

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 11.234, DE 2018

Apensado: PL nº 88/2019

Regula a cooperação jurídica internacional direta para tutela de urgência e o emprego de meios especiais de obtenção de prova, disciplina a transferência de processos penais e dá outras providências.

Autor: Deputado ROBERTO DE LUCENA

Relator: Deputado HEITOR FREIRE

I - RELATÓRIO

Integrado por 8 (oito) artigos, o Projeto de Lei nº 11.234, de 2018, de autoria do ilustre Deputado Roberto de Lucena, objetiva regular a cooperação jurídica internacional direta em matéria criminal, nos casos relativos à tutela de urgência e ao emprego de meios especiais de obtenção de prova. Além disso, a proposição disciplina o reconhecimento de sentenças penais estrangeiras e a transferência de processos penais.

De acordo com o parágrafo único do art. 1º, a cooperação direta compreenderá os pedidos de obtenção de provas, a comunicação de atos processuais, a indisponibilidade e a repatriação de ativos, a transferência de procedimentos penais e de execução penal, sem prejuízo do disposto nos tratados ratificados pelo Brasil e da legislação processual penal.

Nos termos do art. 2º, as autoridades competentes para a cooperação direta são a Polícia Federal e a Procuradoria-Geral da República, que deverão manter unidades centrais ou especializadas em cooperação, com a finalidade de realizar a tramitação direta dos pedidos.

O art. 3º relaciona os casos em que será admitida a transmissão direta de pedidos de cooperação internacional em matéria penal. Entre outras hipóteses, os pedidos poderão ter por finalidade: o “cumprimento urgente a medidas cautelares, criminais, de natureza pessoal ou patrimonial, inclusive para fins probatórios, deferidas por autoridades competentes brasileiras ou estrangeiras”; ou o emprego, urgente, de “meios especiais de obtenção de prova ou técnicas especiais para a investigação, a persecução ou a interrupção de crimes em andamento”.

A autoridade competente somente negará cumprimento aos pedidos transmitidos se estes estiverem em desacordo com os princípios gerais da cooperação jurídica internacional, com o devido processo legal ou com as garantias judiciais previstas em convenções sobre direitos humanos, com o tratado aplicável ou com as disposições da lei que se pretende aprovar (art. 4º).

Por seu turno, o art. 5º dispõe que, além das hipóteses previstas no art. 9º do Código Penal, a sentença penal condenatória definitiva proferida por autoridade judiciária estrangeira poderá ser homologada pelo Superior Tribunal de Justiça, com vistas à sujeição do sentenciado à execução penal e aos demais efeitos da condenação.

Preceitua o art. 6º, que o processo penal estrangeiro transferido ao Brasil será de competência da Justiça Federal, a teor do que dispõe o art. 109, inciso X, da Constituição da República, em conformidade com os princípios do sistema acusatório, da ampla defesa e do contraditório.

Com fundamento no art. 7º da proposição, por requerimento do Ministério Público, o julgamento da ação penal deve ser efetuado pelo juízo criminal competente para apreciar a transferência do processo penal a país estrangeiro.

A cláusula de vigência estatui que a lei entrará em vigor na data de sua publicação (art. 8º).

O Projeto de Lei nº 88, de 2019, subscrito pelo ilustre Deputado Rodrigo Agostinho, apensado, é idêntico ao referido PL nº 11.234, de 2018.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos referidos projetos de lei.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O presente voto refere-se ao PL nº 11.234, de 2018, e ao PL nº 88, de 2019. Tendo em vista que os projetos são idênticos, os argumentos a seguir expostos se aplicam a ambos.

Conforme consta da justificação que o acompanha, o PL nº 11.234, de 2018, é parte do documento intitulado “As Novas Medidas Contra a Corrupção”, elaborado pela coalizão “Unidos Contra a Corrupção”, formada por diversas organizações sem fins lucrativos, cujo propósito é mobilizar, discutir e propor meios de implementação das propostas de combate à corrupção. Integram o comitê gestor da coalizão as seguintes entidades: Associação Contas Abertas; Instituto Cidade Democrática; Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Observatório Social do Brasil; e Transparência Internacional - Brasil.

Em que pese o elevado espírito público dos ilustres autores, a nosso juízo, sob o ângulo das relações internacionais, o PL nº 11.234, de 2018, e do PL nº 88, de 2019, não aperfeiçoam o ordenamento jurídico vigente e tendem a gerar controvérsias entre o Brasil e outros Estados soberanos, sobretudo aqueles que tenham firmado acordo de cooperação jurídica em matéria penal com nosso País.

