçar o Aviso 553/MD, nesse teor, ao então Ministro da Casa Civil, Sr. José Dirceu, datado de 17 de dezembro de 2003. Não sobreveio, entretanto, requisição da mencionada mensagem ao Congresso Nacional, e, destarte, sua tramitação teve continuidade.

Como vimos, a despeito de o parecer ter alinhado o argumento de ser possível manifestar a reserva a dispositivo do tratado pelo próprio Congresso Nacional, não avança nessa possibilidade e recomenda apenas o pedido de devolução pelo Executivo, para que este próprio efetue esse ato, o que, contudo, não foi feito.

Esposamos um entendimento intermediário, baseado na doutrina do ilustre internacionalista Francisco Rezek, que prescinde da devolução da mensagem ao Poder Executivo para a adoção da pretendida e recomendável reserva.

Em primeiro lugar, examinemos o instituto da reserva. Tal ressalva a dispositivo de tratado é ato de direito internacional e, portanto, não pode ser praticado em sua forma final pelo Congresso Nacional, que não possui personalidade jurídica de direito internacional. A reserva é ato próprio do Poder Executivo, seja no ato da assinatura, seja quando da ratificação.

Todavia, conforme o ensinamento de Francisco Rezek, uma vez que o tratado permita reservas, o Congresso, durante sua fase de apreciação, pode aprovar restrições a dispositivos do acordo, que serão obrigatoriamente transformadas em reservas quando o Governo encaminhar a ratificação ao depositário.

Essa doutrina está assim expressa por Rezek, em seu “Direito Internacional Público – Curso Elementar”, Ed. Saraiva, 2006, às pags. 68 e 69:



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Romeu Tuma**

A responsabilidade pela negociação torna o Executivo, e ele somente, hábil para opor reservas quando da assinatura de um pacto coletivo. (...) Cuida-se de saber se se podem aditar ressalvas no âmbito do Legislativo, formulando-as quando o governo delas não tenha cogitado em absoluto, ou somando restrições novas àquelas já pretendidas por este. Do ponto de vista jurídico, tal problema se confunde com o de saber se pode o parlamento aprovar tratado *suprimindo* as reservas desejadas pelo governo. Tudo, porém, no pressuposto de que o tratado em questão admite reservas, ou pelo menos não as proíbe. **Atento aos limites acaso estabelecidos no tratado que examina, tem o Congresso Nacional o poder de aprová-lo com restrições – que o governo, à hora de ratificar, traduzirá em reservas –**, como ainda o de aprová-lo com declarações de desabono às reservas acaso feitas na assinatura – e que não poderão ser confirmadas, desse modo, na ratificação. Nada há que fundamente, com poder jurídico de convencimento, a tese de que a aprovação só se concebe em termos integrais. Bem o explicou Haroldo Valladão, como consultor jurídico do Itamaraty, em parecer de 2 de abril de 1961. Accioly, por seu turno, viu como legítima a recomendação do abandono de certa reserva que o governo fizera ao assinar certo pacto multilateral, expressa pelo Congresso no decreto legislativo aprobatório. (grifo nosso)

Observe-se que a Convenção, em seu Artigo XIX, admite expressamente reservas, assim formulado:

Os Estados poderão formular reservas a esta Convenção no momento de assiná-la, ratificá-la ou de a ela aderir, contanto que não sejam incompatíveis com o objeto e o propósito da Convenção e versem sobre uma ou mais disposições específicas.

Portanto, satisfeitas as condições e tendo em vista o sistema jurídico brasileiro, cujo princípio do juiz natural envolve constitucionalmente a justiça militar, propomos neste parecer que, no art. 1º do projeto de decreto legislativo em análise, seja expressa a restrição do Congresso Nacional ao Artigo IX da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, para que esta se transforme em reserva ao mesmo Artigo IX pelo Poder Executivo, quando da ratificação.

### **III – VOTO**



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Romeu Tuma**

Por todo o exposto, e visto que está observada a adequação constitucional, legislativa e regimental, o voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 116, de 2008 com seguinte emenda:

**EMENDA Nº – CRE**

Dê-se ao *caput* do art. 1º do Projeto de Decreto Legislativo nº 116, de 2008, a seguinte redação:

“**Art. 1º** É aprovado o texto da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994, com restrição ao seu Artigo IX, tendo em vista a permissão contida em seu Artigo XIX.

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator