

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.405, DE 2010 (MENSAGEM Nº 949, DE 2009)

Aprova o texto do Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do Mercosul, feito em Belo Horizonte, em 16 de dezembro de 2004.

Autora: REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA
NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Relator: Deputado LUIZ COUTO

I – RELATÓRIO

O Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos dos Artigos 49, *caput* e inciso I, e 84, *caput* e inciso VIII, da Constituição Federal, a Mensagem nº 949, de 2009, acompanhada de Exposição de Motivos do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Referida mensagem solicita a ratificação pelo Poder Legislativo do texto do Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do Mercosul, feito em Belo Horizonte, em 16 de dezembro de 2004.

Registre-se que acompanha a referida mensagem, além da cópia do aludido Acordo, cópia de uma Fé de Erratas firmada posteriormente em 2007 pelos mesmos signatários, que, ao longo de seus seis artigos, visa a corrigir erros meramente formais verificados no texto do Acordo em apreço.

Em sua Exposição de Motivos, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, observou que o texto do instrumento incorpora as emendas, todas de forma, constantes da citada Fé de Erratas, de 2007, avalizadas por todos os signatários, ressaltando posteriormente que “a assinatura do Acordo reflete o interesse dos Estados Partes do Mercosul e dos Estados Associados em prevenir e combater o tráfico ilícito de migrantes, bem como promover a cooperação e intercâmbio de informação com esse fim”,

assim como que “o *Ministério da Justiça participou das negociações do Acordo em apreço e aprovou seu texto final*”.

O Acordo em questão, feito em dois exemplares originais e autênticos nos idiomas português e espanhol, conta em sua seção dispositiva com doze artigos.

No âmbito do Artigo 1, estabelece-se o propósito do Acordo, o qual visa a prevenir e combater o tráfico ilícito de migrantes, bem como promover a cooperação e o intercâmbio de informações entre as Partes.

Nos termos dispostos no primeiro parágrafo do Artigo 4, os signatários adotarão as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para tipificar como ilícito penal as condutas nele arroladas, com os agravantes dispostos no segundo parágrafo do mesmo dispositivo, que incluem:

- a) o tráfico ilícito de imigrantes;
- b) quando se cometer com o fim de possibilitar o tráfico de migrantes:
 - i) a criação de um documento de viagem ou de identidade falso;
 - ii) a facilitação, fornecimento ou a posse de tal documento; iii) a habilitação de um emigrante para permanecer no território de um Estado Parte sem ter cumprido os requisitos legais exigidos por dito Estado Parte; e
- c) a participação como cúmplice ou encobridor na perpetração de um ilícito penal tipificado conforme o presente Acordo.

Os migrantes, de acordo com o Artigo 5, quando vítimas das condutas tipificadas no Artigo 4, estarão isentos de responsabilidade penal, ao passo que, nos termos do Artigo 6, as Partes que tenham fronteiras comuns ou estejam situadas nas rotas de tráfico ilícito de migrantes intercambiarão informações pertinentes, tais como:

- a) lugares de embarque e de destino, assim como as rotas, os transportadores e os meios de transporte aos que, conforme se saiba ou se suspeite, recorram os grupos delituosos organizados envolvidos nas condutas enunciadas no Artigo 4;
- b) a identidade e os métodos da organização ou os grupos delituosos organizados envolvidos ou suspeitos das condutas tipificadas de conformidade ao enunciado no Artigo 4;
- c) a autenticidade e a devida forma dos documentos de viagem expedidos pelos Estados partes do presente Acordo, assim como todo roubo e/ou concomitante utilização ilegítima de documentos de viagem ou de identidade em branco;
- d) os meios e métodos utilizados para a ocultação e o transporte de pessoas, a adulteração, reprodução ou aquisição ilícita e qualquer outra utilização indevida dos documentos de viagem ou de identidade empregados nas condutas tipificadas de conformidade ao enunciado no Artigo 4, assim como as formas de detectá-los;
- e) experiências de carácter legislativo, assim como práticas e medidas conexas para prevenir e combater as condutas típicas de conformidade ao enunciado no Artigo 4; e
- f) questões científicas e tecnológicas de utilidade para o cumprimento da lei, a fim de reforçar a capacidade respectiva de prevenir, detectar e investigar as condutas tipificadas de conformidade ao enunciado no Artigo 4 e de julgar as pessoas nelas implicadas.

Segundo o disposto no Artigo 7, cada Estado parte adotará as medidas necessárias para garantir a qualidade dos documentos de viagem ou de identidade que expeça, bem como a sua integridade e

segurança, de modo a evitar que possam ser utilizados indevidamente, falsificados, adulterados, reproduzidos ou expedidos de forma ilícita.

Nos termos do Artigo 8, os Estados partes oferecerão aos funcionários de controle de migração e a outros funcionários pertinentes capacitação especializada na prevenção e erradicação das condutas que serão tipificadas conforme enunciado do Artigo 4 e no tratamento humanitário dos migrantes objetos dessas condutas.

Conforme dispõe o Artigo 9, o Acordo não afetará os direitos, as obrigações e as responsabilidades dos Estados partes estabelecidas no âmbito do direito internacional, nele se incluindo o direito internacional humanitário, as normas internacionais sobre direitos humanos e, em particular, sobre refugiados quando lhe sejam aplicáveis.

O Artigo 10 explicita que o Acordo em apreço complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e deve ser interpretado juntamente com essa Convenção e seu Protocolo Adicional em matéria de “Tráfico Ilícito de Migrantes por Terra, Mar e Ar”.

Segundo o prescrito no Artigo 11, o sistema vigente de solução de controvérsias do Mercosul será encarregado de resolver as controvérsias que eventualmente venham surgir na aplicação ou na interpretação do Acordo em tela.

A República do Paraguai será depositária do Acordo, que entrará em vigência, conforme dispõe o seu Artigo 12, trinta dias após o depósito do instrumento de ratificação pelo quarto Estado Parte do Mercosul.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem nº 949, de 2009, por se tratar de matéria de interesse do Mercosul, foi encaminhada à apreciação da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, conforme o disposto no Art. 3º, *caput* e inciso I, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2007. Na ocasião, a mencionada Representação, adotando o parecer do relator, Deputado Beto Albuquerque, concluiu unanimemente pela aprovação da mensagem nos termos de projeto de decreto legislativo elaborado em conformidade com o disposto no Art. 5º, *caput* e inciso I, do citado ato normativo (Projeto de Decreto Legislativo nº 2.405, de 2010).

A tramitação da referida proposição aponta para o regime de urgência, razão pela qual esta Comissão e a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional são chamadas a se pronunciar simultaneamente com vistas à posterior deliberação pelo Plenário desta Câmara dos Deputados.

II – VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre o aludido projeto de decreto legislativo quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

Sob o prisma da constitucionalidade, importa saber se o projeto de decreto legislativo em tela, ao aprovar o mencionado tratado, estaria a afrontar normas constitucionais, já que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que os tratados internacionais são incorporados via de regra ao nosso ordenamento jurídico com o *status* de lei ordinária, devendo, pois, adequar-se formal e materialmente à Constituição Federal sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

Registre-se que constitui competência exclusiva da União manter relações com Estados Estrangeiros (Art. 21, *caput* e inciso I, da Constituição Federal) e desta decorre a de celebrar com estes tratados, acordos e atos internacionais. Referida atribuição deve ser exercida privativamente pelo Presidente da República com o referendo do Congresso Nacional (Art. 49, *caput* e inciso I, e Art. 84, *caput* e inciso VIII, da Lei Maior).

Formalmente, como já se insinuou nesse parágrafo anterior, não há qualquer vício de natureza constitucional a ser apontado.

Lado outro, o tratado assinado pelo Governo Brasileiro não afronta materialmente a supremacia constitucional; ao contrário, adequa-se aos princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil (Art. 4º, *caput* e incisos I, V e IX, da Constituição Federal), pois resguarda a independência nacional e a igualdade entre os Estados, ao mesmo tempo em que favorece a cooperação entre os povos.

Não há que se falar em violação à soberania nacional (Art. 1º, *caput* e inciso I, da Constituição Federal), eis que este conceito não é mais considerado absoluto em face da nova ordem internacional. Com efeito, o caráter internacional da moderna criminalidade, com delitos que ultrapassam as fronteiras de um País, exige repressão uniforme e cooperação internacional, instrumentos de fiscalização e intercâmbio de informações sem os quais fica praticamente inviável o combate a tais formas delituosas que se alastram pelo mundo e são muitas vezes praticadas por complexas organizações criminosas, tornando-se essencial um esforço conjunto dos Estados.

Vê-se que o projeto de decreto legislativo sob exame também contempla, no parágrafo único de seu artigo 1º, dispositivo que assegura o respeito à Lei Maior da República, prevendo que ficarão sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do acordo então celebrado, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Nota-se, ademais, a ausência de quaisquer vícios pertinentes à juridicidade ou à técnica legislativa a macular o tratado firmado pelo Governo brasileiro e, por conseguinte, também o projeto de decreto legislativo que o ratificará e integrará ao ordenamento jurídico pátrio.

Diante disso e também por considerar meritória a proposta legislativa sob análise pelos motivos já indicados que fundamentam a necessidade de repressão penal uniforme e cooperação internacional para o combate à moderna criminalidade transnacional, inclusive delitos relacionados ao tráfico ilícito de migrantes, o nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.405, de 2010.

Sala da Comissão, em 13 de abril de 2010.

Deputado LUIZ COUTO
Relator