

ROSA-OHCHR-2022-08-03

Santiago, 02 de agosto de 2022

MAT: Opinião técnica ao Projeto de Lei No 6240/2013

Excelentíssimo Senhor Deputado Orlando Silva,

Dirijo-me a Vossa Excelência, na qualidade de Representante Regional do Escritório para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos, que tem por mandato apoiar a promoção e proteção de todos os direitos humanos universalmente reconhecidos, nos termos da Resolução da Assembleia Geral 48/141, e em resposta a consulta formulada por meio do Ofício 169/2022-P, que solicita análise do Projeto de Lei 6240/2013, de autoria do Senador Vital do Rêgo, que tipifica o crime de desaparecimento forçado de pessoa e o considera crime hediondo.

Em setembro de 2021, o Brasil foi examinado pelo Comitê das Nações Unidas sobre desaparecimentos forçados, que é o órgão que monitora o cumprimento das obrigações dos Estados no âmbito desta Convenção. Após o diálogo construtivo com a delegação brasileira, o Comitê adotou uma série de recomendações, incluindo a recomendação de tipificar o crime de desaparecimentos forçados.

De acordo com suas regras de procedimento, o Comitê solicitou ao Estado Parte fornecer, até 27 de setembro de 2022, informações sobre a implementação das recomendações contidas nos parágrafos 13 (informações estatísticas), 15 (crime de desaparecimento forçado) e 19 (jurisdição militar).

Nesse sentido, foi com satisfação que recebi a referida solicitação, que permite ao nosso Escritório orientar a Câmara dos Deputados para a adoção de legislação que cumpra com os compromissos internacionais firmados voluntariamente pelo Estado brasileiro.

Na análise anexa, sustentamos que a aprovação deste projeto representa um avanço, para que o Brasil integre prontamente o crime de desaparecimento forçado em sua legislação penal, de acordo com o disposto nas normas internacionais, dada a gravidade do crime objeto da tipificação.

Exmo. Senhor
Deputado Orlando Silva
Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias
Câmara dos Deputados
Brasil

Através da resolução 14/10¹, de 18 de junho de 2010, o Conselho de Direitos Humanos solicitou ao Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados um estudo sobre as melhores práticas existentes, com o objetivo de ajudar os Estados Parte a melhorar sua legislação nacional e desenvolver novas disposições sobre o tema do desaparecimento forçado. O estudo apresenta diretrizes com melhores práticas em relação a tipificação penal do desaparecimento forçado e trazendo recomendações para os Estados.

Aproveito para renovar votos de estima e consideração.

Atenciosamente,



Jan Jarab
Representante Regional para América do Sul
Alto Comissariado das Nações Unidas
para os Direitos Humanos

¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/179/57/PDF/G1017957.pdf?OpenElement>

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI 6240/2013, DE AUTORIA DO SENADOR VITAL DO RÊGO, TIPIFICA O CRIME DE DESAPARECIMENTO FORÇADO DE PESSOA E O CONSIDERA CRIME HEDIONDO

Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos no contexto dos desaparecimentos forçados

O desaparecimento forçado constitui uma grave violação dos direitos humanos uma vez que tal ato repercute na violação de vários direitos, reconhecidos pelos inúmeros instrumentos internacionais de direitos humanos, incluindo: o direito ao reconhecimento como pessoa perante a lei; o direito à liberdade e segurança da pessoa; o direito de não ser submetido a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; o direito à vida, quando a pessoa desaparecida é morta; o direito à identidade; o direito a um julgamento justo e às garantias judiciais; o direito a um recurso efetivo, incluindo reparação e compensação; o direito de saber a verdade sobre as circunstâncias de um desaparecimento.

O desaparecimento forçado também infringe muitos direitos econômicos, sociais e culturais das vítimas, incluindo parentes e comunidades afetadas. Os desaparecimentos forçados têm impactos em vários direitos garantidos pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como o direito à proteção e assistência à família; o direito a um padrão de vida adequado; o direito à saúde; e o direito à educação.

