



Os mecanismos de cooperação jurídica internacional na nova lei de migração

Extradição, transferência de execução da pena (TEP) e transferência de pessoas condenadas (TPC)



*Tácio Muzzi **

Em 24 de maio de 2017 foi promulgada a **Lei nº 13.445**, que modernizou o tratamento conferido pelo Estado brasileiro ao migrante e ao visitante, dispondo sobre os seus *direitos e deveres*, regulando a *sua entrada e a estada no País e estabelecendo princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante*.

Os mecanismos de cooperação jurídica internacional relacionados à migração também foram regulados pela Lei nº 13.455, de 2017. Além de conferir nova disciplina ao tradicional instituto da extradição, tal norma disciplinou os institutos da transferência de execução da pena (TEP) e da transferência de pessoas condenadas (TPC). Embora os dois primeiros institutos tenham cunho repressivo, uma vez que objetivam justamente impedir que iniciativas migratórias obstaculizem o dever-poder de punir dos Estados soberanos, ressalta-se que o último - o TPC - tem enfoque essencialmente humanitário.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo comentar alterações e inovações relevantes atinentes ao novo trato legislativo desses mecanismos de cooperação jurídica internacional, que passa a vigorar a partir de 21 de novembro de 2017. Por oportuno, registra-se que os artigos citados neste texto sem a fonte normativa estão insertos na Lei nº 13.445, de 2017.

1. EXTRADIÇÃO

A extradição é um dos mais antigos procedimentos de cooperação jurídica internacional e, possivelmente, o mais incisivo. Orientado fortemente pelo princípio da justiça universal, tal instrumento visa a restringir a liberdade e a viabilizar a entrega de pessoas que se encontrem fora das fronteiras de um Estado que as processa ou as condenou criminalmente.

O instituto foi regulado primariamente no Brasil por Circular do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 04.02.1847, sendo mais tarde disciplinado pela Lei nº 2.416, de 28.07.1911, pelo Decreto-lei nº 394, de 28.04.1938, pelo Decreto-lei nº 941, de 13.10.1969 e, ultimamente, pela Lei nº 6.815, de 19.08.1980 (Estatuto do Estrangeiro).

1.1 Extradção ativa e passiva

Analisando a legislação anterior, é elogiável o fato de a nova lei disciplinar conjuntamente a extradição ativa (quando o Estado brasileiro solicita ao Estado estrangeiro a entrega de pessoa contra a qual recaia mandado de prisão decorrente de investigação, processo ou condenação criminal) e a extradição passiva (em que o pedido de entrega é feito por Estado estrangeiro ao Estado brasileiro).

Registre-se que o Estatuto do Estrangeiro regulava somente a extradição passiva, aplicando-se à primeira o art. 20 do vetusto Decreto-lei nº 394, 28.04.1938. A nova lei confere, assim, maior segurança jurídica ao processamento da medida, notadamente da extradição ativa, que passa a ter tratamento específico e atualizado (art. 88).

1.2 Extradção instrutória e executória

No que diz respeito à extradição instrutória, ou seja, em que o pedido é feito antes do trânsito em julgado de sentença penal condenatória, é interessante notar que o legislador prevê expressamente a possibilidade de essa ser solicitada não só no curso do processo penal, mas também na fase investigatória (art. 83, II, primeira parte). A lei reconhece, assim, maior espectro a essa modalidade, que tem como pressuposto a expedição de mandado de prisão cautelar pelo juízo competente.

Quanto à extradição executória, sua solicitação continua vinculada à prévia condenação definitiva do extraditando à pena privativa de liberdade, a fim de que seja cumprida prisão para execução da pena.

1.3 O papel do DRCI/SNJ na extradição

Nos termos do art. 84, VII, da Constituição da República de 1988, compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros, devendo ser salientado que o instituto da extradição envolve necessariamente relação entre dois Estados soberanos.

Com o objetivo de uniformizar e garantir maior efetividade às ações do Estado brasileiro em relação ao tema, o Presidente da República atribuiu ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI/SNJ), por meio do **Decreto nº 9.150**, de 04.09.2016, a competência para estruturar, implementar e monitorar ações de governo, além de promover a articulação dos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e do Ministério Público, na área da cooperação jurídica internacional em matéria civil e penal, inclusive em assuntos de extradição, bem como exercer a função de autoridade central, por meio da coordenação e da instrução de pedidos ativos e passivos de cooperação jurídica internacional, inclusive em assuntos de extradição, de transferência de pessoas condenadas e de execução de penas, por delegação do Ministro de Estado, exceto se houver designação específica que disponha de maneira diversa (art. 12, III, 'a' e 'IV').

A nova lei de migração torna explícita a fundamental missão desempenhada pelo órgão competente do Poder Executivo, no caso, o DRCI/SNJ, que não somente atua como autoridade central, mas também como propulsor das ações do Estado brasileiro em relação ao tema, em coordenação com as autoridades judiciárias e policiais competentes (art. 81, §§ 1º e 2º).

