



PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 633, de 2019 (PDC nº 1.167, de 2018, na origem), da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CD), que *aprova o texto do Acordo de Cooperação Estratégica entre a República Federativa do Brasil e o Serviço Europeu de Polícia, celebrado em Haia, Países Baixos, em 11 de abril de 2017.*

SF/19419.64223-80

RELATOR: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem para análise desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 633, de 2019, cuja ementa está acima epigrafada.

A Presidência da República submeteu ao crivo do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 588, de 15 de outubro de 2018, o texto do Acordo de Cooperação Estratégica entre a República Federativa do Brasil e o Serviço Europeu de Polícia (Europol), celebrado na Haia, Reino dos Países Baixos, em 11 de abril de 2017. Na exposição de motivos, subscrita pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Defesa, é ressaltado que o Acordo visa estabelecer relações de cooperação entre a Europol e o Brasil e contribuir para a prevenção e o combate ao crime organizado, ao terrorismo e a outras formas de crime internacional. Nesse sentido, o documento prevê o intercâmbio de informações operacionais, estratégicas e técnicas entre as Partes Contratantes.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

O Acordo em análise é composto de 22 artigos, divididos em seis capítulos (I- Escopo; II – Modo de Cooperação; III – Intercâmbio de informação; IV – Confidencialidade da informação; V – Litígios e responsabilidade; e VI – Disposições finais) e dois anexos (I -Áreas criminais e II - Autoridades competentes e ponto de contato nacional).

O Artigo 1º determina que a finalidade do tratado é estabelecer relações de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Europol na prevenção e no combate ao crime organizado, ao terrorismo e outras formas de crime internacional. Esse relacionamento há de se dar, de modo especial, por meio do intercâmbio de informações operacionais, estratégicas e técnicas entre as Partes Contratantes. O dispositivo prescreve, também, que o Acordo não contempla o intercâmbio de dados pessoais, tal como definido no Artigo 2º.

O ato internacional em apreço fixa, por meio do Artigo 3º, que a cooperação objeto do Acordo se refere, tão só, às áreas criminais no âmbito do mandato da Europol, como enumeradas no Anexo I, incluindo crimes conexos. Quanto a esses, eles são definidos no inciso 2 do referido dispositivo.

Já o artigo seguinte estabelece as áreas de cooperação que podem contemplar, além da troca de informações, o intercâmbio de conhecimentos especializados, relatórios gerais de situação, resultados de análise estratégica, informação sobre procedimentos de investigação criminal, informações sobre métodos de prevenção de crimes, participação em atividades de formação, bem como assessoria e apoio em investigações concretas.

O Artigo 5º cuida da relação do Acordo com outros instrumentos internacionais, como tratados de assistência jurídica mútua. Na sequência, o

SF/19419.64223-80



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Artigo 6º se ocupa dos pontos de contato. No caso do Brasil, cuida-se, como designado no Anexo II, do Serviço de Cooperação Policial Internacional da Polícia Federal do Brasil. Já o Artigo 7º versa sobre as autoridades competentes. Em continuação, o Artigo 8º cuida das consultas para promover e melhorar a cooperação e da chamada cooperação estreita, que se ocupa de acordar sobre a forma mais eficaz de organizar atividades específicas.

Por sua vez, o Artigo 9º dá notícia sobre a figura do oficial de ligação policial, cujas atividades, direitos e obrigações serão estabelecidos em um memorando de entendimento. O dispositivo consigna, também, que a Europol buscará assistir o Brasil na conclusão de tratado com o Reino dos Países Baixos sobre os privilégios e imunidades a serem usufruídos pelos oficiais de ligação indicados pelo Brasil. Já os oficiais análogos da Europol gozarão no território brasileiro dos mesmos privilégios e imunidades acordados pela República Federativa do Brasil aos membros, que tenham posição equivalente, das equipes das missões diplomáticas estabelecidas em nosso país.

Os Artigos 10 a 13 tratam do intercâmbio de informação (disposições gerais, uso da informação, transmissão subsequente das informações recebidas e avaliação da fonte e da informação). Está assegurado, por exemplo, que somente as informações coletadas, armazenadas e transmitidas em conformidade com os respectivos ordenamentos jurídicos e que não tenham sido manifestamente obtidas em violação aos direitos humanos poderão ser objeto de intercâmbio (Artigo 10, 2). O texto prevê, também, que a informação transmitida para determinada finalidade somente poderá ser utilizada com o fim para o qual foi transmitida, salvo autorização expressa da Parte transmissora em sentido contrário (Artigo 11).