As disposições que protegem contra os desaparecimentos forçados estão contidas em vários instrumentos jurídicos internacionais, dentre eles:

- A Declaração Universal dos Direitos Humanos
- A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (ICED)
- A Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado
- Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)
- A Convenção contra a Tortura e Outras Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes
- Princípios Básicos e Diretrizes das Nações Unidas sobre recursos e procedimentos sobre o direito de qualquer pessoa privada de sua liberdade de recorrer a um tribunal (A/HRC/30/37)
- A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias
- A Convenção sobre os Direitos da Criança
- As Regras Mínimas Padrão para o Tratamento de Presos
- Código de Conduta para Agentes de Aplicação da Lei
- Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas sob Qualquer Forma de Detenção ou Prisão
- Os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Agentes da Lei
- A Declaração de Princípios Básicos de Justiça para Vítimas de Crime e Abuso de Poder

Com exceção da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (atualmente em trâmite legislativo), todos os instrumentos mencionados foram ratificados ou adotados pelo Estado Brasileiro.

No âmbito regional, o Estado Brasileiro também ratificou, em 26 de julho de 2013, a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas².

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8766.htm

A obrigação do Estado Brasileiro de tipificar o delito de Desaparecimento Forçado

O Brasil ratificou a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados em 29 de novembro de 2010³. Um dos compromissos estabelecidos pela Convenção é a tipificação do crime sobre desaparecimentos forçados, nos termos do artigo 4, que afirma que “cada Estado Parte tomará as medidas necessárias para assegurar que o desaparecimento forçado constitua crime em conformidade com o seu direito penal”.

Dessa forma, todo Estado Parte da Convenção deve tipificar o crime de desaparecimento forçado considerando as disposições dos artigos 1 a 7, com vistas a dar cumprimento a obrigação constante no artigo 4.

No âmbito do exame do cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado Brasileiro, o Comitê sobre Desaparecimentos Forçados (CED) manifestou conhecimento sobre a existência do PL 6240/2013 e enfatizou que o Estado Parte deve tomar as medidas necessárias para a adoção do delito autônomo de desaparecimento forçado, garantindo que sua definição seja totalmente compatível com o artigo 2 da Convenção⁴.

Nesse sentido, em suas conclusões finais o Comitê teceu uma série de recomendações ao Estado Brasileiro para que possa cumprir com as obrigações estabelecidas na Convenção, dispostas a seguir:

“Ofensa de desaparecimento forçado

14. O Comitê está preocupado com o fato de o Estado parte ainda não ter adotado um ofensa ao desaparecimento forçado. Ele observa que o Projeto de Lei nº 6240/2013 ainda não foi aprovado, e que, embora preveja circunstâncias agravantes, a penalidade prevista de 6 a 10 anos de prisão não reflete a gravidade da ofensa, em particular se circunstâncias atenuantes são aplicadas. O Comitê também registra a afirmação do Estado parte durante o diálogo que a Convenção não poderia ser aplicada aos casos já cobertos pelo Lei de Anistia (No. 6683/1979), porque elas eram anteriores à entrada em vigor da Convenção.

No entanto, e levando em conta a natureza contínua do desaparecimento forçado, o Comitê está preocupado com as limitações na aplicação do delito de desaparecimento, uma vez adotada, que a Lei de Anistia iria impor (arts. 2, 4, 7 e 8).

15. O Comitê recomenda que o Estado parte tome as medidas necessárias:

(a) Para acelerar a adoção de uma ofensa autônoma de aplicação desaparecimento, assegurando que sua definição seja totalmente compatível com o artigo 2 do Convenção e que prevê sanções apropriadas que levem em conta sua extrema seriedade;

(b) Para garantir que a aplicação da ofensa adotada em casos de desaparecimento que começou antes de sua entrada em vigor, mas continuou depois disso é não sujeito a quaisquer limitações, incluindo as que possam ser impostas com base no Lei de Anistia.