Nessa dinâmica, em relação aos pedidos ativos, o juízo competente para o processo ou condenação penal definitiva deve encaminhar diretamente a solicitação de extradição ao DRCI/SNJ (art. 88), que irá orientar, informar e avaliar o cumprimento dos elementos formais de admissibilidade administrativa. Presentes esses, o DRCI/SNJ formalizará o pedido de extradição ativa ao Estado estrangeiro, diretamente na qualidade de autoridade central ou por meio do Ministério das Relações Exteriores (MRE), caso assim esteja previsto em tratado ou o pedido seja fundado em promessa de reciprocidade.

A mesma sistemática ocorre em relação aos pedidos passivos, em que a solicitação do Estado estrangeiro, inclusive eventual pedido de prisão para fins de extradição, é recepcionada pelo DRCI/SNJ, ocasião em que é feito juízo prévio de admissibilidade administrativa. Atendidos os requisitos formais previstos em lei e eventual tratado, o pleito é encaminhado ao Supremo Tribunal Federal (STF) para apreciação (art. 89), tendo em vista a competência constitucional da Corte Suprema para processar e julgar pedidos de extradição formulados por Estados estrangeiros (art. 102, 'g', da Carta Constitucional de 1988).

Assim, o DRCI/SNJ é o órgão técnico responsável pela implementação e coordenação das ações do Estado em relação à extradição. Importante ressaltar que, ao se concentrar o trâmite de todos os pedidos (ativos e passivos) em um órgão, o Estado brasileiro consegue tornar mais efetiva a sua atuação, inclusive com o acompanhamento contínuo da maior (ou menor) cooperatividade dos Estados estrangeiros em relação ao Brasil.

1.4 Aspectos atinentes à extradição passiva

Quanto à extradição passiva, mostra-se relevante pontuar algumas alterações e novidades.

Em relação aos requisitos gerais para o processamento e a efetivação da extradição, observa-se que o legislador aumentou para dois anos (inclusive), a pena a ser cominada pela lei brasileira e estrangeira ao crime praticado pelo extraditando. Tal parâmetro objetivo tem como escopo aferir um mínimo grau de gravidade da conduta delituosa, evitando-se que a máquina estatal seja movimentada inutilmente. Anteriormente, exigia-se que o crime tivesse pena superior a um ano.

Por oportuno, cabe lembrar que o STF consolidou entendimento de que *"o que importa para a análise da condição de extraditabilidade em referência é a pena máxima cominada em abstrato ao delito objeto do pedido extradicional"* (Ext 1384/DF, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª T. dj. 15.12.2015). Consigna-se que o precedente citado foi proferido em caso envolvendo extradição executória, de forma que, mesmo havendo pena aplicada ao caso concreto, o que importará para a análise do cumprimento de tal requisito é a pena máxima cominada pela legislação penal aplicável.

Ainda no campo dos requisitos, impôs-se expressamente como óbice para a extradição a concessão de refúgio ou asilo territorial pelo Estado brasileiro. No caso do primeiro, como a nova lei faz expressa remissão à Lei nº 9.474, de 22.07.1997, entende-se que a solicitação de refúgio prossegue a suspender o processo de extradição até sua análise em definitivo (art. 34, da Lei nº 9.474, de 1997). Nesse ponto, cumpre registrar que podem ocorrer abusos no manejo de pedido de refúgio, com o único propósito de retardar a extradição. Em tais casos, entende-se que o extraditando descumpra os deveres de lealdade e boa-fé exigidos no processo administrativo federal (art. 4º, II, da Lei nº 9.784, de 1999), de forma que o Estado deve procurar repelir essas condutas.

No mais, foram mantidas exigências anteriormente previstas, entre elas, a necessidade de dupla incriminação, a vedação ao *bis in idem* e a impossibilidade de extradição no caso de crimes políticos ou de opinião.

Questão interessante pode ocorrer caso haja discrepância entre requisitos previstos em tratados internacionais anteriormente firmados e o disposto na nova lei. Por conta do princípio da especialidade, entende-se que prevalece o disposto nos tratados, e não na lei geral (embora mais recente), por conta de ser norma especial (*leges speciales*), conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal em casos de conflito entre a lei interna e tratados internacionais (v.g., PPE 732 QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, d.j. 11.11.2014).

1.4.1 Prisão cautelar na extradição passiva

Em relação à prisão preventiva para extradição, verifica-se que a nova legislação foi atualizada, incorporando abrandamentos que já vinham sendo adotados em decisões proferidas pelo STF.

Antes de mais nada, **entende-se que a prisão cautelar continua a ser a regra em processos de extradição passiva**. Isso porque, ao fim e ao cabo, a extradição tem como escopo precípua viabilizar a execução de uma ordem de prisão – cautelar ou definitiva – emitida por uma autoridade judicial estrangeira. Lembre-se que a extradição acarretará a entrega compulsória do extraditando, que será realizada, em regra, contra a vontade do envolvido. Nesse sentido, o STF considera que tal prisão constitui condição legal de procedibilidade, sem a qual o processo de extradição não tem sequer andamento, nos termos do art. 208 do Regimento Interno do STF. Tal disposição não se deve somente aos aspectos restritivos previstos no Estatuto do Estrangeiro, mas ao próprio caráter instrumental da extradição.

