



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos
Departamento de Organismos Internacionais
Divisão de Divisão de Assuntos Humanitários e Migrações

Comissão Nacional para Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário (CNDIH)

RELATÓRIO DE ATIVIDADES – 2024

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório apresenta os avanços alcançados desde a recriação da Comissão Nacional para Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário (CNDIH) pelo Decreto nº 11.752, de outubro de 2023. Extinta em 2019 e retomada em abril de 2024, a Comissão reafirma o compromisso do Brasil com a promoção e implementação do Direito Internacional Humanitário (DIH), nos âmbitos nacional e internacional.

Foram tomadas medidas para consolidar a estrutura da Comissão e definir suas prioridades estratégicas. A CNDIH deu início a ações voltadas ao estudo de compatibilidade da legislação nacional com o DIH, à tramitação do Projeto de Lei dos Emblemas (PL 8754/17) e ao fortalecimento da proteção de bens culturais, incluindo a participação no Comitê da UNESCO para Proteção de Bens Culturais. A atuação do Brasil em temas emergentes, como sistemas letais de armas autônomas, e sua presença ativa em fóruns globais reforçam o compromisso do país com a difusão e a efetiva implementação do Direito Internacional Humanitário.

1. INTRODUÇÃO

A Comissão Nacional para Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário (CNDIH), recriada pelo Decreto nº 11.752, de 25 de outubro de 2023, realizou sua primeira reunião em 23 de abril de 2024, marcando a retomada de suas atividades após sua extinção em 2019.

A Comissão é órgão consultivo das autoridades brasileiras que objetiva promover, facilitar, divulgar e favorecer a aplicação do DIH no âmbito nacional. É também instrumento por meio do qual se busca fortalecer as credenciais diplomáticas do Brasil como importante ator humanitário e país promotor da paz.

Este relatório, de natureza voluntária, é resultado do compromisso do governo brasileiro com a implementação do direito internacional humanitário no país, apresentado durante a 34ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, realizada em Genebra, entre 28 e 31 de outubro de 2024. Seu

objetivo é apresentar os avanços alcançados desde a recriação da Comissão na promoção do direito internacional humanitário no país.

O Brasil é parte dos principais tratados de DIH, entre eles as quatro convenções de Genebra de 1949, seus protocolos de 1977, a convenção sobre proteção de bens culturais de 1954 e o Estatuto de Roma de 1998. Nessa qualidade, o país deve “respeitar e fazer respeitar” as normas de DIH, obrigação normalmente entendida como necessidade de desenvolver ações de difusão e de promoção da implementação nacional das normas de DIH.

No que diz respeito à limitação dos meios e métodos de guerra, o Brasil tomou medidas significativas para promover a proibição de todas as armas de destruição em massa (ADM). Uma delas foi a participação ativa do país nas negociações que levaram à adoção do Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), tendo sido o Brasil o primeiro Estado a assiná-lo, em setembro de 2017.

2. REUNIÕES E DELIBERAÇÕES DA CNDIH

Após ser extinta em 2019, a Comissão retomou suas atividades em 23 de abril de 2024, com sessão de reinauguração realizada na sala C do Anexo II do Palácio Itamaraty. A sessão foi presidida pela Embaixadora Gilda Motta Santos Neves, que destacou a oportunidade do relançamento da Comissão, considerando as comemorações dos 75 anos das Convenções de Genebra em 2024 e a eleição do Brasil para compor o Comitê para a Proteção de Bens Culturais em Casos de Conflito Armado da UNESCO, pela primeira vez.



O Chefe da Delegação Regional do CICV, Alexandre Formisano, ressaltou a importância da Comissão no atual contexto internacional de crise do multilateralismo, enfatizando a necessidade de manter um olhar prospectivo sobre questões emergentes como armas autônomas e inteligência artificial. O Assessor Jurídico da Delegação Regional do CICV, Gabriel Valladares, apresentou um panorama sobre o funcionamento de comissões nacionais de DIH, destacando que existem aproximadamente 95 comissões no mundo.

A Secretaria-Executiva da Comissão é exercida pela Divisão de Assuntos Humanitários e Migrações (DHUM) do Ministério das Relações Exteriores, conforme estabelecido no artigo 5º do Decreto nº 11.752, de 25 de outubro de 2023.

