



PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 30, de 2018 (nº 555/2016, na casa de origem), da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CD), *que aprova o texto do Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre a República Federativa do Brasil e a República da Turquia, celebrado em Ancara, em 7 de outubro de 2011.*

Relator: Senador **JOSÉ MEDEIROS**

I – RELATÓRIO

Com fundamento no disposto no art. 49, inciso I, da Constituição, o Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 373, de 12 de novembro de 2014, submete ao Congresso Nacional o texto do Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre a República Federativa do Brasil e a República da Turquia, celebrado em Ancara, em 7 de outubro de 2011.

O Acordo foi inicialmente apreciado pela Câmara dos Deputados, que aprovou o projeto de decreto legislativo decorrente da mensagem, formulado por sua Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Foi também aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

A Mensagem presidencial foi apresentada em 14 de novembro de 2014; o Projeto de Decreto Legislativo da Comissão de Relações Exteriores teve sua introdução em 1º de dezembro de 2016; e a aprovação em plenário na Câmara Baixa deu-se em 28 de março de 2018.



Nesta Casa, a proposição foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, onde me coube a relatoria.

Cuida-se de um acordo de cooperação na área de execução penal entre dois países que possuem razoável intercâmbio comercial, com potencial para crescer muito, e ainda incipiente relacionamento cultural e turístico. Seu objetivo é permitir, caso haja vontade do condenado, o seu traslado para o país de origem, com todas as vantagens humanitárias, sociais e econômicas que a medida pode propiciar.

Esse ato internacional, essencialmente de caráter humanitário, tem por objetivo, conforme articulado na Exposição de Motivos dos Ministros das Relações Exteriores e da Justiça, “proporcionar às pessoas privadas de liberdade, em razão de decisão judicial, a possibilidade de cumprirem sua pena em seus próprios países, onde estarão mais adaptadas social e culturalmente, além de mais próximas de suas famílias. Inscreve-se, portanto, em um sentido amplo de assistência jurídica, pois favorece a reinserção social das pessoas condenadas, um dos objetivos precípuos da pena para o ordenamento jurídico pátrio”.

O Acordo é composto por 21 artigos. No artigo 1º, são apresentados os conceitos jurídicos operacionais. Entre eles, o de “pena”, que se entende por uma punição definitiva que envolva privação de liberdade em razão de um crime, exarada em “sentença” igualmente definitiva. “Estado administrador” é aquele para o qual a pessoa condenada pode ser ou foi transferida, para fins de cumprimento de pena. “Estado sentenciador” significa o Estado no qual a pena foi imposta à pessoa que pode ser ou foi transferida.

O artigo 2º traz os princípios gerais da assistência bilateral, pelo qual as Partes se comprometem com a efetividade da cooperação mútua quanto à transferência de pessoas condenadas, que pode ser solicitada pelo Estado sentenciador ou pelo Estado administrador, após manifestação de interesse pela pessoa condenada a ser transferida ou por seu representante.

No artigo 3º, indicam-se como Autoridades Centrais responsáveis pela implementação do Acordo os respectivos Ministérios da Justiça. Ademais, define-se, no Brasil, o Ministério da Justiça como o órgão responsável pela decisão de aceitação ou recusa da transferência.



O artigo 4º estabelece as condições para a transferência: a) a pessoa condenada a ser transferida deve ser nacional do Estado administrador; b) a sentença deve ser definitiva; c) o saldo da pena a ser cumprida deve ser de pelo menos 12 meses no momento do recebimento da solicitação; d) a transferência deve ser consentida pela pessoa condenada ou seu representante legal; e) os atos ou omissões pelos quais a pena tenha sido imposta devem constituir crime de acordo com a legislação de ambos os Estados (dupla tipicidade); f) as Partes devem anuir com a transferência; e g) a execução da pena deve ser compatível com a lei interna do Estado administrador.

No artigo 5º, afirma-se a obrigação do Estado sentenciador e do Estado administrador de fornecimento de determinadas informações e documentos básicos, destinados à qualificação e ao cumprimento dos pedidos de transferência, sem embargo de outros que se considerem necessários.

O artigo 6º prescreve que as solicitações de transferências e respostas devem ser feitas por escrito e comunicadas pelas Autoridades Centrais, respostas devem ser feitas por escrito e comunicadas pelas Autoridades Centrais, sendo que qualquer das Partes pode recusar a transferência da pessoa condenada, cabendo a pronta comunicação de sua decisão.

No artigo 7º, reafirma-se a necessidade de consentimento da pessoa a ser transferida, que deve expressá-lo de modo voluntário e plenamente consciente de suas consequências, conforme a legislação ou procedimentos do Estado sentenciador, abrindo-se a oportunidade de verificação a representante autorizado do Estado administrador.

Como consequências da transferência da pessoa condenada e da execução da pena, o artigo 8º indica que, logo que as autoridades do Estado administrador assumam a sua custódia, a execução da pena fica suspensa no Estado sentenciador e torna-se nele inaplicável caso o Estado administrador a tenha por cumprida.

No artigo 9º, define-se que as autoridades do Estado administrador devem dar continuidade à execução da pena após a transferência, regendo-se o cumprimento da pena por suas leis e sendo sua a competência para decidir sobre aspectos e regimes da execução penal. Em respeito ao princípio do direito penal do *ne bis in idem*, a pessoa



condenada que tenha sido transferida para cumprimento de uma pena não pode ser julgada novamente ou condenada pelo mesmo crime.

O artigo 10 estatui as regras para o cumprimento continuado da pena e sua eventual adaptação. O Estado administrador deve respeitar a natureza legal e a duração da pena conforme a sentença definitiva exarada no Estado sentenciador, mas a pena deve, igualmente, ter duração exequível no Estado administrador ou ser adaptada para esse propósito. Caso a pena seja, por sua natureza ou duração, incompatível com a legislação do Estado administrador, este poderá, com o consentimento do Estado sentenciador e conforme o devido processo administrativo ou judicial, adaptá-la para uma sanção ou medida prevista em seu ordenamento jurídico e correspondente, tanto quanto possível, àquela contida na sentença original. Não se permite o agravamento da pena em sua natureza ou duração nem a extrapolação da pena máxima prevista pela lei do Estado administrador.

O artigo 11 preceitua que somente o Estado sentenciador possui competência para decidir sobre qualquer solicitação de revisão da pena.

Conforme o artigo 12, qualquer decisão ou medida do Estado sentenciador que suprima os efeitos da execução da pena devem ser informados ao Estado administrador para que este cesse o seu cumprimento.

O artigo 13 estabelece os fundamentos para a prestação de informações relativas ao cumprimento da pena.

O artigo 14 trata do trânsito de pessoas condenadas transferidas com base em acordos com terceiros estados, bem como as hipóteses para sua denegação.

No artigo 15, define-se que as informações e pedidos devem ser fornecidos no idioma oficial da Parte destinatária, salvo se acordado de modo diverso.

Pelo artigo 16, acorda-se que as despesas incorridas exclusivamente no território do Estado sentenciador correm à sua conta, sendo de responsabilidade do Estado administrador qualquer outra despesa relacionada à transferência da pessoa condenada, salvo ajuste de modo diverso.



Segundo o artigo 17, definem-se como meios de solução de controvérsia as consultas entre as Autoridades Centrais, as quais podem se desdobrar, se necessário, por via diplomática.

O artigo 18 preceitua que o Acordo se aplica à execução de penas impostas antes ou depois de sua entrada em vigor.

Os artigos 19 a 21 apresentam a cláusulas procedimentais do Acordo, definindo a forma da ratificação, entrada em vigor, duração e possibilidade de denúncia. O Acordo foi firmado em Ancara, em 7 de outubro de 2011, em dois exemplares, nos idiomas português, turco e inglês, sendo todos os textos igualmente autênticos, mas, no caso de divergência de interpretação, o texto em inglês deverá prevalecer.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional opinar sobre proposições referentes aos atos e relações internacionais, conforme o art. 103, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Não há vícios no que diz respeito a sua juridicidade.

Inexistem, por igual, vícios de constitucionalidade sobre a proposição, uma vez que observa o disposto no art. 49, I, e no art. 84, VIII, da Constituição Federal.

Para o Ministério da Justiça, cooperação jurídica internacional é, em sentido amplo, o intercâmbio internacional para o cumprimento extraterritorial de medidas processuais e executivas do Poder Judiciário de outro Estado.

Presentemente, a cooperação internacional evoluiu e também engloba a atuação administrativa do Estado, em modalidades de contato direto com os demais entes estatais.

Este Acordo insere-se no contexto da crescente demanda por mecanismos eficazes de cooperação jurídica internacional em matéria penal. Em particular, os instrumentos de transferência de pessoas



condenadas são de introdução relativamente recente no Brasil, sendo que o primeiro acordo com essa finalidade foi firmado em 1992, com o Canadá, e a primeira transferência desse tipo ocorreu em 2002.

Em primeiro lugar, quanto aos aspectos terminológicos trazidos no art. 1º do Acordo, observe-se que a versão portuguesa foi traduzida do inglês – língua oficial que deve prevalecer em caso de divergência de interpretação, conforme preceitua o fecho do Acordo. Ademais, o texto deste instrumento é, em grande parte, inspirado na Convenção Europeia sobre Transferência de Pessoas Sentenciadas, de 1983, aplicável a um grande número de países com diferentes tradições jurídicas. Também não se distancia do Acordo-Modelo das Nações Unidas sobre Transferência de Prisioneiros Estrangeiros, de 1985.

