

ISENÇÕES HUMANITÁRIAS NA LEGISLAÇÃO NACIONAL DE COMBATE AO TERRORISMO



Nos últimos anos, tem se verificado um aumento no número de medidas regulatórias internacionais, regionais e locais no âmbito do combate ao terrorismo. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) não questiona a legitimidade e a necessidade de os Estados tomarem tais medidas. No entanto, observa que estas tiveram consequências objetivamente prejudiciais para a ação humanitária e para a capacidade de organizações humanitárias imparciais, como o CICV, de responder às necessidades das pessoas afetadas por conflitos armados e outras situações de violência.

A legislação nacional de combate ao terrorismo não deve impedir a ação humanitária neutra, imparcial e independente e deve estar em conformidade com as normas do Direito Internacional Humanitário (DIH), em especial aquelas que regem as atividades humanitárias. Nesse sentido, o CICV propõe incluir nessa legislação isenções humanitárias bem definidas e permanentes, cujo objetivo seja excluir as atividades exclusivamente humanitárias realizadas por organizações humanitárias imparciais, em conformidade com o DIH, do escopo da legislação de combate ao terrorismo.

Medidas nacionais de combate ao terrorismo

O terrorismo nega o princípio básico da humanidade e vai contra os princípios subjacentes e os objetivos fundamentais do DIH.

É legítimo e necessário que Estados e organizações internacionais tomem medidas em resposta ao terrorismo para garantir a sua segurança e, no caso dos Estados, a segurança de quem está sujeito à sua jurisdição, assim como para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais. As medidas de combate ao terrorismo incluem criminalizar o terrorismo e atividades relacionadas ao terrorismo.

Possível impacto prejudicial das medidas de combate ao terrorismo na ação humanitária

As medidas de combate ao terrorismo adotadas pelos Estados baseiam quase sempre nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotadas desde 2001, e em instrumentos internacionais e regionais de combate ao terrorismo. Embora o conteúdo e o escopo exatos dos crimes de terrorismo variem de um Estado para outro, muitos Estados criminalizaram a prestação de “apoio”, “serviços”, “financiamento” ou “assistência” a entidades ou pessoas envolvidas em atos terroristas.

Existe o risco de que as medidas de combate ao terrorismo possam criminalizar as atividades essenciais de organizações humanitárias imparciais.

Com frequência, as disposições relevantes são formuladas de maneira ampla e podem permitir interpretações que abrangem qualquer atividade humanitária que beneficie direta ou indiretamente “indivíduos ou entidades associados ao terrorismo”. Na prática, esse amplo escopo poderia fazer com que medidas de combate ao terrorismo viessem a criminalizar as atividades essenciais de organizações humanitárias imparciais e das suas equipes de trabalho.¹

A criminalização da ação humanitária imparcial seria contrária à letra e ao espírito das Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e dos seus Protocolos Adicionais. Além disso, o uso de uma linguagem ampla que proíba “serviços” ou “apoio” ao terrorismo poderia impedir o CICV ou outras organizações humanitárias imparciais de cumprir o seu mandato do, baseado em tratados, sobretudo em contextos em que grupos armados não estatais – parte de um conflito armado não internacional – são designados como “organizações terroristas”.

DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

Normas do DIH que regem as atividades humanitárias

Segundo o DIH, as partes em um conflito armado têm a obrigação primária de atender às necessidades básicas das pessoas sob seu controle. O DIH também estabelece a base legal para que atividades humanitárias sejam oferecidas e prestadas por organizações humanitárias imparciais quando essas necessidades básicas não forem atendidas (artigos 3º e 9º/9º/9º/10º comuns às Convenções de Genebra; Quarta Convenção de Genebra (CG IV), art. 59; Protocolo Adicional I (PA I), art. 69, 70, 71 e 81; Protocolo Adicional II (PA II), art. 18; Estudo sobre o DIH Consuetudinário, normas 31, 32, 55 e 56). O chamado “direito de iniciativa” é o direito legal concedido a essas organizações de oferecer as suas atividades humanitárias às partes em conflitos armados internacionais e não internacionais, independentemente de como um conflito possa ser caracterizado pela legislação de combate ao terrorismo ou pelos demais regimes sancionatórios (artigos comuns 3º e 9º/9º/9º/10º).

Este direito de oferecer serviços não se traduz em um direito irrestrito de acesso concedido a organizações humanitárias imparciais. Para realizar as suas atividades humanitárias em situações de conflito armado, as organizações humanitárias imparciais devem buscar e obter o consentimento das partes envolvidas. De acordo com o DIH, o consentimento não deve ser recusado ilegalmente.

¹ Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), *Direito Internacional Humanitário e os desafios dos conflitos armados contemporâneos*, CICV, Genebra, 2011, 2015, 2019 e 2024: <https://www.icrc.org/en/report/2024-icrc-report-ihl-challenges>, acessado em junho de 2025.

Uma vez que as atividades humanitárias são aceitas, as partes estatais e não estatais de um conflito armado têm a obrigação de cooperar e tomar medidas positivas para facilitar as operações humanitárias, sem prejuízo do seu direito de controlar.

Normas do DIH que protegem as pessoas feridas e doentes e aquelas que prestam assistência médica

Os civis feridos e doentes e os combatentes fora de combate têm o direito de ser respeitados e protegidos, de ser tratados humanamente, sem qualquer distinção adversa e de receber, na medida do possível e com a menor demora possível, os cuidados médicos exigidos pela sua condição, assim como de ser procurados, recolhidos e evacuados. Esses direitos são um princípio fundamental do DIH (Primeira Convenção de Genebra (CG I), art. 12 e 18; Segunda Convenção de Genebra (CG II), art. 12 e 21; PA I, artigos 8º-11; PA II, art. 7º e 8º; Estudo do DIH Consuetudinário, normas 109-111).

Esta obrigação de meios é, antes de mais nada, uma obrigação que incumbe a todas as partes de um conflito armado. No entanto, “tomar todas as medidas possíveis” também inclui permitir que organizações humanitárias imparciais, como o CICV, ajudem a recolher e cuidar de pessoas feridas e doentes, mesmo que sejam pessoas designadas pela legislação de combate ao terrorismo e/ou demais regimes sancionatórios.

As proteções concedidas pelo DIH às pessoas feridas e doentes muitas vezes não seriam inúteis sem acesso às equipes humanitárias e ao material para o socorro.

Normas do DIH que protegem o pessoal humanitário

Para complementar as normas do DIH mencionadas acima, um princípio fundamental deste conjunto de leis é que o pessoal humanitário e os objetos usados para a realização de atividades humanitárias devem ser respeitados e protegidos em todos os momentos (PA I, art. 17 e 71; Estudo do DIH Consuetudinário, normas 30 a 32). Esta norma é um corolário necessário das normas que preveem o acesso rápido e desimpedido para atividades humanitárias e a liberdade de movimento do pessoal humanitário.

A segurança do pessoal humanitário é condição indispensável para a prestação de ajuda humanitária às populações civis necessitadas. As equipes humanitárias devem ser protegidas contra práticas como assédio e intimidação que visem interromper o seu trabalho e, de forma mais ampla, devem poder operar sem interferências indevidas, principalmente detenções – inclusive segundo a legislação de combate ao terrorismo – no exercício das suas funções.

A proibição de processar o pessoal humanitário por ações previstas no DIH também pode ser inferida da obrigação de “respeitar e proteger” tal pessoal. Essa exigência desencadeia obrigações de natureza negativa e positiva.

EVITAR O IMPACTO PREJUDICIAL DA LEGISLAÇÃO NACIONAL DE COMBATE AO TERRORISMO NA AÇÃO HUMANITÁRIA

O CICV propõe a inclusão de isenções humanitárias bem definidas e permanentes como a forma mais eficaz para os Estados conciliarem as suas obrigações com os marcos jurídicos de combate ao terrorismo e o DIH. Tais isenções evitariam o impacto prejudicial da legislação de combate ao terrorismo na ação humanitária e evitariam abusos, sem colocar em risco a eficácia das medidas de combate ao terrorismo.

As medidas adotadas pelos Estados que visam criminalizar e punir atos de terrorismo ou delitos relacionados devem ser elaboradas de modo a não impedir a ação humanitária e a estar em conformidade com o DIH.

Em particular, a legislação que estabelece os crimes de prestação de “apoio material”, “serviços” e “assistência a” ou de “associação com” pessoas ou entidades envolvidas em terrorismo deve excluir do âmbito de tais crimes atividades que sejam exclusivamente humanitárias e imparciais e que sejam conduzidas por organizações humanitárias imparciais em conformidade com o DIH.

Também deve ser reconhecido que o diálogo humanitário com grupos armados não estatais partes de um conflito armado não internacional é uma tarefa prevista e esperada de organizações humanitárias imparciais (e mais particularmente do CICV) conforme o artigo 3º comum das Convenções de Genebra de 1949.

Portanto, o CICV propõe que uma isenção humanitária, baseada no modelo de redação abaixo, seja incluída na legislação nacional que criminaliza o terrorismo ou crimes relacionados:

Isenções humanitárias bem elaboradas e permanentes reduzem o risco de criminalizar a ação humanitária sem colocar em risco a eficácia das medidas de combate ao terrorismo.

A prestação de atividades exclusivamente humanitárias por organizações humanitárias imparciais, realizadas em conformidade com o DIH, não é considerada um delito/crime para os fins desta lei/projeto de lei.

A redação proposta exclui do âmbito da legislação de combate ao terrorismo apenas as atividades que, segundo o DIH, são (i) exclusivamente de natureza humanitária e (ii) realizadas por organizações humanitárias imparciais.