SF/19419.64223-80



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Em continuação, o Artigo 14 trata, de forma minudente, sobre aos princípios de segurança e de confidencialidade da informação. E o 15, na sequência, indica a necessidade de regulamentação dos princípios descritos por meio da celebração de um memorando de entendimento sobre confidencialidade e garantia da informação a ser acordado entre as Partes Contratantes.

O Artigo 16, por sua vez, aborda a responsabilidade das Partes, em conformidade com seus respectivos ordenamentos jurídicos, por quaisquer danos causados decorrentes de erros de direito ou de fato em informações trocadas. O 17 dispõe sobre solução de litígios, que será resolvida por meio de consultas e negociações entre representantes das Partes.

Já as disposições finais (Capítulo VI) contemplam: o estabelecimento, implementação e operação de uma linha de comunicação segura, a ser regulada em um memorando de entendimento a ser negociado pelas Partes (Artigo 18); os custos envolvidos na cooperação objeto do Acordo (Artigo 19); a possibilidade de alterações e aditamentos ao tratado (Artigo 20); a eficácia e validade do texto (Artigo 21); e, por fim, a possibilidade de denúncia do que foi acordado (Artigo 22).

Aprovado o projeto de decreto legislativo na Câmara dos Deputados, a matéria foi encaminhada para este Senado Federal e despachada para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, onde me coube a relatoria.

Não foram recebidas emendas no prazo regimental.

SF/19419.64223-80



II – ANÁLISE

Observo, de início, que 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). Registro, também, que não há reparos 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 (CF).

Além disso, o ato internacional em apreço está em conformidade com o art. 4º, inciso IX da CF, no que prevê que a República Federativa do Brasil se regerá em suas relações internacionais pela cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Nesse sentido, o combate ao crime organizado, ao terrorismo, bem assim a outras formas de crimes graves, como tráfico ilegal de drogas, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de órgãos e tecidos humanos, homicídio, sequestro e tomada de reféns, racismo, xenofobia, lavagem de dinheiro, corrupção e crimes contra o meio ambiente, contribui, sem dúvida, para o avanço da civilização. A aprovação e posterior ratificação deste Acordo está, assim, em consonância com esse comando constitucional.

Acrescento, ainda, que a temática do tratado em análise reveste-se de extrema relevância sobretudo no momento presente da cena internacional em que a mobilidade de pessoas e a facilidade de comunicação e de realização de transações financeiras e comerciais entre territórios de diferentes Estados é cada vez mais facilitada pelos modernos meios de transporte e de comunicação. Embora desejável como fator de progresso nas relações entre os povos essa mobilidade tem sido acompanhada de alguns efeitos indesejáveis.

SF/19419.64223-80



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Nesse sentido, o cenário descrito fez emergir, de modo mais categórico, uma delinquência de caráter internacional, que se aproveita das conhecidas limitações dos regimes jurídicos existentes em matéria, por exemplo, de competência extraterritorial para iludir ou dificultar a aplicação da lei penal. Esse estado de coisas tem que ser contrariado por meio, entre outras, de iniciativas como a do presente Acordo de Cooperação Estratégica de que ora nos ocupamos.

SF/19419.64223-80

Preocupam-me, entretanto, duas circunstâncias. A primeira é o fato de o Acordo remeter a regulamentação de determinados dispositivos para memorando de entendimento a ser negociado pelas Partes; a segunda diz com a hipótese de que os oficiais de ligação a serem indicados pelo Brasil só terão os mesmos privilégios e imunidades outorgados aos membros, que tenham posição equivalente, das equipes de missões diplomáticas estabelecidas na República Federativa do Brasil após a conclusão de um acordo nesse sentido com o Reino dos Países Baixos; e a terceira se relaciona com dispensa da anuência prévia do Congresso Nacional na hipótese de mudança dos anexos, na forma que especifica (Artigo 20).