Com isso, o Acordo traz conceitos que devem sofrer uma integração interpretativa conforme o sistema de reconhecimento de sentenças estrangeiras, organização judiciária, processual e de execução penal dos Estados partes, sem que isso ameace a integridade e autonomia do seu direito processual e de execução penal ou a efetividade das avenças internacionais. Isso é garantido por cláusulas que condicionam a execução da pena à compatibilidade com as leis internas do Estado que recebe a pessoa condenada.

Nesse sentido, compreende-se que, no art. 1º do Acordo e para efeito de aplicação do instrumento, a alusão a “pena” deve remeter a uma punição definitiva e exequível (alíneas “a” e “c”) que envolva privação de liberdade em razão do cometimento de um crime a qual tenha sido determinada pela decisão condenatória definitiva de um Juízo (alínea “b”) ou de uma Corte (alínea “a”), decisão esta que se entende genericamente por “sentença” (alínea “b”), abstração generalizante utilizada até na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, LVII.

Naturalmente, dentro do objetivo, finalidade e contexto do Acordo, balizas a guiar a interpretação e extração do significado de suas normas, conforme preceitua o art. 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, não se hão de encontrar dificuldade pelos operadores brasileiros do instrumento em compreender o sentido da expressão “sentença” como “decisão condenatória definitiva”, independentemente se prolatada por juiz individual ou resultante de julgamento colegiado de um tribunal ou órgão seu, desde que reunidos os requisitos do direito pátrio para o início ou continuidade da execução definitiva da pena (alínea “c”).



Em segundo lugar, consideramos não haver óbice ao caráter prevalentemente jurisdicional da execução penal no direito brasileiro. Além do quê, a matéria já se acha preliminarmente regulada no direito brasileiro pelos artigos 103 a 105 da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração).

Assim, o fundamento legal desse mecanismo específico de cooperação são os próprios acordos de transferência, uma vez internalizados, que passam a compor legislação extravagante e especial, paralela ao Código de Processo Penal e à Lei de Execução Penal, e a própria Lei 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração).

Cumpre observar que o apenado, uma vez transferido, submete-se normalmente ao juízo de execução penal do Estado administrador.

Quanto aos aspectos procedimentais da tramitação de pedidos de transferência ativa e passiva, compõem sua base normativa: os tratados sobre a matéria, o Decreto nº 8.668, de 2016, Anexo I, art. 10, incisos V e VI e a Portaria nº 572, de 11 de maio de 2016, do Ministério da Justiça. Conforme o disposto nesta Portaria, o juízo sobre a admissibilidade e mérito do pedido de transferência é feito por meio de processo administrativo que corre no Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, cabendo ao Juízo de Execução competente a liberação da pessoa condenada, no caso dos pedidos de transferência ativa, ou a indicação de estabelecimento penitenciário que receberá a pessoa condenada, no caso de transferência passiva.

Outro aspecto desse instituto diz respeito à interação entre as jurisdições penais dos Estados Partes. No direito pátrio, prevalece o entendimento da prescindibilidade de homologação de sentença estrangeira quando existir procedimento específico, previsto em tratado ou convenção internacional, para a transferência de condenados do estrangeiro para o Brasil.

Embora a definição do órgão competente para homologação de sentença estrangeira seja de extração constitucional (art. 105, I, “i”, CF), os requisitos e procedimentos para atribuição de eficácia à sentença estrangeira são matéria de lei ordinária e podem, portanto, ser firmados por tratado comum. Exemplo disso é o art. 9º, do Código Penal, que impede a homologação de sentença penal estrangeira, senão para obrigar o



condenado à reparação do dano, a restituições e a outros efeitos civis; ou para sujeitá-lo a medida de segurança. Também o Ministério da Justiça adota a tese de separação da (1) aplicação da pena, que seria meramente administrativa, do (2) reconhecimento do julgamento penal que originou a sentença condenatória.

Além disso, ao contrário da extradição, a transferência só se consuma caso haja concordância da pessoa a ser transferida. A transferência deve ser compreendida, por um lado, como uma questão administrativa da execução, incluindo-se no rol das medidas protetivas dos direitos humanos e, por outro, como um aspecto da cooperação jurídica internacional, sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade dos representantes legais dos Estados envolvidos.

O mecanismo adotado neste e em outros tratados do gênero firmados pelo Brasil adere ao sistema de aplicação indireta da lei processual penal estrangeira e de cumprimento contínuo da pena, no qual a sentença estrangeira aparece como um fato jurídico histórico, embora se requeira a dupla incriminação e a compatibilidade da execução da pena com as leis internas do Estado administrador (art. 4º, § 1º, g, do Acordo). Em consequência, o Estado administrador, que executa a sentença, embora não possa alterar seu conteúdo, aplicará a própria legislação de execução penal, o que se extrai, igualmente, do art. 9º, § 2º, do Acordo.