A cooperação jurídica internacional é realizada entre os Estados, por meio de acordos bilaterais ou multilaterais e, na ausência desses, mediante a promessa de reciprocidade. De acordo com a Cartilha: “Cooperação Judicial em Matéria Penal”, elaborada pelo Ministério da Justiça, “o Brasil é parte de uma ampla gama de acordos e tratados e também coopera mediante promessa de reciprocidade em casos análogos por parte do Estado estrangeiro. Por meio desses instrumentos internacionais, o Brasil não apenas

adquire o direito de solicitar cooperação jurídica aos outros Estados Partes, como também se compromete a dar cumprimento aos pedidos que aqui aportem oriundos desses países".¹

A coordenação da execução dos atos de cooperação jurídica que os Estados realizam entre si compete à denominada "Autoridade Central".¹ De acordo com informações constantes da página eletrônica do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

A Autoridade Central é um conceito consagrado no Direito Internacional e visa a determinar um ponto unificado de contato para a tramitação dos pedidos de cooperação jurídica internacional, com vistas à efetividade e à celeridade desses pedidos. A principal função da Autoridade Central é buscar maior celeridade e efetividade aos pedidos de cooperação jurídica internacional penal ou civils." Nesse sentido, "A existência da Autoridade Central facilita a identificação das contrapartes nacionais e estrangeiras, que sabem a quem se dirigir em questões relacionadas à cooperação jurídica internacional no seu próprio país e, no caso das autoridades centrais estrangeiras, também no exterior.²

Ainda com base na referida Cartilha: "Cooperação Judicial em Matéria Penal":

Cabe à Autoridade Central receber, analisar, adequar, transmitir e acompanhar o cumprimento dos pedidos de cooperação jurídica. Essa análise tem o objetivo de verificar o atendimento aos requisitos da lei do Estado requerido e adequação aos seus costumes, bem como ao tratado internacional que fundamenta o pedido, conferindo, assim, maior agilidade e efetividade ao procedimento.

Cada país, cada tratado internacional, cada medida gera um rol específico de requisitos. São inúmeras, portanto, as variantes. É papel da Autoridade Central, conhecendo todas essas particularidades, adequar o pedido e cuidar para que o seu cumprimento se dê da maneira mais célere possível.

A Autoridade Central tem, portanto, a atribuição de coordenar a execução da cooperação jurídica internacional realizada por seu país, inclusive para buscar junto à comunidade

¹ No Brasil, com exceção do Tratado de Assistência Mútua em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá, celebrado em Brasília, em 27 de janeiro de 1995, a função de Autoridade Central é exercida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

² Fonte: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/autoridade-central-1>. Acesso em 29/05/2019.

internacional melhorias no sistema de cooperação jurídica entre os Estados.

É importante mencionar, principalmente, que o trâmite do pedido de cooperação jurídica pela Autoridade Central reveste de legalidade a medida obtida, uma vez que garante sua lisura e autenticidade, habilitando-a para ser utilizada como meio de prova válido em processo judicial.

A Autoridade Central faz parte do ‘pacote’ de medidas adotadas pelo Estado, visando garantir que a cadeia de custódia da diligência solicitada no exterior não seja quebrada em nenhum momento da relação de cooperação.

Ao nomear como autoridades competentes para a cooperação jurídica direta em matéria penal, a Polícia Federal e a Procuradoria-Geral da República - ainda tal cooperação restrinja-se aos casos urgentes -, o Projeto de Lei nº 11.234, de 2018, e o Projeto de Lei nº 88, de 2019, contrariam frontalmente as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, consubstanciadas em 20 acordos internacionais bilaterais ratificados. Isso, porque, por determinação de tais acordos internacionais, as atividades relacionadas à cooperação jurídica direta competem à Autoridade Central, que são exercidas, no Brasil, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, mais especificamente pelo Departamento de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), desse Ministério (v. art. 14 do Anexo I do Decreto nº 9.662, de 2019):

Art. 14. Ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional compete:

I - articular, integrar e propor ações entre os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público para o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional, inclusive no âmbito da Enccla;

II - coordenar a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia Contra Lavagem de Dinheiro - Rede-Lab;