Em relação à primeira circunstância, trata-se dos seguintes dispositivos: (i) Artigo 9º, inciso 2, que indica que as atividades, direitos e obrigações dos oficiais de ligação serão estabelecidas em memorando de entendimento; (ii) Artigo 13, inciso 5, que dispõe sobre termos gerais relacionados com a avaliação de determinados tipos de informação e fontes específicas, os quais deverão ser estabelecidos em um memorando de entendimento; (iii) Artigo 14, que versa sobre os princípios de segurança a confidencialidade e faz expressa menção ao memorando previsto no Artigo 15, que será objeto de futura negociação; (iv) Artigo 15, que cuida, de modo



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

específico, sobre memorando de entendimento a respeito da confidencialidade e da garantia de informação; e (vi) Artigo 18, que especifica que o estabelecimento, implementação e operação de linha de comunicação segura para fins de intercâmbio de informações entre as Partes serão regulados em memorando de entendimento a ser acordado.

Sobre isso, considero prudente uma lembrança. O conceito técnico jurídico de “memorando de entendimento”, que foi forjado em países da escola jurídica anglo-saxã, diz respeito a tratado que não cria vínculo jurídico obrigacional. De outra forma, ele não produz efeito jurídico. Assim, seria desnecessária sua aprovação pelo Parlamento. Ocorre que, em algumas situações, coloca-se a etiqueta de memorando de entendimento para algo que cria encargos e compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Nessas hipóteses, independentemente do nome jurídico (*nomen juris*) que se dá ao avençado, ele tem, à vista do nosso ordenamento jurídico constitucional, que ser chancelado pelo Congresso. Nesse sentido, havendo dúvida sobre a necessidade ou não de ouvir o Legislativo, o Executivo deveria remeter o texto à apreciação congressional. Faço o registro como alerta para as autoridades brasileiras de hoje e de amanhã direta ou indiretamente envolvidas com o assunto. Do contrário, poderia parecer que o Parlamento está abrindo mão de suas atribuições. Por fim, imagino que os negociadores dos memorandos referidos não exorbitarão de suas competências sabedores que são do que preceitua a Constituição Federal.

De toda forma, essa compreensão está, como é de praxe, configurada no § 1º do Art. 1º do Projeto de Decreto Legislativo, que ora apreciamos, quando prescreve que os “ajustes complementares”, em sentido

SF/19419.64223-80



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

amplo (*lato sensu*), que incorrerem em compromissos gravosos deverão ser submetidos ao crivo do Congresso, reafirmando a dicção constitucional.

Já a segunda situação aponta para a necessidade de negociação futura de tratado com terceiro para possível outorga de privilégios e imunidades aos oficiais de ligação brasileiros, privilégios e imunidades esses já concedidos aos oficiais homólogos da Europol em atuação no Brasil pelo Acordo em apreço. No ponto, creio haver desigualdade de tratamento. Ela é compreensível já que a Europol não dispõe, por motivos óbvios, de território próprio. Ela tem sua sede na Haia. Assim, é necessária a negociação referida.

Tendo em vista que se cuida do Reino dos Países Baixos, país com o qual o Brasil mantém relacionamento sólido e amistoso, não experimento dificuldade em imaginar que tratado nesse sentido deve ser negociado de modo célere. Penso até que eventualmente essa negociação já esteja em curso. Some-se a isso o fato de os Países Baixos sediarem expressivo número de organizações internacionais e acordos nesse sentido e com esse conteúdo serem rotina. De toda forma, estimo que seria de bom tom aguardar essa negociação para colocar em vigor o Acordo em análise, na hipótese de ele vir a ser aprovado.

De outra forma, o documento objeto de nossa atenção poderia ser aprovado e o governo brasileiro deveria aguardar o desfecho da negociação do referido acordo de privilégios e imunidades com os Países Baixos para assim proceder a troca dos instrumentos de ratificação com a Europol. Lembro, ainda, que a Organização se comprometeu, “na medida do possível”, em assistir a República Federativa do Brasil na conclusão desse tratado com o referido Reino (Artigo 9º, 4).

SF/19419.64223-80



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

III – VOTO

Por ser conveniente e oportuno aos interesses nacionais, constitucional, jurídico e regimental, proponho a **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 633, de 2019, nos termos acima.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator