

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 373, DE 2014

Submete à consideração do 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 07 de outubro de 2011.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JAIR BOSONARO

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO CLÁUDIO CAJADO

A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional, no dia 12 de novembro de 2014, a Mensagem nº 373, de 2014, acompanhada de Exposição de Motivos Conjunta do Ministro das Relações Exteriores e do Ministro da Justiça, EMI nº 00346/2013 MRE MJ, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o art. 49, I, combinado com o art. 84, VIII, da Constituição Federal, do 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.

Trata-se de um acordo bilateral típico de Transferência de Pessoas Condenadas, ou seja, de medida de caráter humanitário de transmissão da execução penal e do apenado a outro país, cujo objetivo é,

conforme articulado na Exposição de Motivos, “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.”

Configura uma espécie de cooperação jurídica internacional em matéria penal 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. Atualmente, no Brasil, vigoram sobre essa matéria doze acordos bilaterais (Angola, Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Espanha, Paraguai, Peru, Panamá, Portugal, Reino dos Países Baixos, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte) e três multilaterais (Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior, Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do Mercosul e a Convenção sobre a Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP). Estão pendentes de promulgação os tratados bilaterais com Suriname, Moçambique, Venezuela e Ucrânia. Por seu turno, estão pendentes de envio ao Congresso ou aprovação congressional os Acordos de Transferência de Pessoas Condenadas firmados com Itália, Índia, Japão, Polônia, Reino da Bélgica, Síria, Suíça e este, que ora apreciamos, com a Turquia.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem nº 373, de 2014, foi inicialmente encaminhada a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, estando igualmente prevista a apreciação da matéria por parte da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania quanto ao mérito, inclusive sobre aspectos de integração normativa ao direito brasileiro penal, processual penal e de execução penal, bem como quanto à admissibilidade jurídico-constitucional (art. 54, do RICD).

No dia 16 de setembro de 2015, o Nobre Relator da matéria nesta Comissão, Deputado Jair Bolsonaro, apresentou seu Parecer, que expõe aprofundado voto pela rejeição deste Acordo bilateral de transferência de pessoas condenadas ao entender que “o texto pactuado será

inexequível por ofensa às normas e princípios que regem o sistema de execução penal brasileiro, bem como produzirá insegurança jurídica em razão da ausência de dispositivos que indiquem em que casos a transferência será indeferida. Tais problemas poderão gerar tensões e atritos entre as Partes, que não contribuirão para o avanço das relações bilaterais.”

Embora reputemos relevantes e fundamentadas as restrições apresentadas no voto do Nobre Relator, não julgamos que tenham concluído da forma mais condizente com o conteúdo normativo do Acordo e o real funcionamento dos mecanismos de cooperação internacional em matéria penal no ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual apresentamos este Voto em Separado, no sentido da aprovação dessa avença internacional, pelos motivos que passamos a expor.

Em primeiro lugar, quanto aos aspectos terminológicos trazidos no art. 1º do Acordo, deve-se ter em mente tratar-se de instrumento jurídico bilateral definidor dos princípios gerais de cooperação em matéria de transferência de pessoas condenadas entre as Partes. Isso significa que a versão portuguesa, traduzida do inglês – língua oficial que deve prevalecer em caso de divergência de interpretação, conforme reza o fecho do Acordo –, teve de comportar, em seus conceitos e linguagem, variações e particularidades inerentes ao ordenamento jurídico e institutos de cada um dos Pactuantes.

Ademais, o texto deste instrumento, em grande parte inspirado na Convenção Europeia sobre Transferência de Pessoas Sentenciadas, de 1983¹, aplicável a um grande número de países com diferentes tradições jurídicas, o qual, por sua vez, não se distancia do Acordo-Modelo das Nações Unidas sobre Transferência de Prisioneiros Estrangeiros (1985)², traz conceitos que devem sofrer uma integração interpretativa conforme o sistema de reconhecimento de sentenças estrangeiras, organização judiciária, processual e de execução penal do Estado-parte em questão, sem que isso ameace a integridade e autonomia do seu direito processual e de execução penal ou a efetividade das avenças internacionais.

Nesse sentido, compreende-se que, no art. 1º do Acordo e para efeito de aplicação do instrumento, a alusão a “pena” deve remeter a

¹ Além dos Estados integrantes do Conselho da Europa, aderiram outros países, entre eles Estados Unidos, Canadá, Bahamas, Chile, Costa Rica, Panamá, Trinidad e Tobago, Turquia, Israel e Tonga.

² **Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons**. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna: UNODC Publishing and Library Section, 2012.

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, para o 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”).