2.1 Membros

São membros da Comissão (conforme Portaria MRE nº 604, de 22 de abril de 2024, e Portaria nº 324, de 29 de fevereiro de 2024):

I - Ministério das Relações Exteriores

- a) Titular: Embaixadora GILDA MOTTA SANTOS NEVES (Presidente)
- b) Suplente: Secretária ISABEL SOARES DA COSTA (Vice-presidente)

II - Casa Civil da Presidência da República

- a) Titular: PEDRO HELENA PONTUAL MACHADO
- b) Suplente: NICOLAU DE MEDEIROS FAUSTINO

III - Ministério da Defesa

- a) Titular: Coronel CARLOS ALBERTO FERREIRA LOPES CORA
- b) Suplente: Capitão-de-Fragata GUSTAVO HENRIQUE SCHNEIDER ARUEIRA

IV - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

- a) Titular: CLARA MARTINS SOLON
- b) Suplente: LUCIANA PERES

V - Ministério da Justiça e Segurança Pública

- a) Titular: LUANA MARIA GUIMARÃES CASTELO BRANCO MEDEIROS
- b) Suplente: PEDRO HENRIQUE DE MORAES CÍCERO

Comitê Internacional da Cruz Vermelha (Observador)

- a) ALEXANDRE FORMISANO - Chefe da Delegação Regional para Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai
- b) GABRIEL VALLADARES - Assessor Jurídico da Delegação Regional

2.2 Métodos de Trabalho

Para conduzir seus trabalhos, a Comissão decidiu:

- a) realizar **estudo de compatibilidade** da legislação nacional, com o fim de atualizar documento que mapeia a situação brasileira até 2002.

- b) elaborar plano de ação com prioridades de atuação;
- c) aprovar a ata das reuniões, item importante para a elaboração de relatórios anuais;
- d) criar subcomitês temáticos, quando for necessário;
- e) dar visibilidade à CNIDH, por meio de página eletrônica,
- f) manter interlocução com atores relevantes, no governo, autoridades legislativas (para produzir projetos de lei e acompanhar sua tramitação) e organismos internacionais, inclusive por meio de gestões e atividades de divulgação;
- g) elaborar de informes temáticos, quando necessário: públicos ou sigilosos;
- h) integrar comunidade virtual de comissões nacionais.

2.3 Plano de Trabalho: Prioridades de Atuação

A Comissão estabeleceu três eixos prioritários de atuação:

- a) Sistemas Letais de Armas Autônomas (LAWS);
- b) Projeto de Lei do Emblema (PL 8754/17); e
- c) Proteção de Bens Culturais (Convenção de 1954).

2.1 Sistemas Letais de Armas Autônomas (LAWS)

Debater o tema dos sistemas autônomos de armas letais (LAWS). O Brasil tem adotado postura assertiva nessa agenda desde antes da formação do GGE sobre o tema no âmbito da CCAC, por ocasião da V Conferência de Revisão dessa Convenção, em 2016. O país esteve presente em todas as reuniões anteriores à conformação do GGE e atuou para defender a necessidade de regulação do uso dos novos sistemas. Em 2022 e 2023, em demonstração adicional do compromisso do país com o tema, o Brasil presidiu o GGE/LAWS.

2.2 Projeto de Lei do Emblema (PL 8754/17)

Acompanhamento da tramitação legislativa do Projeto de Lei 8754/2017 (PL 8754/2017), que dispõe sobre o uso e a proteção dos emblemas da Cruz Vermelha, do Crescente Vermelho e do Cristal Vermelho, com articulação junto ao Congresso Nacional, incluindo interlocução com a Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados.

A proteção dos emblemas que usam membros do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho bem como os corpos sanitários das Forças Armadas, tanto em tempo de conflito armado, como em tempo de paz, deve ser reconhecida pela legislação nacional de cada Estado Parte, segundo as Convenções de Genebra de 1949 e os Protocolos Adicionais de 1977. Os países devem estabelecer, na sua legislação nacional, medidas destinadas a prevenir, eliminar e reprimir todos os casos de abuso do uso do emblema. O PL 8754/17 contou com a participação do CICV e da academia para propor o texto.

Sua transformação em lei representa passo crucial para a plena implementação das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil no âmbito das Convenções de Genebra de 1949 e de seus Protocolos Adicionais. A proposição, que já obteve pareceres favoráveis da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)

e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), aguarda deliberação no Plenário da Câmara dos Deputados. Seu texto foi elaborado com a participação substantiva do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da academia, assegurando sua conformidade com os mais elevados padrões do direito internacional humanitário.

Foram iniciadas gestões junto ao Poder Legislativo, que incluíram articulação com a Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados e interlocução direta com parlamentares-chave.

2.3 Proteção de Bens Culturais

Em dezembro de 2023, o Brasil foi eleito, pela primeira vez, para compor o Comitê para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, com mandato de 2023 a 2027. A eleição, inédita, representou momento histórico, uma vez que essa será a primeira participação do país neste importante órgão desde sua criação, sob os auspícios do Segundo Protocolo (1999) à Convenção de Haia de 1954. Em sua primeira participação no Comitê, o Brasil, por meio da Embaixadora Paula Alves de Souza, Delegada Permanente junto à UNESCO, reafirmou o compromisso nacional com o papel da cultura como vetor de construção da paz e ressaltou a importância de uma abordagem transversal do direito humanitário, bem como a necessidade de aplicação universal dos mecanismos de salvaguarda previstos na Convenção.

A CNDIH elencou como prioridade da atuação brasileira no Comitê da Convenção de 1954 a proteção de bens culturais de refugiados e a salvaguarda de lugares e práticas tradicionais indígenas. Foi criado subcomitê temático para o tema, sob coordenação da Divisão de Assuntos Multilaterais Culturais (DAMC) do Ministério das Relações Exteriores, com participação de representantes do Ministério da Cultura e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). A Coordenação Geral de Memória do Tráfico Transatlântico e Escravidão do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania também foi convidada. A primeira reunião do subcomitê ocorreu em 27 de setembro de 2024, e tratou de temas como a possibilidade de contribuição – ainda que simbólica – do Brasil ao Fundo da Convenção de 1954, bem como da viabilidade de acesso ao fundo.

Nessa ocasião, também foi avaliada pelo grupo a possibilidade de propor a inscrição de sítios nacionais significativos na lista de proteção reforçada da Convenção (“blue shield”), a exemplo do novo Museu Nacional, da Praça dos Três Poderes, do Sítio Arqueológico Cais do Valongo e da Cachoeira do Iauaretê. Estas propostas trariam uma mensagem importante de política externa, especialmente por incorporar tipologias pouco utilizadas na Convenção, associadas a lugares de memória de populações tradicionais.

3. PRINCIPAIS REALIZAÇÕES

2.2.1 Atividades da Secretaria Executiva

Após a primeira reunião, a Secretaria-Executiva criou [site interno](#) para os membros da Comissão e iniciou a adesão à Plataforma Brasil Participativo (Participa+), visando facilitar a coordenação com outros órgãos governamentais e o diálogo com organizações da sociedade civil. Foram tomadas medidas administrativas para que a designação dos membros da CNDIH seja feita por delegação do chanceler ao Secretário de Temas Multilaterais Políticos (SAMP) do Itamaraty.



Está concluído o processo de integração da CNDIH à comunidade virtual de comissões nacionais de DIH junto ao CICV, visando o compartilhamento de boas práticas e experiências.

A DHUM, ademais, recomendou à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) contribuição do Brasil no valor de CHF 100.000 (cem mil francos suíços) ao CICV, o que foi anunciado como compromisso brasileiro durante a 34a Conferência Internacional do Movimento da Cruz Vermelha. A contribuição foi efetivada no início de 2025.

3.2.2 Adequação da Legislação Brasileira: Levantamento Preliminar

Em levantamento preliminar ao Estudo de Compatibilidade, verificou-se que o Brasil ratificou os principais instrumentos do direito internacional humanitário (DIH), incluindo as quatro Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais.

De maneira geral, a implementação do DIH no Brasil está bastante avançada em termos de adequação da doutrina e manuais militares, bem como de sua incorporação aos currículos militares e às regras de engajamento para desdobramento de tropas em operações de paz, entre outros aspectos operacionais.

Quanto à difusão do DIH, diversos atores no Brasil vêm buscando tornar mais conhecido esse ramo do direito internacional: desde academias militares, universidades e centros de pesquisa até instituições governamentais, como o Ministério da Defesa, as Forças Armadas e os institutos de pesquisa vinculados a essas instituições.

Para completar seu quadro normativo em matéria de DIH, resta ao Brasil a ratificação de dois instrumentos:

- a) Convenção sobre Munições Cluster (2008), que proíbe o uso, transferência, produção e armazenamento de bombas de fragmentação, estabelece padrões internacionais para assistência às vítimas e propõe mecanismos de cooperação internacional para limpeza de áreas contaminadas; e
- b) Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares - TPAN (2017), que proíbe o uso, posse, teste e transferência de armas nucleares, estabelece marco jurídico abrangente para o desarmamento nuclear. O tema foi incluído no Plano Plurianual do Ministério das Relações Exteriores.

Registre-se, ademais, que o art. 146 da IV Convenção de Genebra de 1949 prevê a obrigação de tipificar como crimes na legislação doméstica as infrações graves à Convenção, bem como de processar e julgar os seus autores.

Há jurisprudência do STF (RHC 121.835 AgR/PE, Rel. Min. Celso de Mello, 13/10/2015) e do STJ (REsp. 1.798.903-RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 25/09/2019) no sentido de que não seria possível utilizar tipo penal descrito apenas em tratado internacional para tipificar condutas internamente, sob pena de se violar o princípio da legalidade. Assim, as infrações à IV Convenção de Genebra e os crimes tipificados pelo Estatuto de Roma somente poderiam ser objeto de investigação e persecução penal no Brasil caso haja lei em sentido formal que os tipifique e determine suas penas.

A CNDIH poderia exercer papel relevante no processo de avaliação e eventual recomendação quanto à ratificação destes instrumentos, além da adequação da legislação doméstica em relação a tipificação de crimes internacionais, em coordenação com os órgãos competentes do governo brasileiro.

O Estudo de Compatibilidade será fundamental para os trabalhos futuros da Comissão. Trata-se da atualização do estudo que foi publicado no livro “O Brasil e o Direito Internacional dos Conflitos Armados”, de Tarcisio Dal Maso Jardim, publicado em 2006.

3.1 Promoção das normas e dos princípios de direito internacional humanitário no Brasil

3.2.1 Iniciativas Legislativas

A Comissão priorizou o acompanhamento do Projeto de Lei 8754/2017, que trata da proteção dos emblemas da Cruz Vermelha, do Crescente Vermelho e do Cristal Vermelho. Foram realizadas gestões junto ao Congresso Nacional, incluindo articulação com a Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados.

Em dezembro de 2024, a Presidente da CNDIH, Embaixadora Gilda Motta Santos Neves, dirigiu ofício à Senadora Mara Gabrilli solicitando audiência para tratar do PL 8754/2017.

3.2.1 Seminário comemorativo aos 75º aniversário das Convenções de Genebra

Em 3 de setembro, O Ministério das Relações Exteriores do Brasil e a Delegação Regional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) para Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, realizou, no Instituto Rio Branco, Seminário comemorativo aos 75º aniversário das Convenções de Genebra, que contou com o apoio da Comissão Nacional para Difusão e Implementação do DIH (CADIH). O evento está disponível no [You Tube](#).

O seminário representou oportunidade de aumentar a conscientização sobre a importância do Direito Internacional Humanitário (DIH) nos conflitos armados contemporâneos, sua contínua relevância e capacidade de adaptação às realidades no terreno, além da necessidade de trabalhar para uma melhor implementação de suas normas.



3.3 Participação em iniciativas globais e regionais de difusão e cumprimento das normas de direito internacional humanitário

3.3.1 Reuniões e Conferências Internacionais

À margem da 79ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2024, o Brasil juntou-se a África do Sul, Cazaquistão, China, França e Jordânia, com apoio do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, para o lançamento de nova iniciativa global para promoção do direito internacional humanitário, a ser desenvolvida ao longo dos próximos dois anos. O Brasil também participou de evento sobre proteção de pessoal humanitário em conflitos armados. Junto a Austrália, Jordânia, Suíça, Indonésia, Serra Leoa, Reino Unido, Japão e Colômbia, o país assinou Comunicado Conjunto para o estabelecimento de grupo ministerial que discutirá a adoção de uma “Declaração sobre Proteção de Pessoal Humanitário”, com vistas à implementação de medidas práticas de proteção no terreno.

O Brasil, ademais, tem tomado parte ativa nos debates internacionais sobre o fortalecimento do DIH, tendo apresentado compromissos voluntários durante a 34ª Conferência do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, realizada em Genebra entre 28 e 31 de outubro de 2024. A delegação foi chefiada pelo Secretário de Temas Multilaterais Políticos (SAMP) do Itamaraty. Na ocasião, o país assumiu os seguintes compromissos:

- i) Elaborar relatório voluntário que descreva o avanço da implementação do DIH no âmbito nacional – o presente relatório cumpre essa função;
- ii) Sedar encontro regional de Comissões Nacionais e órgãos equivalentes, encorajando a cooperação regional e o compartilhamento de boas práticas, que deve ocorrer em 2025;
- iii) Regulamentar, implementar e monitorar a execução da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia – em andamento;
- iv) Promover maior difusão das normas e dos princípios de direito internacional humanitário no Brasil – em andamento; e
- v) Participar ativamente de iniciativas globais e regionais de difusão e cumprimento das normas de direito internacional humanitário, com especial enfoque em prevenção – em andamento.

Aderiu, ademais, aos seguintes compromissos abertos ("open pledges"):

- vi) Proteção de pessoal humanitário. O Brasil associou-se à iniciativa da Austrália sobre a proteção do pessoal humanitário, reconhecendo a importância fundamental de garantir a segurança dos trabalhadores humanitários para a efetiva prestação de assistência às populações afetadas por conflitos armados; e
- vii) Aplicação do DIH ao uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs). O Governo brasileiro adere à iniciativa da Suíça sobre a aplicação do direito internacional humanitário ao uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs), reconhecendo a necessidade de assegurar que o desenvolvimento tecnológico seja acompanhado pelo devido respeito aos princípios humanitários.

Embora fora do período coberto por este relatório, registre-se que o Brasil desempenhou papel de destaque na conclusão e na adoção da "Declaração Política para fortalecer a proteção de civis das consequências humanitárias provenientes do uso de armas explosivas em áreas densamente povoadas", à qual aderiram 77 países em cerimônia em Dublin, na Irlanda, em novembro de 2022. O Documento prevê ações concretas para assegurar a devida cautela de combates em zonas densamente povoadas, seguindo os princípios de distinção, proporcionalidade, precaução e humanidade, com especial atenção aos riscos a civis. O documento também estabelece compromissos relacionados à atuação das Forças Armadas, em especial seu treinamento em DIH e a observância do princípio da precaução no planejamento das operações militares, que coincidem com práticas já consolidadas na doutrina militar brasileira.

3.3.2 Reuniões Regionais

O Brasil participou do Evento Regional das Américas em comemoração ao 75º aniversário das Convenções de Genebra, realizado na Cidade do México em julho de 2024, onde apresentou os avanços na implementação do direito internacional humanitário no contexto da recriação da CNDIH.

4. PLANO DE TRABALHO PARA 2025

Entre os temas que a Comissão poderá discutir em 2025, além da implementação das prioridades acordadas em 2024, a Secretaria Executiva sugere que sejam considerados:

- Apoio ao encontro regional de Comissões Nacionais e órgãos equivalentes das Américas, sediado em Brasília, o qual terá como objetivo fortalecer a cooperação regional e promover o intercâmbio de boas práticas na implementação do direito internacional humanitário e fomentar a cooperação internacional entre comissões nacionais.
- Dar início à atualização do estudo de compatibilidade da legislação nacional com o direito internacional humanitário;
- Intensificação do diálogo com o Poder Legislativo sobre o PL dos Emblemas;
- Fortalecimento da participação brasileira no Comitê para Proteção de Bens Culturais da UNESCO;
- Avaliação de recomendar contribuição ao Fundo da Convenção de 1954 (US\$ 35.000)
- Desenvolvimento de página eletrônica própria;
- Realização de curso sobre DIH, no Instituto Rio Branco.

5. CONCLUSÃO

O presente relatório evidencia o compromisso do Brasil com a implementação e com a difusão do direito internacional humanitário, bem como sua determinação em contribuir para o fortalecimento do arcabouço jurídico internacional que visa à proteção das pessoas afetadas por conflitos armados.

6. ANEXOS

Ata da I Reunião
Apresentação CICV sobre CN