Antes mesmo da promulgação da nova lei, o STF - norteado pelos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade - já vinha admitindo excepcionalmente a concessão de liberdade provisória, prisão domiciliar ou outras medidas cautelares adequadas, de acordo com as peculiaridades do caso concreto (Ext. 1.403, rel. Min. Rosa Weber, em decisão monocrática, DJE 31.01.2017; Ext. 1254, rel. Min. Ayres Brito, 2ª T, u. DJE 20.09.2011; Ext. 1.244, Min. Lewandowski – presidente em exercício, DJE 05.08.2013; entre diversos outros julgados), a despeito de haver vedação expressa no art. 84, parágrafo único, do então vigente Estatuto do Estrangeiro.

Em razão disso, a nova lei de migração, ao autorizar a prisão albergue, domiciliar ou, ainda, que o extraditando responda ao processo em liberdade (art. 86), nada mais fez do que positivizar entendimento já adotado pela Suprema Corte. Por óbvio, tais medidas devem ser concedidas com muita cautela, seja pelo fato de a extradição envolver, em grande parte dos casos, fugitivos internacionais, seja por conta dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, sobretudo em tratados bilaterais, que podem restar frustrados com a fuga do extraditando.

Quanto ao encaminhamento do pedido de prisão cautelar, não se observam grandes alterações na disciplina legal, devendo ser destacado que a redação do art. 84 da nova lei de migração é bem semelhante à do art. 82 do Estatuto do Estrangeiro (alterada em 04.11.2013 pela Lei nº 12.878).

Nesse sentido, o pedido da prisão continua podendo ser formulado pelo Estado estrangeiro prévia ou conjuntamente com a solicitação de extradição, sendo recepcionado pelo DRCI/SNJ/MJ (diretamente ou por via diplomática) ou pela Organização Internacional de Polícia Criminal - Interpol (representada no Brasil pela Polícia Federal) e remetido ao STF, para apreciação.

Quanto ao processamento, algumas mudanças devem ser destacadas.

A primeira delas é o fato de a nova lei exigir que, na ausência de tratado, a promessa de reciprocidade já seja apresentada em conjunto com o pedido de prisão cautelar (art. 84, § 2º, *in fine*). Sem dúvida, é uma exigência de caráter pragmático, evitando a desnecessária movimentação do judiciário brasileiro para, ao final, o Estado requerente quedar-se inerte na assunção de tal promessa e, conseqüentemente, frustrar a concretização da medida.

Além disso, a nova lei passou a prever a oitiva prévia da Procuradoria-Geral da República para a apreciação do pedido de prisão pelo STF. Nada mais lógico, na medida em que, no processo de extradição, o Ministério Público atua essencialmente na qualidade de fiscal da lei.

Outra alteração relevante foi quanto ao prazo para o Estado solicitante formalizar, após a efetivação da prisão, o pedido de extradição passiva. Esse foi reduzido de 90 para 60 dias, salvo disposição diversa em tratado (art. 84, § 4º). Decorrido tal período, o extraditando deverá ser posto em liberdade, não sendo admitindo novo pedido de prisão a não ser que o Estado requerente apresente formalmente o pedido de extradição.

Advirta-se que, quanto à duração da prisão para fins de extradição, também não se verifica mudança no trato da matéria. Nesse sentido, em regra, a prisão deverá perdurar até a integral efetivação da medida, que se perfaz com a entrega do extraditando ao Estado estrangeiro. Tal advertência é importante por conta da redação constante no § 6º, do art. 84, no sentido de que a prisão cautelar poderá ser prorrogada até o julgamento final da autoridade judiciária competente quanto à legalidade do pedido de extradição.

Ora, conforme é pacífico, a extradição é um ato complexo, que comporta fase judicial (julgamento a cargo do STF) e administrativo-política (juízo administrativo-político exarado competente representante do Estado brasileiro). Assim, a efetiva entrega do extraditando somente ocorrerá quando exauridas todas as fases.

Dessa forma, o art. 84, § 6º deverá ser lido em conjunto com o art. 93, que preceitua que se o Estado requerente não retirar o extraditando do território nacional no prazo previsto no art. 92 (sessenta dias), será ele posto em liberdade, sem prejuízo de outras medidas aplicáveis. Ou seja, a Lei nº 13.445, de 2017, de forma expressa, prevê a duração da prisão preventiva para extradição até a efetiva entrega do extraditando.

1.4.2 Extradição simplificada

De forma relevante, a nova lei de migração autoriza expressamente a realização da extradição simplificada (art. 87), instituto que já estava previsto em alguns tratados e convenções assinados pelo Brasil. Dessa forma, caso o extraditando declare expressamente a sua concordância em ser entregue ao Estado solicitante, o pedido de extradição poderá ser desde logo decidido pelo STF. Como cautela, a Lei nº 13.445/17 exige que o extraditando esteja assistido por advogado e seja advertido de que tem direito ao processo judicial de extradição e à proteção que tal direito encerra.

1.5 Aspectos atinentes à extradição ativa

Conforme dito, a extradição ativa carecia de melhor regulação no Direito brasileiro. A nova lei disciplina com propriedade o instituto.

Nesse sentido, dirimindo qualquer dúvida a respeito, a lei estabelece que compete ao órgão do Poder Judiciário responsável pela decisão ou pelo processo penal que a fundamenta encaminhar diretamente ao órgão competente do Poder Executivo – DRCI/SNJ – o pedido de extradição ativa (art. 88, caput). Ou seja, a legitimidade para dar início ao processo de extradição é do juízo criminal competente. Essa delimitação é importantíssima, notadamente em relação à extradição instrutória, uma vez que tal solicitação somente fará sentido se houver um mandado de prisão preventiva ativo, cuja manutenção depende, primariamente, de ato do juízo do feito.

Salienta-se a grande responsabilidade ao se solicitar a extradição, já que se deflagrará processo em Estado estrangeiro, tendo por objetivo imediato a prisão de pessoa localizada no exterior, para a sua posterior entrega compulsória.

Não por acaso, é de competência exclusiva do juízo do feito criminal o pedido de inclusão do nome do foragido na difusão vermelha (*red notice*) da Interpol, uma vez que tal autoridade terá que se comprometer a solicitar a extradição do investigado ou condenado caso esse seja preso (art. 82, do Regulamento da Interpol sobre o tratamento de dados). Registre-se que referida difusão, além de auxiliar na localização, em alguns países serve como substrato para a própria prisão do foragido.

Ainda em relação à difusão vermelha, embora não seja uma novidade, é importante consignar que a Corregedoria Nacional de Justiça expediu a Instrução Normativa nº 1, de 10.02.2010, para regulamentar a utilização desse instrumento por parte dos magistrados de todo país. Depreende-se que, mais do que uma faculdade, a autoridade judicial tem o dever de adotar providências cabíveis com vista à difusão vermelha, na hipótese de haver suspeita que a pessoa a ser presa está fora do país, vai sair dele ou pode se encontrar no exterior, consoante dispõe o art. 1º c/c art. 2º de tal ato normativo.

Quanto aos órgãos do sistema de Justiça vinculados ao processo gerador do pedido de extradição, a saber, o Ministério Público e a Polícia (caso o pedido seja feito na fase investigatória), esses também têm um importante papel. Isso porque a nova lei de migração lhes reserva a atribuição de apresentar ao juízo competente todos os documentos, manifestações e demais elementos necessários para o processamento do pedido, inclusive suas traduções oficiais (art. 88, § 2º).

1.6 Tratados e acordos multilaterais sobre extradição

Consigna-se que atualmente o Brasil tem tratado bilateral com 20 países, além de ser signatário de acordos multilaterais, destacando o Tratado do Mercosul, Bolívia e Chile, e também o firmado com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Tais documentos podem ser acessados por meio do Portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/extradicao>.

Na ausência de tratados, ainda assim a extradição pode ser solicitada, com base em promessa de reciprocidade, que será formalizada por meio do Ministério das Relações Exteriores.

2. TRANSFERÊNCIA DA EXECUÇÃO DA PENA (TEP)

Um dos princípios mais propalados na Cooperação Jurídica Internacional é o do “extradite ou julgue” (*aut dedere aut judicare*). Assim, na hipótese de não ser viável atender o pedido de extradição, por exemplo, pelo fato de um ordenamento jurídico impedir a extradição de nacionais, o Estado que negá-lo deverá envidar esforços para processar criminalmente os autores de delitos praticados em outro território.

Para viabilizar tal princípio, o instituto mais utilizado é o da transferência do processo. Por meio dele, é remetido ao Estado que negou a extradição todas as provas colhidas no curso da investigação ou processo, a fim de instruir uma nova ação penal contra o foragido.

No entanto, na hipótese de já haver condenação criminal transitada em julgado, a transferência de processo mostra-se contraproducente, uma vez que o julgamento no exterior teria que ser totalmente refeito.

Para esses casos, uma vez frustrada a extradição executória, a nova lei de migração prevê expressamente a possibilidade de o Estado brasileiro solicitar ou autorizar a Transferência de Execução da Pena (art. 100). Supera-se, assim, o tratamento restritivo previsto no art. 9º do Código Penal, que autorizava a homologação de sentença estrangeira penal tão-somente para os efeitos secundários (obrigação de reparar o dano e sujeição a medida de segurança) – e não para a imposição da pena restritiva de liberdade.

2.1 TEP passiva

No caso de pedidos passivos, em que Estado estrangeiro solicita a execução de pena no Brasil, a nova lei estabelece os seguintes requisitos: i) o condenado ser brasileiro ou ter residência habitual ou vínculo pessoal no Brasil; ii) a sentença ter transitado em julgado; iii) a duração da condenação a cumprir (ou pena restante) ser de pelo menos 01 (um) ano, contado da data de apresentação do pedido; iv) a dupla incriminação; e v) a existência de tratado ou promessa de reciprocidade.

A análise dos pressupostos formais de admissibilidade será realizada pelo órgão competente do Poder Executivo – DRCI/SNJ –, sendo que o encaminhamento do pedido poderá ser feito a tal órgão diretamente (na qualidade de autoridade central) ou por via diplomática (quando não houver previsão de autoridade central no tratado ou o pedido for baseado em promessa de reciprocidade). Após tal análise, o DRCI/SNJ remeterá a solicitação ao Superior Tribunal de Justiça, para que decida sobre a homologação da sentença estrangeira. Deferido o pleito, a execução penal será de competência da Justiça Federal (art. 102, parágrafo único), devendo ser regida pela lei de execução penal brasileira, uma vez que o cumprimento da pena se dará no Brasil.

2.2 TEP ativa

Em relação a pedidos ativos, em que o Estado brasileiro solicita o cumprimento de pena a outro país, o juízo responsável pela condenação definitiva deverá encaminhar o pedido para o DRCI/SNJ que, após análise dos pressupostos formais de admissibilidade, remeterá a solicitação ao Estado estrangeiro diretamente (na qualidade de autoridade central) ou por via diplomática (quando não houver previsão de autoridade central no tratado ou o pedido for baseado em promessa de reciprocidade). O processamento subsequente ocorrerá de acordo com a legislação interna do país requerido.

2.3 Tratado e acordos multilaterais sobre TEP

Registra-se que até a presente data somente um tratado prevê a possibilidade de TEP, firmado entre o Estado brasileiro e o Reino dos Países Baixos (promulgado por meio do Decreto nº 7.906, de 04.02.2013). Por oportuno, consigna-se que tal acordo prevê especificamente a possibilidade de a execução da 'pena' ocorrer não só em relação a decisões transitadas em julgado, mas também em relação a processos criminais pendentes, na hipótese de o processado ter fugido ou retornado ao seu Estado de origem para eximir-se de responder por seus atos. Na hipótese de o pedido ser feito pelo Estado brasileiro ao Reino dos Países Baixo, há inclusive a possibilidade de ser decretada a prisão cautelar até a decisão final sobre o pedido (art. 14, do Tratado).

Salienta-se que a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas – Convenção de Viena (art. 6º, §10), a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – Convenção de Palermo (art. 16, §12) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – Convenção de Mérida (art. 44, §13) incentivam expressamente a adoção da TEP.

Nesse sentido, pelo fato de a TEP ser um importante instrumento para reduzir a impunidade e reprimir a criminalidade transnacional, o DRCI/SNJ, como órgão temático do Estado brasileiro, tem todo o interesse em incentivar a sua utilização, notadamente por meio da negociação de novos tratados internacionais (art. 12, VI, do Decreto nº 9.150, de 04.09.2017).

3. TRANSFERÊNCIA DE PESSOAS CONDENADAS (TPC)

Ao contrário dos dois institutos anteriores, que têm caráter repressivo e compulsório, a Transferência de Pessoas Condenadas é uma medida de cunho humanitário, cujo objetivo é permitir que pessoas condenadas definitivamente em um outro Estado possam cumprir a sua pena no país de sua nacionalidade ou com o qual tenha vínculo pessoal ou residência.

Nesse sentido, o primeiro – e imprescindível – requisito para se dar início ao procedimento é a expressa manifestação de vontade do preso (ou do seu representante) de que deseja cumprir a pena (ou o restante dela) no seu Estado de origem ou com o qual tenha os vínculos citados.

Com base nisso, a nova lei de migração estabelece os seguintes requisitos para o processamento do pedido: i) vínculo do preso com o Estado para o qual pleiteia a transferência; ii) o trânsito em julgado da sentença condenatória; iii) a pena a cumprir (ou restar cumprir) ser de no mínimo um ano na data da apresentação do pedido ao Estado da condenação; iv) a dupla tipicidade; v) expressa anuência do preso em ser transferido; e vi) concordância de ambos os Estados.

3.1 TPC ativa

A transferência ativa de pessoas condenadas ocorrerá quando brasileiro preso em Estado estrangeiro solicitar ou concordar com a transferência para o Brasil, a fim de cumprir a pena perto dos seus familiares e/ou do seu ambiente social. Também poderão fazer tal pedido, conforme já exposto, pessoas que, embora não sejam nacionais, tenham vínculo pessoal ou residência habitual no Brasil.

A solicitação poderá ser apresentada à autoridade competente no exterior ou diretamente ao DRCI/SNJ, tanto pelo condenado (por exemplo, com o envio de carta ou e-mail) ou por meio de um representante.

Após analisar o atendimento dos requisitos formais, o DRCI/SNJ verificará a existência de vaga em estabelecimento prisional brasileiro que fique próximo a seus familiares ou residência habitual.

Confirmada essa possibilidade, será requerida a anuência do Estado da condenação para se efetivar a TPC, com base em tratado bilateral ou multilateral do qual o Brasil seja parte, ou, na ausência, mediante promessa de reciprocidade.

A execução penal será de competência da Justiça Federal (art. 105, § 1º), sendo que, em regra, será aplicada a lei de execução penal brasileira em relação ao restante do cumprimento da pena.

Cabe dizer que, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça, não é necessária a homologação da sentença estrangeira, notadamente quando houver procedimento específico previsto em tratado ou convenção internacional (Sentenças Estrangeiras 3.521 – PT, dj. 01.09.2009; SE 4141 – PT, dj. 01.09.2009; SE 5.237 – US, dj. 01.06.2010; SE 5.269 – PT, dj. 08.02.2011). Não por acaso, foi vetado o § 3º, do art. 105 da nova lei de migração, que previa a necessidade de homologação da sentença condenatória estrangeira.