III - estruturar, implementar e monitorar ações de governo, além de promover a articulação dos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e do Ministério Público nas seguintes áreas:

a) cooperação jurídica internacional em matéria civil e penal, inclusive em assuntos de prestação internacional de alimentos, subtração internacional de crianças, adoção internacional, extradição, transferência de pessoas condenadas e transferência da execução da pena; e

b) recuperação de ativos;

IV - exercer a função de autoridade central, por meio da coordenação e da instrução de pedidos ativos e passivos de cooperação jurídica internacional nas áreas a que se refere o inciso III, por delegação do Ministro de Estado, exceto se houver designação específica que disponha de maneira diversa;

V - exercer a função de autoridade central federal em matéria de adoção internacional de crianças, nos termos do disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

VI - negociar acordos de cooperação jurídica internacional nas áreas a que se refere o inciso III e aqueles relacionados com as demais matérias de sua competência, além de exercer as funções de ponto de contato, enlace e similares nas redes de cooperação internacional e de recuperação de ativos; e

VII - atuar nos procedimentos relacionados com a ação de indisponibilidade de bens, de direitos ou de valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nos termos do disposto na Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015.

Percebe-se, assim, que, caso sejam transformados em norma jurídica, o PL nº 11.234, de 2018, ou o PL nº 88, de 2019, subtrairá parcela considerável das atribuições que, atualmente, são exercidas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e reguladas por acordos internacionais.

Os dispositivos dos referidos projetos de lei também não esclarecem que órgão será responsável por avaliar se determinado pedido de cooperação é urgente ou não: a Autoridade Central (atualmente, o DRCI-MJ), a Polícia Federal ou a Procuradoria-Geral da República.

Além disso, a despeito de a proposição designar a Polícia Federal e Procuradoria-Geral da República, como autoridades competentes para a cooperação direta na modalidade ativa (i.e. quando o Estado brasileiro solicita cooperação de um estado estrangeiro), nos casos urgentes, cumpre indagar: a quem caberá formalizar, em nome do nosso País, a promessa de reciprocidade, quando não houver acordo internacional entre o Brasil e o Estado solicitado: a Polícia Federal ou a Procuradoria-Geral da República?

A resposta a esta indagação é fornecida pela Constituição Federal: somente o Presidente da República (ou seus delegatários) pode

manter relações com Estados estrangeiros ou celebrar tratados, convenções ou atos internacionais (art. 84, incisos VII e VIII, da CF). Diante do comando constitucional, depreende-se que nem a Polícia Federal, nem a Procuradoria-Geral da República, nem qualquer outro órgão federal, poderá obrigar o Brasil perante outros entes soberanos, sem delegação expressa do Presidente da República.

Assim, embora não seja atribuição regimental desta Comissão, é lícito concluir que eventual lei que subtraia ou estabeleça limites os poderes do Chefe de Estado, estatuídos nos referidos incisos VII e VIII do art. 84, será incompatível com os ditames constitucionais. Esse ponto, contudo, deverá ser melhor analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Outro aspecto que, presumivelmente, deverá ser objeto de apreciação da CCJC, diz respeito à iniciativa das proposições. Os projetos em exame dispõem que, em casos de urgência, as autoridades competentes para promover a cooperação jurídica internacional direta serão: a Polícia Federal e a Procuradoria-Geral da República (art. 2º). Nesse contexto, salvo melhor juízo, nota-se que ambas as proposições padecem de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, com fundamento no art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “b” e “d”, no art. 127, § 2º e no art. 128, § 5, todos da Constituição Federal.

Com efeito, ao criar novas atribuições para a Polícia Federal e para a Procuradoria-Geral da República, os projetos em análise avançam, indevidamente, sobre a competência privativa do Presidente da República e do Ministério Público Federal, sendo, portanto, formalmente inconstitucionais.

Em suma, verifica-se que os projetos sob exame não contribuem para o aperfeiçoamento dos mecanismos vigentes de cooperação jurídica internacional, estão em dissonância com obrigações constantes de acordos internacionais vigentes e têm o potencial de gerar controvérsias entre o Brasil e os respectivos signatários. Além disso, há fortes indícios de que as proposições padecem de vícios constitucionais formais e materiais, que deverão ser analisados pela Comissão regimentalmente competente.

Pelo exposto, VOTO pela rejeição do Projeto de Lei nº 11.234, de 2019, e do Projeto de Lei nº 88, de 2019, apensado.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado HEITOR FREIRE
Relator