Com respeito ao instituto da adaptação de pena para conformação ao ordenamento jurídico do Estado administrador (art. 10, do Acordo), deve-se entender que se trata de um procedimento especial dentro das relações internacionais de cooperação judicial, possuindo natureza político-administrativa, o que se comprova pela necessidade de consentimento prévio do Estado sentenciador. Não envolve a conversão de sentença estrangeira e, portanto, a necessidade de jurisdicionalização.

O Estado sentenciador retém o direito exclusivo de decidir sobre qualquer solicitação de revisão da sentença (art. 11), mas, como sua execução passa ao outro Estado, deixa de poder executá-la, inclusive no caso de o Estado administrador considerar a pena cumprida.

Para a execução da pena no Estado administrador, sua natureza e duração estarão fixadas de antemão, incidindo normalmente os diplomas legais do Estado administrador sobre execução penal, inclusive progressão de regime de cumprimento de pena ou livramento condicional.



No que concerne à margem de discricionariedade das autoridades competentes para aprovar ou denegar os pedidos de transferência (art. 6º, do Acordo), deve-se compreender essa prerrogativa como decorrência da soberania estatal, como ato de soberania. É nesse sentido que apontam todos os demais acordos e convenções firmados pelo Brasil sobre transferência de pessoas condenadas.

Inexiste, assim, um direito subjetivo de transferência, apenas um direito de peticionamento voluntário, que se submete ao juízo de conveniência e oportunidade dos dois Estados envolvidos.

Quanto ao procedimento a ser seguido, cabe ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), do Ministério da Justiça, o juízo de admissibilidade do pedido e o trâmite de todos os processos administrativos para fins de transferência de pessoas condenadas (Decreto nº 8.668, de 2016, Anexo I, art. 10).

Como se verifica na Portaria MJ nº 572, de 2016, no endereço eletrônico do Ministério da Justiça e no Manual de transferência de pessoas condenadas (Ministério da Justiça, 2010), o estrangeiro que tenha interesse em ser transferido para cumprir o restante da sua pena em seu país de origem, deve encaminhar o pedido formal de transferência ao Ministério da Justiça, que entra em contato com os órgãos necessários para recebimento do restante dos documentos, em especial do Poder Judiciário, e remete o pedido à Autoridade Central do outro Estado. Caso a resposta seja positiva, o Estado administrador, após a liberação da pessoa condenada para fins de transferência pelo Juízo competente, providencia a retirada do seu nacional do território brasileiro, em local e dia acordado pelas Partes.

A entrega da pessoa estrangeira condenada aos policiais de seu país de nacionalidade poderá ocorrer concomitantemente à efetivação da sua expulsão, uma vez que o processo administrativo para fins de expulsão tramitará paralelamente ao processo administrativo de transferência. As despesas com a transferência correm por conta do Estado que irá receber nacional seu condenado no exterior.

O brasileiro que cumpre pena no exterior, além de fazer a solicitação ao país em que se encontra, também pode encaminhar o pedido de transferência para o Ministério da Justiça, que informa a vontade do brasileiro ao outro país. O pedido de transferência deve ser aprovado pelos dois Estados envolvidos, nos termos do Acordo. Em caso de denegação, há necessidade de pronta comunicação à contraparte. O brasileiro condenado



no exterior que pede transferência para cumprir sua pena no Brasil tem seus documentos encaminhados ao Juiz da Vara de Execuções Penais onde residam os seus familiares, que providencia vaga em estabelecimento prisional brasileiro.

Estabelecida a compatibilidade desse mecanismo de cooperação internacional com o ordenamento jurídico brasileiro, resta-nos concluir que o texto do Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre a República Federativa do Brasil e a República da Turquia, celebrado em Ancara, em 07 de outubro de 2011 é exequível e compatível com os valores da segurança jurídica e do devido processo legal.

Seu fundamento material encontra-se no (i) custo financeiro da gestão da população prisional estrangeira; (ii) na irracionalidade da execução penal dirigida ao preso estrangeiro, cuja finalidade é a reinserção social do condenado, quando, ao final, ele é transferido para o seu país de origem; (iii) na responsabilidade última do Estado na execução da pena relativa a nacional seu, pois faz parte da responsabilidade pela violação da ordem jurídico-penal de outro Estado; (iv) no princípio da humanidade, que exige minorar o sofrimento de quem se encontra encarcerado e distante de seu círculo familiar e cultural. Assim, a transferência visa a fomentar a cooperação mútua em matéria penal, a boa administração da justiça, mas, sobretudo, promover ou facilitar a reabilitação ou reinserção social da pessoa condenada.

III – VOTO

Com base no exposto, considerando ser de todo conveniente aos interesses do País a ratificação do tratado em apreço, o voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 30, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