A título de exemplo desse mesmo processo de integração normativa, não se questionou, no Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do Mercosul, firmado em 16 de dezembro de 2004 (promulgado pelo Decreto nº 8.315, de 24 de setembro de 2014), o fato de uma condenação poder ser imposta por decisão de órgão judicial colegiado, e não apenas por sentença prolatada por juiz, como pareceria sugerir uma interpretação literal de seu art. 1º, § 3º, *in verbis*: “*Condenação: qualquer pena privativa de liberdade imposta por juiz por sentença transitada em julgado.*” Da mesma maneira, o sentido e o efeito jurídico de uma enunciado normativo inserido em pacto internacional decorrem da sua integração sistêmica no objeto e finalidade do instrumento de cooperação e no próprio ordenamento jurídico nacional.

Em segundo lugar, não se questiona o caráter prevalentemente jurisdicional da execução penal no direito brasileiro, em competências declinadas, por exemplo, no art. 66 da Lei n. 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

Em verdade, o instituto aqui examinado é a transferência de pessoas condenadas entre jurisdições nacionais, matéria que não se acha regulada pela legislação brasileira que rege a cooperação internacional em matéria penal, e muito menos pela de execução penal. Antes, o fundamento

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

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 no estrangeiro para o Brasil, conforme pronunciamento da Presidência do Superior Tribunal de Justiça, em despacho que extinguiu a SE 5269/PT, sem julgamento de mérito, e, no mesmo sentido os processos homologatórios de sentenças estrangeiras SE 3521/PT, SE 4141/PT e SE 5237/US.

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, conforme lecionam Antenor Madruga³ e Artur de Brito Gueiros Souza⁴. 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 como uma questão administrativa da execução, incluindo-se no rol das medidas protetivas dos direitos humanos. 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

³ Transferência de condenados sem homologação. **Revista Consultor Jurídico**, 20 de julho de 2011.

⁴ **Presos estrangeiros no Brasil: aspectos jurídicos e criminológicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

jurídico histórico. Em consequência, o Estado administrador, que executa a sentença, embora não possa alterar seu conteúdo, aplicará sua legislação de execução penal, o que se extrai, igualmente, do art. 9º, § 2º, do Acordo sob exame.

Com respeito ao instituto da adaptação de pena para conformação ao ordenamento jurídico do Estado administrador (art. 10, do Acordo), deve-se entender, no mesmo diapasão, que se trata de um procedimento especial dentro das relações internacionais de cooperação judicial, possuindo natureza política, 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.

Quanto 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, na esteira da *ratio* subjacente ao julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do processo extradicional Ext nº 1085 (DJe nº 067, 16-04-2010). 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.

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 trâmites de todos os processos administrativos para fins de transferência de pessoas condenadas. Como se verifica no endereço eletrônico do Ministério da Justiça⁵ e no Manual de transferência de pessoas condenadas (Ministério da

⁵ Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/medidas-compulsorias/transferencia-de-pessoas-condenadas>>. Acessado em 18/05/2016.

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 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 negativa, 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, o qual, aliás, já é aplicado há quase uma década e meia no Brasil, 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.

No sentido do fortalecimento da cooperação internacional, cumpre observar que as relações diplomáticas entre o Brasil e a Turquia remontam ao ano de 1858, com a assinatura do Tratado Bilateral de Amizade e Comércio, havendo se estreitado em particular na primeira década do século XXI, com visitas de Chefes de Estado e Governo e com a assinatura de diversos instrumentos internacionais, bem como de um Plano de Ação para a Parceria Estratégica – documento que cria uma moldura para o aprofundamento do diálogo e da cooperação em campos como política internacional, agricultura, ciência e tecnologia, comércio exterior e energia, entre outros setores.

Além disso, a participação conjunta na Aliança das Civilizações, iniciativa que visa a fomentar o diálogo intercivilizacional e na qual Brasil e Turquia possuem papel ativo, trazem oportunidades de fortalecimento dos laços e contribuições mútuas entre dois grandes países democráticos e multiculturais.

Brasil e Turquia advogam o fortalecimento de instituições multilaterais como a ONU, o FMI e o G-20 econômico. Compartilham, ademais, interesse mútuo no diálogo franco e construtivo sobre as grandes questões mundiais, como segurança, comércio e cooperação para o desenvolvimento.

No campo econômico, as relações entre o Brasil e a Turquia também assistiram a grande crescimento na última década. Entre 2011 e 2012, o comércio bilateral cresceu 900%, alcançando corrente de US\$ 2,1 bilhões.

Vários outros aspectos marcam a relação Brasil-Turquia: a paixão pelo futebol brasileiro, refletida na grande presença de jogadores do Brasil em equipes turcas; o crescimento do turismo, impulsionado pela inauguração de voo sem escalas Istambul-São Paulo, em 2010; e o intercâmbio cultural, com exemplos que vão da literatura à teledramaturgia.

Feitas essas considerações, voto pela APROVAÇÃO do 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, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado CLÁUDIO CAJADO

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2016
(Mensagem nº 373, de 2014)**

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 07 de outubro de 2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado 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.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado CLÁUDIO CAJADO