Que atividades estão protegidas pela isenção?

A noção de “atividades humanitárias” deve ser interpretada de forma ampla e em consonância com o DIH aplicável. Ela abrange totalmente categorias mais restritas, como “assistência humanitária”, “socorro humanitário” e “ajuda humanitária”, mas não se limita a elas. Inclui também todas as atividades que “previnem e aliviam o sofrimento humano onde quer que este se encontre” e cujo propósito é “proteger a vida e a saúde e garantir o respeito pelo ser humano”. A noção, portanto, também inclui atividades de proteção que visam garantir que as autoridades e outros atores relevantes cumpram as suas obrigações de defender os direitos dos indivíduos.

A palavra “**exclusivamente**” indica que o objetivo perseguido pelo beneficiário da isenção deve ser unicamente de natureza humanitária. Se a presença e as operações da organização em questão forem motivadas por outros objetivos, independentemente da sua natureza (política, financeira, militar, *a fortiori* criminosa ou de outra natureza), tais atividades não estariam compreendidas pela isenção humanitária proposta.

Que atores estão protegidos pela isenção?

Para efeitos da isenção humanitária proposta, as atividades acima mencionadas devem ser realizadas por uma “organização humanitária imparcial”. Para se qualificar como tal, uma organização deve cumprir condições específicas, a saber:

Em primeiro lugar, o objetivo perseguido pela organização elegível para a isenção humanitária deve ser “**humanitário**”. Em outras palavras, a organização deve perseguir objetivos exclusivamente humanitários e agir em prol da sobrevivência, do bem-estar e da dignidade de todas as pessoas afetadas por conflitos armados.

Em segundo lugar, o DIH exige que uma organização humanitária que deseje operar em conflitos armados seja “**imparcial**”. Imparcialidade se refere à atitude a ser adotada em relação às pessoas afetadas pelo conflito armado ao planejar e implementar as atividades humanitárias propostas. Nesse sentido, a imparcialidade é o requisito de

não fazer qualquer “discriminação quanto a nacionalidade, raça, crenças religiosas, classe ou opiniões políticas” ou qualquer outro critério similar.

Em terceiro lugar, o beneficiário da isenção humanitária deve ser uma “**organização**” humanitária imparcial, conforme exigido pelo DIH. Assim, uma associação informal de indivíduos, embora as suas atividades possam aliviar o sofrimento humano, não se qualificaria com base nesta disposição; nem uma pessoa física que desejasse participar de atividades de caridade. Uma estrutura mínima é necessária para que a “instituição” possa funcionar como uma organização humanitária.

Por fim, as atividades exclusivamente humanitárias realizadas por organizações humanitárias imparciais em conflitos armados devem ser realizadas em conformidade com o DIH, exigindo, principalmente, que elas operem com o consentimento das partes do conflito armado.

Qual deve ser o escopo temporal da proteção concedida pela isenção?

Para permitir que organizações humanitárias imparciais realizem as suas atividades da maneira mais eficaz, sem se preocupar com a interferência da legislação de combate ao terrorismo, a isenção humanitária deve ser projetada para ser aplicada por um longo período.

As organizações humanitárias imparciais precisam operar em um ambiente jurídico estável e previsível. Nesse sentido, para cumprir a sua função, as isenções humanitárias devem ser **permanentes**, ou seja, não limitadas no tempo. Este é um pré-requisito para erradicar os riscos jurídicos decorrentes dos marcos jurídicos de combate ao terrorismo e sanções. A durabilidade das isenções humanitárias garante segurança jurídica para organizações humanitárias imparciais e para o seu pessoal.

O PAPEL DO CICV

O CICV dialoga com Estados e organizações internacionais, nos níveis internacional, regional e nacional, para conscientizar sobre o impacto das medidas de combate ao terrorismo e promover medidas de mitigação eficazes, sobretudo na forma de isenções humanitárias que excluem as atividades humanitárias de organizações humanitárias imparciais do escopo da legislação e dos regimes de sanções de combate ao terrorismo, em conformidade com o DIH e os princípios humanitários.

MISSÃO

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) é uma organização imparcial, neutra e independente cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e de outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência. O CICV também se esforça para evitar o sofrimento, promovendo e fortalecendo o DIH e os princípios humanitários universais. Fundado em 1863, o CICV está na origem das Convenções de Genebra e do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Durante conflitos armados e outras situações de violência, o CICV dirige e coordena as atividades internacionais realizadas pelos membros do Movimento.



Comitê Internacional da Cruz Vermelha

19, avenue de la paix
1202 – Genebra, Suíça
T +41 22 734 60 01
© CICV, agosto de 2025

 www.icrc.org/pt
 facebook.com/cicv
 x.com/cicv_pt
 instagram.com/cicv_oficial