³ Decreto 8767, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8767.htm

⁴ CED/C/BRA/CO/1 Disponível em

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fBRA%2fCO%2f1&Lang=en

Desaparecimento forçado como um crime contra a humanidade

16. O Comitê observa a afirmação do Estado parte de que o Estatuto de Roma estava "na íntegra". validade" em seu sistema judicial - ou seja, é aplicada pelos tribunais - e que, uma vez que, sob o Estatuto, o desaparecimento forçado foi classificado como um crime contra a humanidade quando cometido como parte de um ataque generalizado ou sistemático dirigido contra qualquer população civil, o sistema jurídico nacional o tratou da mesma forma. No entanto, o Comitê lamenta a falta de clareza sobre se os tribunais penais domésticos podem aplicar diretamente o Estatuto, incluindo o sanções previstas, para garantir o processo e a sanção dos indivíduos suspeito de ter cometido crimes contra a humanidade (art. 5).

17. O Comitê recomenda que o Estado parte tome as medidas necessárias para reconhecer explicitamente o desaparecimento forçado como um crime contra a humanidade em seu país. legislação.

Considerando os requisitos impostos pela Convenção, o PL 6.240/2013, em sua versão original, atende à norma relativa à classificação do crime de desaparecimento forçado, quais sejam:

O caput do artigo que define o crime de desaparecimento forçado corresponde quase *ipsi literis* a definição do artigo 2 da Convenção, que dispõe como desaparecimento forçado "a prisão, a detenção, o sequestro 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". Além disso, o projeto prevê que, mesmo que a privação de liberdade tenha sido realizada de forma legal, sua posterior ocultação ou a ausência de informação sobre o paradeiro da pessoa será suficiente para caracterizá-la como crime.

Os parágrafos 1 a 3 do PL 6.240/2013 correspondem ao disposto no artigo 6 da Convenção:

"Artigo 6

1. Cada Estado Parte tomará as medidas necessárias para responsabilizar penalmente, ao menos:

a) Toda pessoa que cometa, ordene, solicite ou induza a prática de um desaparecimento forçado, tente praticá-lo, seja cúmplice ou participe do ato;

b) O superior que:

i) Tiver conhecimento de que os subordinados sob sua autoridade e controle efetivos estavam cometendo ou se preparavam para cometer um crime de desaparecimento forçado, ou que tiver conscientemente omitido informação que o indicasse claramente;

ii) Tiver exercido sua responsabilidade e controle efetivos sobre as atividades relacionadas com o crime de desaparecimento forçado; e

iii) Tiver deixado de tomar todas as medidas necessárias e razoáveis a seu alcance para prevenir ou reprimir a prática de um desaparecimento forçado, ou de levar o assunto ao conhecimento das autoridades competentes para fins de investigação e julgamento.

c) O inciso b) acima não deve ser entendido de maneira a prejudicar normas superiores de responsabilidade aplicáveis em conformidade com o direito internacional a um comandante militar ou a pessoa que efetivamente atue como um comandante militar.

2. Nenhuma ordem ou instrução de uma autoridade pública, seja ela civil, militar ou de outra natureza, poderá ser invocada para justificar um crime de desaparecimento forçado.

O parágrafo 4 do PL 6.240/2013 observa o fato de a vítima sofrer lesões graves ou um aborto no contexto da privação de liberdade e estabelece como circunstâncias agravantes do crime. Da mesma forma, estão previstas penas mais altas se o desaparecimento durar mais de 30 dias, se a vítima for uma criança ou adolescente, uma pessoa com deficiência ou uma mulher grávida, entre outras que impliquem ter sua capacidade de resistência diminuída. Nesse sentido, a resposta penal tem maior rigidez quando a ação é movida contra pessoas mais vulneráveis.

Portanto, o PL 6.240/2013 cumpre com os dispositivos do artigo 7 da Convenção:

Artigo 7

1. O Estado Parte fará com que o crime de desaparecimento forçado seja punível mediante penas apropriadas, que considerem a extrema gravidade desse crime.