Deve ser ressaltado, mais uma vez, que a TPC tem natureza humanitária, razão pela qual somente será processada se houver o consentimento do condenado e for realizado em seu benefício.

3.2 TPC passiva

A transferência passiva de pessoas condenadas ocorrerá quando o indivíduo condenado no Brasil solicitar ou concordar com a transferência para Estado do qual seja nacional ou que tenha vínculo pessoal ou residência habitual.

O pedido deverá ser apresentado ao DRCI/SNJ, para que, após análise dos requisitos formais, delibere sobre a possibilidade da transferência. Em caso positivo, informará a aprovação ao Estado recebedor, diretamente (na qualidade de autoridade central) ou por via diplomática (quando não houver previsão de autoridade central no tratado ou o pedido for baseado em promessa de reciprocidade), a fim de que esse manifeste a sua concordância com a transferência.

Pari passu, o DRCI/SNJ comunicará ao juízo competente pela condenação sobre o atendimento dos requisitos para a TPC, a fim de que seja viabilizada a transferência do condenado.

Na efetivação da medida, a nova lei permite que, conjuntamente à concessão da TPC, seja aplicada medida de impedimento de reingresso do condenado no território nacional, que se materializará por meio do ato de expulsão (art. 103, § 2º c/c art. 54). Da mesma forma, a TEP poderá ser utilizada para viabilizar a extradição de estrangeiro que, além do cometimento do(s) crime(s) ensejador(es) dessa medida, também tenha sido condenado pelo cometimento de crime(s) no Brasil (art. 95, parte final).

3.3 Tratado e acordos multilaterais sobre TEP

Atualmente, o Brasil possui tratado bilateral com 14 Estados estrangeiros, além de ser signatário de três convenções multilaterais, a saber: Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças no Exterior, Convenção sobre a Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados membros da CPLP e Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do Mercosul.

Tal instituto também é incentivado pelas Convenções de Viena (art. 6º, § 12), de Palermo (art. 17) e de Mérida (art. 45). Os documentos podem ser acessados no Portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública: <http://justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/transferencia-de-pessoas-condenadas/acordos-de-transferencia-de-pessoas-condenadas>.

Tácio Muzzi é doutor e mestre em Direito Empresarial pela Universidade Federal de Minas Gerais onde se graduou em Direito em 1999. Atualmente é diretor-adjunto do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Delegado de Polícia Federal desde 2003, chefiou a Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros da Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro.

Acordo bilateral de Auxílio Jurídico em Matéria Penal entre Brasil e Bélgica



Entrou em vigor, em 18 de agosto de 2017, o Tratado entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Bélgica sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal, que irá facilitar a cooperação jurídica em casos criminais que envolvam ambos os países. O referido acordo internacional foi assinado em maio de 2009 e somente agora em 2017, com a internalização na legislação brasileira, entrou em vigor no Brasil.

Com a publicação do Decreto nº 9.130, de 17 de agosto de 2017, os países comprometem-se a colaborar mutuamente em procedimentos de investigação criminais e ações penais que

versem sobre todo e qualquer delito. O acordo bilateral funciona como uma espécie de ponte que facilita o acesso do Brasil ao sistema jurídico do outro Estado e vice-versa. Consiste em uma norma que harmoniza os ordenamentos jurídicos dos países. No tratado ficam especificados todos os detalhes, tudo o que pode ou não ser realizado por meio do respectivo acordo.

A possibilidade de fundamentar determinado pedido de cooperação jurídica em um acordo bilateral agiliza os procedimentos de assistência jurídica internacional, pois com ele pode-se evitar, com maior propriedade, interpretações ou distorções que poderiam ocasionar a recusa ou a negativa de se executar determinada diligência para fins de instrução probatória solicitada por outro país.

Além disso, outro fator de auxilia na comunicação rápida entre os países é a previsão do trâmite das solicitações de assistência jurídica diretamente entre as Autoridades Centrais dos países. Para o Brasil, esta função foi atribuída ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, realizada por intermédio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (DRCI/SNJ). Pela Bélgica, tal função foi atribuída ao "Serviço Público Federal de Justiça" daquele país.

O Tratado bilateral com a Bélgica prevê amplo alcance de diligências que podem ser obtidas: a entrega de comunicações de atos processuais; coleta de provas, localização ou identificação de pessoas; realização de interrogatórios; audiências por videoconferência; cumprimento de solicitações de busca e apreensão; fornecimento de documentos e registros; exame de objetos e locais; identificação, rastreamento, bloqueio, apreensão, perdimento e disposição dos instrumentos e produtos do crime, entre outras medidas.

Dispõe ainda expressamente sobre procedimentos para a transferência temporária de pessoas sob custódia, audiência por videoconferência, devolução e divisão de ativos e informações espontâneas, que são mecanismos de assistência jurídica avançados, os quais vêm sendo utilizados com crescente frequência pelos países que atuam de maneira proativa na cooperação jurídica.

A cooperação jurídica em matéria penal entre Brasil e Bélgica já vem sendo exercida com base nas três grandes Convenções da Organização das Nações Unidas contra o Crime, quais sejam, que versam sobre o crime organizado transnacional (Palermo), tráfico internacional de drogas (Viena) e combate à corrupção (Mérida) e também com base no princípio da reciprocidade.

Agora, as investigações e processos criminais que envolverem todo e qualquer tipo de delito podem gerar pedidos de cooperação jurídica que terão possibilidade de ser tramitados com base no novo acordo bilateral entre ambos os países. Ressalta-se que a Bélgica se apresentou no último ano como grande parceiro do Brasil sobre o tema, figurando como 20º país mais demandado pelo Brasil nos pedidos ativos e o 15º país mais demandante nos pedidos passivos, com alto índice de respostas positivas de ambos os lados.

Desta forma, o instrumento jurídico que ora entra em vigor servirá para aperfeiçoar alguns pontos da cooperação jurídica já realizada entre Brasil e Bélgica, sedimentando e detalhando procedimentos, aumentando a celeridade da troca de informações e melhorando ainda mais a efetividade das respostas fornecidas.

Simplificação da Cooperação nas Fronteiras



Nas regiões de fronteira, as relações interpessoais, comerciais e interestatais intensificam-se naturalmente, de modo a ensejar a implementação de políticas públicas facilitadoras da cooperação bilateral. Isso se observa de maneira ainda mais intensa nas chamadas cidades-gêmeas, algumas delas constituídas como uma única aglomeração urbana, dividida por uma rua, praça ou rio.

Como exemplo dessas políticas públicas, já existe, em algumas localidades de fronteira, a expedição

da Carteira de Fronteiriço (ou Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço), para fins do exercício simplificado de direitos ao trabalho, à previdência, à educação e à saúde públicas, entre outros.

Observa-se, assim, a necessidade de também simplificar a cooperação jurídica internacional, de modo a facilitar e tornar mais célere o exercício de direitos em âmbito transnacional nessas localidades, bem como o combate ao crime nas fronteiras.

O envio dos documentos judiciais de uma das cidades-gêmeas à outra envolve, atualmente, a sua tramitação pelas respectivas capitais nacionais, para, finalmente, a documentação chegar à localidade vizinha, a qual, muitas vezes, está do outro lado da rua. A tramitação pelas capitais se deve à necessidade de encaminhamento pela via diplomática ou por meio das Autoridades Centrais. Tais Autoridades Centrais realizam a checagem da documentação, promovendo a sua complementação ou correção, de modo a que os pedidos possam ser atendidos da forma mais célere e efetiva pelo país requerido. Ademais, registram e analisam os dados individualizados e agregados, de modo a permitir a adequada atuação estatal na elaboração legal e normativa, assim como na solução de questões bilaterais e multilaterais, inclusive na negociação de tratados. No Brasil, este papel é exercido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, sempre em estreita parceria com o Ministério das Relações Exteriores.

A função das Autoridades Centrais, portanto, é relevante e deve ser preservada. Nesse ponto, poderiam surgir questionamentos sobre a possibilidade de compatibilizar a facilitação da cooperação fronteiriça com a percepção das autoridades centrais sobre as realidades fáticas e possibilidades de aprimoramento da cooperação, seja no caso concreto ou de maneira sistêmica.

Com vistas a facilitar essa tramitação nas fronteiras e, ao mesmo tempo, fortalecer a atuação estatal para o seu aperfeiçoamento, os Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça e Segurança Pública brasileiros estão debatendo com alguns países vizinhos a possibilidade de aprimoramento da cooperação jurídica internacional nessas localidades, por meio de Sistema de Cooperação Simplificada.

O modelo de cooperação simplificada proposto prevê a autorização para o envio direto da documentação física entre as autoridades de fronteira, mediante a inserção dos seus dados em Sistema de Cooperação Simplificada. Por meio desse Sistema, as Autoridades Centrais dos dois países envolvidos poderão analisar rapidamente os pedidos e emitir código de Registro Prévio a ser apostado à documentação, considerando cumprido o requisito de trâmite pelas respectivas Autoridade Centrais.

Esse modelo propõe, inclusive, nos casos ou localidades em que cada soberania considerar adequado em determinado momento, que o Registro Prévio poderá ser expedido automaticamente após a inserção dos dados no Sistema, ou mesmo dispensado, de maneira permanente ou temporária.

Além disso, uma vez que as populações locais tendem a ser majoritariamente bilíngues, os debates incluem a possibilidade de dispensa da tradução da documentação, desde que tramitadas conforme o referido modelo de cooperação simplificada.

O princípio norteador da iniciativa é facilitar o acesso à justiça aos cidadãos fronteiriços e fortalecer o combate ao crime nessas localidades, mantendo a capacidade estatal de acompanhar a qualidade da cooperação bilateral. Desta forma, os países envolvidos terão os dados necessários para propiciar novos avanços, seja por meio de ajustes bilaterais, da negociação de tratados ou da evolução do direito e das práticas domésticas de cooperação jurídica internacional.

A decisão do Poder Executivo sobre a entrega de extraditando



O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (DRCI/SNJ), após o Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016, passou a exercer a função de autoridade central para o trâmite dos pedidos de cooperação jurídica internacional, inclusive em assuntos de extradição, de transferências de pessoas condenadas e de execução de penas, coordenando, opinando e instruindo os pedidos ativos e passivos.

