



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 162, DE 2025

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa em Matéria de Proteção de Testemunhas, assinado em 22 de abril de 2023.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado FILIPE BARROS

I - RELATÓRIO

A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional, em 12 de fevereiro de 2025, a Mensagem nº 162, de 2025, acompanhada de Exposição de Motivos Conjunta do Ministro de Estado das Relações Exteriores, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e da Ministra de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania, EMI nº 00069/2024 MRE MJSP MDH, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o art. 49, I, combinado com o art. 84, VIII, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), do texto do “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa em Matéria de Proteção de Testemunhas”, assinado em Lisboa, Portugal, em 22 de abril de 2023.

A Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN, em 26 de fevereiro de 2025, sendo igualmente previsto o exame da matéria pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (mérito e art. 54, RICD). Em 3 de abril de 2025, fui designado Relator na CREDN. O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) ora apresentado está sujeito à apreciação do Plenário, e seu regime de tramitação é de prioridade (art. 151, II, RICD).

O Acordo diz respeito à proteção de testemunhas em processo penal, mediante a cooperação direta entre as autoridades competentes de cada um dos países,





tendo em vista o princípio da proporcionalidade de meios. O texto é composto por preâmbulo e por 20 artigos, que passamos a descrever.

No preâmbulo, as Partes relembram que suas relações são marcadas por históricos laços de amizade e de cooperação e por confiança recíproca. Reafirmam compromisso de combater de forma coordenada a criminalidade violenta e organizada e a impunidade, reconhecendo a necessidade de aprofundar os mecanismos de colaboração hoje existentes. Atentam para a exigência de que se garanta a integral proteção dos direitos humanos das testemunhas, de seus familiares e de outras pessoas que lhes sejam próximas, assinalando, nesse sentido, a importância de programas protetivos especializados. Ressaltam que a celebração de pacto bilateral a respeito facilitará a aplicação do respectivo Direito interno e dos programas em vigor em cada Estado, prevendo-se a possibilidade de recolocação – isto é, de transferência – das testemunhas de um no outro.

O **Artigo 1º** enuncia o objeto do tratado e exprime que há de estar “em conformidade com o Direito vigente aplicável”. O **Artigo 2º** esclarece que a cooperação em matéria de proteção de testemunhas ocorrerá por via direta entre as autoridades competentes de cada Parte.

O **Artigo 3º** aporta conceitos necessários à plena compreensão do texto, dentre os quais destacamos os seguintes:

- Testemunha: “qualquer pessoa que, independentemente do seu estatuto face à lei processual, disponha de informação ou de conhecimento necessário à revelação, percepção ou apreciação de fatos que constituam objeto do processo, de cuja utilização resulte um perigo para si ou para outras pessoas e a quem tenha sido concedida proteção por qualquer uma das Partes, em conformidade com o respectivo Direito Interno”;
- Regras de comportamento: “o documento no qual se definem as condições e as obrigações a ser observadas pela testemunha”;
- Programa de proteção de testemunha: “o programa criado oficialmente por cada uma das Partes, de acordo com o respectivo





Direito Interno, destinado a proporcionar à testemunha medidas administrativas e/ou de outra natureza destinadas a assegurar a respectiva segurança”; e

- Agregado familiar: “o cônjuge ou a pessoa que com a testemunha viva em condições análogas às dos cônjuges, seus descendentes, bem como outros parentes, consanguíneos ou afins, que coabitem ou que tenham convivência habitual com a testemunha”.

O **Artigo 4º** fixa as autoridades competentes para executar a colaboração divisada pelo Acordo: pelo lado português, a Comissão de Programas Especiais de Segurança, do Ministério da Justiça; e, pelo lado brasileiro, o Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania.

O **Artigo 5º** versa sobre o pedido para recolocação internacional de testemunha, inovação significativa trazida pelo ajuste sob exame. Listam-se os elementos formais que esse requerimento deve conter, como dados para a identificação da testemunha a ser protegida, breve descrição do processo penal em que está envolvida, a demonstração de que se encontra sob perigo, as especificidades da proteção a ser concedida, cópia da decisão que a incluiu em programa protetivo e termos de consentimento. Salientam-se a celeridade e a confidencialidade que caracterizam esse pedido.

O **Artigo 6º** estipula obrigações para a Parte que acolhe testemunha estrangeira. Assegura-se a essa última o mesmo tratamento deferido aos nacionais do território onde é recolocada. As regras de comportamento serão acordadas entre o Estado receptor e a testemunha, cabendo àquele informar que, se o protegido descumprir dolosamente o ajuste, porá fim ao resguardo a que faz jus. A Parte que recebe a testemunha não se vincula a recomendações ou a condições especiais formuladas do Estado de origem, o que provê ao governo de acolhida maior discricionariedade ao desempenhar seu papel protetivo, no âmbito do programa pertinente. O Estado receptor deverá enviar a sua contraparte relatório mensal que possibilite o acompanhamento da situação do protegido.

O **Artigo 7º** autoriza a recusa – por escrito, em tempo oportuno e motivada – de um pedido para a recolocação internacional de testemunha, por razões de





segurança e de ordem pública, ou por ofensa ao Direito interno ou aos interesses fundamentais do país.

O **Artigo 8º** delimita em três anos a duração da recolocação internacional, com possibilidade de prorrogação via novo pedido. Nesse período, a testemunha poderá retornar ao país de origem em casos excepcionais, como falecimento de determinados familiares. O **Artigo 9º** atribui ao Estado de acolhida dever de manutenção da confidencialidade do pedido de recolocação internacional. O **Artigo 10º** divide as despesas da efetivação dessa medida:

- A Parte que envia custeará o transporte da pessoa protegida até o Estado receptor, bem como sua habitação, assistência médica pública e subsistência; e
- A Parte que acolhe custeará o transporte da testemunha dentro de seu território e a segurança dela e de sua família.

Pelo **Artigo 11º**, o Acordo prevê modalidades adicionais de cooperação, como troca de experiências e de conhecimento nos temas de seu escopo.

O **Artigo 12º** dispõe sobre a confidencialidade dos dados pessoais, das informações e dos documentos conexos à finalidade do presente tratado. Compete a cada uma das Partes comunicar a outra sobre a natureza confidencial de uma informação concedida, tomando-se como parâmetros o Direito Internacional e o Direito interno aplicável. A transferência a terceiros de dados e de materiais pessoais recebidos pelas autoridades competentes depende do prévio consentimento de ambos os Estados convenientes. O último parágrafo do dispositivo comina às Partes a obrigação de adotarem “todas as medidas de segurança da informação... contra o acesso indevido ou não autorizado” a dados pessoais, ensejando responsabilização a transmissão incorreta ou não autorizada.

O **Artigo 13º** cuida da utilização e da transferência de dados pessoais, determinando, em síntese, que o teor dessas informações e seu tratamento há de limitar-se aos objetivos do Acordo, sem excessos. Também são estipuladas diretrizes para sua conservação, sua complementação, sua retificação e seu eventual apagamento. Reconhece-se o direito de acesso à pessoa cujas informações são transferidas. Reafirma-





se a competência da respectiva autoridade nacional de proteção de dados em fazer cumprir as normas desse dispositivo.

O **Artigo 14º** define mecanismo de consultas interestatais para avaliar o grau de observância do tratado. O **Artigo 15º** compatibiliza esse último com outras convenções internacionais de que tanto o Brasil quanto Portugal sejam Partes. O **Artigo 16º** contém a cláusula de vigência. O **Artigo 17º** prevê a negociação diplomática como meio de solução de controvérsias interpretativas. O **Artigo 18º** admite a possibilidade de revisão do Acordo a pedido de qualquer dos convenientes. O **Artigo 19º** esclarece que o tratado valerá por tempo indeterminado, ressalvada a hipótese de sua denúncia. Finalmente, o **Artigo 20º** impõe a Portugal o dever de registrar o pacto sob análise, tão logo passe a vigor, junto ao Secretariado das Nações Unidas, para fins de publicidade.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão Permanente pronunciar-se sobre tratados e outros instrumentos de política externa, nos termos do disposto na alínea “c” do inciso XV do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Para tanto, cabe-lhe formular e apresentar o respectivo Projeto de Decreto Legislativo (PDL).

O “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa em Matéria de Proteção de Testemunhas” objetiva garantir de forma integral a proteção dos direitos humanos de testemunhas, de seus familiares e de outras pessoas que lhes sejam próximas, em processos de natureza penal. Como consta de seu Preâmbulo, busca-se proporcionar a esses indivíduos assistência e segurança, de maneira a assegurar depoimento livre de qualquer intimidação, coação ou ameaça.

Mais especificamente, a intenção do tratado é, de início, facilitar a aplicação das respectivas normas de Direito interno de cada Parte, bem como de programas protetivos já em vigor, com o complemento da possibilidade de recolocação de testemunhas do Brasil em Portugal, e vice-versa. Trata-se de inovação de alto valor estratégico no enfrentamento da criminalidade transfronteiriça, porque agrega dimensão





igualmente internacional ao resguardo conferido a pessoas ameaçadas, que poderão ser transferidas entre dois territórios nacionais. A medida tende a fortalecer a ocultação e a anonimização – e, portanto, a proteção – de testemunhas, mormente aquelas procuradas pelas organizações criminosas mais poderosas.

Essa transferência de um país para o outro:

- Será voluntária;
- Respeitará a legislação nacional aplicável;
- Não vinculará o Estado de acolhida a condições especiais formuladas pelo Estado que envia a pessoa ameaçada; e
- Terá garantias formais de confidencialidade.

Ambas as Partes designam autoridades centrais responsáveis pela implementação do Acordo. Elas serão os pontos de contato oficial para pedidos de assistência, de intercâmbio de informações, e de outros procedimentos necessários. No âmbito do governo brasileiro, a responsabilidade recai sobre o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), por meio do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA). O PROVITA foi criado originalmente na antiga Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (art. 1º do Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000). Hoje, insere-se no MDHC¹.

A cooperação promovida pelo tratado ancora-se no princípio da dignidade da pessoa humana, dado o viés protetivo do instrumento; bem como nos princípios da soberania, da igualdade jurídica entre as nações e do benefício mútuo, vez que se cuida de convenção que, de modo geral, apenas coordena a interação entre Estados e regula a incidência de regras domésticas e de programas estatais já vigentes.

Em particular, o Artigo 7º do Acordo viabiliza a recusa de um pedido para a recolocação internacional de testemunha, por razões de segurança e de ordem pública, ou por ofensa ao Direito interno ou aos interesses fundamentais do país. A cláusula reitera que a decisão de acolher uma testemunha estrangeira é, em última

¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoas-ameacadas-de-morte/testemunhas-ameacadas-provita>>.





instância, soberana, o que permite evitar riscos ao Estado e à sociedade na hipótese, por exemplo, de o protegido estar sendo perseguido por entidade de elevada periculosidade.

Outrossim, nota-se que a divisão de despesas entre os dois governos durante a recolocação internacional de testemunha (Artigo 10º) é equilibrada e razoável, cabendo à Parte que envia custear o transporte da pessoa protegida e familiares até o Estado receptor, bem como sua habitação, assistência médica pública e subsistência. À Parte que acolhe reservam-se os encargos relativos ao transporte dentro de seu território e à segurança da testemunha e de sua família. Vê-se, destarte, que não se onera em demasia o Estado requerido.

Aduz-se que o tratado, ao definir o “agregado familiar” também passível de proteção, está em consonância com a Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que instituiu o PROVITA no Brasil. Pelo § 1º do art. 2º desse diploma nacional, podem ser protegidos ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência habitual com a testemunha.

No histórico da política externa brasileira, o presente Acordo seria singular e sem precedentes. No sistema *Concórdia*, do Ministério das Relações Exteriores, constam apenas menções ao tópico da proteção de testemunhas em convenções de maior abrangência, mas não pactos específica e integralmente dedicados a essa matéria. Como exemplos recentes, citem-se tratados: com a Bolívia sobre combate ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes (2024), que ainda não teria tramitado no Legislativo; e com Israel para a cooperação em segurança pública, prevenção e combate ao crime organizado (2019), cujo PDL aguarda apreciação pelo Senado Federal.

No que tange ao relacionamento entre Brasil e Portugal, assinala-se que é alicerçado em vínculos históricos e afetivos e na dimensão das comunidades portuguesa no Brasil e brasileira em Portugal, traduzindo-se em sólida parceria política, econômica, judiciária e cultural². Na área de segurança pública, em particular, já estão vigentes convenções bilaterais sobre transferência de pessoas condenadas (2001), sobre drogas e substâncias psicotrópicas (1991), sobre auxílio mútuo em matéria penal (1991) e sobre extradição (1991).

² Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-portuguesa>>.





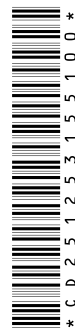
O tratado ora analisado atende aos princípios constitucionais que norteiam a atuação internacional do País, em especial a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, da CF/1988) e a cooperação entre os povos (inciso IX). Também se alinha a outros compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional (de 2000), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ambos de 1966).

Em suma, a relevância do Acordo sob exame dá-se no contexto do adensamento das relações luso-brasileiras e das perspectivas de colaboração, inclusive na temática dos direitos humanos. Ainda, segue na esteira do aumento do fluxo migratório entre Brasil e Portugal. Por fim, repise-se que contribui para o fortalecimento da interação bilateral e aperfeiçoa os instrumentos de combate à criminalidade transnacional, sobretudo no que diz respeito à proteção de testemunhas – área sensível e estratégica na justiça penal.

Pelas razões expostas, voto pela **APROVAÇÃO** do texto do “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa em Matéria de Proteção de Testemunhas”, assinado em Lisboa, Portugal, em 22 de abril de 2023, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado FILIPE BARROS
Relator





COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2025

(Mensagem nº 162, de 2025)

Aprova o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa em Matéria de Proteção de Testemunhas, assinado em Lisboa, em 22 de abril de 2023.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa em Matéria de Proteção de Testemunhas, assinado em Lisboa, em 22 de abril de 2023.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em denúncia ou em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que 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 2025.

Deputado FILIPE BARROS
Relator