2. Os Estados Partes poderão definir:

a) Circunstâncias atenuantes, especialmente para pessoas que, tendo participado do cometimento de um desaparecimento forçado, efetivamente contribuam para a reaparição com vida da pessoa desaparecida, ou possibilitem o esclarecimento de casos de desaparecimento forçado, ou a identificação dos responsáveis por um desaparecimento forçado;

b) Sem prejuízo de outros procedimentos penais, circunstâncias agravantes, especialmente em caso de morte da pessoa desaparecida ou do desaparecimento forçado de gestantes, menores, pessoas com deficiência ou outras pessoas particularmente vulneráveis.

Dentro das atenuantes de responsabilidade, se considera a colaboração premiada no caso de que a pessoa imputada seja réu primária e tenha colaborado, voluntariamente, para a localização da vítima e a identificação dos demais coautores do crime e das circunstâncias do desaparecimento.

O projeto também estabelece que o crime de desaparecimento tem natureza permanente e que ele continua sendo consumado enquanto a pessoa não for libertada ou não for esclarecida sua condição ou paradeiro, ainda que tenha falecido, dando cumprimento, assim, ao disposto no artigo 8 da Convenção.

O artigo 8 da Convenção dispõe:

Artigo 8

Sem prejuízo do disposto no Artigo 5,

1. O Estado Parte que aplicar um regime de prescrição ao desaparecimento forçado tomará as medidas necessárias para assegurar que o prazo da prescrição da ação penal:

a) Seja de longa duração e proporcional à extrema seriedade desse crime; e

b) Inicie no momento em que cessar o desaparecimento forçado, considerando-se a natureza contínua desse crime.

2. Cada Estado Parte garantirá às vítimas de desaparecimento forçado o direito a um recurso efetivo durante o prazo de prescrição.

Importante observar que existem outros aspectos relacionados aos desaparecimentos forçados que poderiam ser tratados em um ou mais projetos de lei, de maneira a complementar esse avanço em matéria penal a fim de alcançar o tratamento ideal e integral do assunto sob a ótica dos direitos humanos, de acordo com os compromissos adquiridos na matéria.

Nesse sentido, esta casa legislativa poderia avançar na adoção de referências ao dever de manutenção de um registo estatístico completo e desagregado sobre a ocorrência do crime, bem como à criação de um aparelho público com a finalidade e meios de abordar adequadamente um ou vários planos de busca.

Além disso, o Comitê sobre Desaparecimentos Forçados em suas observações para o Brasil, chama atenção a necessidade de excluir a jurisdição militar para a apreciação dos casos de desaparecimentos forçados:

“18. O Comitê observa a afirmação do Estado parte de que o quadro legal existente, incluindo a Lei nº 13491/2017, descartou a jurisdição militar para casos de aplicação. No entanto, o Comitê observa que, sob certas condições especificadas em esta lei, a jurisdição é transferida dos tribunais civis para os militares em casos de crimes intencionais contra a vida cometida por militares contra civis. O Comitê também observa que, de acordo com o Estado parte, na ausência de um delito autônomo, casos de desaparecimento são tratados sob outros delitos, incluindo homicídio intencional.

Em vista disso, o Comitê está preocupado com os casos em que o desaparecimento forçado é investigado como um delito, como homicídio intencional, poderia estar sob a jurisdição de tribunais militares. A este respeito, preocupa-se com informações que, em 2018, o Estado da Bahia O Tribunal de Justiça decidiu, precisamente com base na Lei nº 13491/2017, que o caso do o suposto desaparecimento forçado de David Fiúza no Estado da Bahia em 2014 caiu sob o domínio militar jurisdição. O Comitê reafirma sua posição de que, por uma questão de princípio, todos os casos de desaparecimento forçado devem ser tratados somente pelas autoridades civis ordinárias competentes (art. 11).

19. Recordando sua declaração sobre desaparecimento forçado e jurisdição militar, o Comitê recomenda que o Estado parte tome rapidamente as medidas necessárias para assegurar que a investigação e o processo judicial dos casos de desaparecimento forçado seja expressamente excluídos da competência dos tribunais militares.”