Em respeito aos princípios da Administração Pública, contidos no artigo 37 da Constituição Federal, e às orientações pela busca de celeridade e de efetividade nos processos, estabelecidas no

Regimento Interno da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, aprovado pela Portaria nº 521, de 22 de abril de 2016, o DRCI/SNJ propôs a elaboração de Portaria que estabelecesse os procedimentos a serem adotados em relação aos pedidos de extradições ativos e passivos, bem como para a prisão para fins de extradição, proposta esta que foi amplamente discutida pela área técnica deste Ministério e formalizada pela Portaria MJ nº 522, de 3 de maio de 2016.

Mudança significativa realizada por esta Portaria está substanciada em seu artigo 10, onde houve a alteração da atribuição para decisão sobre a entrega do extraditando ao Estado estrangeiro. Até então, cabia ao Diretor do DRCI/SNJ manifestar-se e decidir sobre esse fato, atribuição esta que foi alterada para o Secretário Nacional de Justiça e Cidadania, por se tratar de uma decisão, não apenas técnica, mas essencialmente política.

Assim, importante lembrar que o processo de extradição comporta três fases: 1) a administrativa, onde o DRCI/SNJ realiza o juízo de admissibilidade da documentação recebida de acordo com Tratado ou com a lei específica; 2) a judiciária, onde o Supremo Tribunal Federal (STF) analisa a legalidade e procedência do pedido; e 3) a administrativa/política, onde a Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (SNJ), após instrução e submissão de parecer elaborado pelo DRCI sobre o caso, define sobre a entrega do extraditando ao Estado estrangeiro.

Em regra, após o deferimento do pedido extradicional pelo STF e a devida assunção dos compromissos pelo Estado estrangeiro, dentro do prazo previsto em Tratado ou lei específica, a Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (SNJ), após parecer técnico elaborado pelo DRCI, autoriza a entrega do extraditando ao país que o reclama.

No Brasil, até este ano, o único caso identificado de não entrega, pelo Poder Executivo, de extraditando ao Estado estrangeiro, mesmo com a permissão legal do STF, foi do nacional italiano Cesare Battisti.

Em dezembro de 2010, o Poder Executivo brasileiro decidiu não autorizar a entrega do referido estrangeiro ao Governo da Itália sob o fundamento do artigo 3º, item 1, f do Tratado de Extradicação firmado entre o Brasil e a Itália (Decreto nº 863, de 9/07/1993), uma vez que considerou haver ponderáveis razões para se supor que o extraditando seria submetido a agravamento de sua situação, por motivo de condição pessoal, dado seu passado, marcado por atividade política de intensidade relevante.

Na época, a discricionariedade do Poder Executivo quanto à entrega do extraditando foi discutida no Supremo Tribunal Federal na “Questão de Ordem na Extradicação 1.085”. Por cinco votos a quatro, o STF decidiu que o Poder Executivo tem a discricionariedade para entregar ou não um estrangeiro que teve sua extradicação deferida pela mencionada Corte.

Em junho deste ano, observou-se o segundo caso de não autorização de entrega de extraditando a Estado estrangeiro pelo Poder Executivo, apesar do STF ter deferido o pedido de extradicação apresentado pelo governo de Portugal.

O foragido português era procurado pelo Poder Judiciário de seu país para cumprir a pena de 15 meses de prisão por cometer crime de violência doméstica, previsto e punido pelo artigo 152, nº 1, alínea b, do Código Penal português.

Após o encaminhamento do pedido de extradicação em face do nacional português ao STF e a decretação da sua prisão para fins de extradicação, o estrangeiro foi preso no Brasil em 1º/07/2016, a fim de aguardar o julgamento da respectiva solicitação feita pelo governo de Portugal.

A 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, em julgamento realizado em 21/03/2017, deferiu, com restrição, o pedido extradicional, em ordem a autorizar a extradicação do estrangeiro, desde que o Estado requerente assumisse, em caráter formal, perante o governo brasileiro, o compromisso de promover a detração penal, considerado, para tanto, o período de prisão cautelar a que ele esteve sujeito, em nosso País, unicamente por efeito deste processo extradicional. Referida decisão transitou em julgado em 11/04/2017.

Conforme ressaltado pela mencionada Corte de Justiça na decisão que deferiu o pedido de extradicação, as condições para o deferimento dos pedidos são analisadas pelo STF “no momento em que efetivado o julgamento do pleito extradicional e não em momento subsequente”. Dessa forma, ao julgar o pedido de extradicação, o STF verificou que, naquela data, não havia qualquer obstáculo legal ao deferimento.

Em casos anteriores, como na Extradicação nº 1.394, solicitada pela Argentina, o STF indeferiu o pedido de extradicação após analisar em virtude da pena a ser cumprida no Estado requerente. No exemplo citado, o Egrégio Tribunal verificou que, considerando a detração obrigatória por parte do Estado requerente do tempo que o estrangeiro permaneceu preso para fins de extradicação no Brasil, a pena a ser cumprida seria inferior a seis meses, ou seja, inferior ao previsto em acordo.

Ressalta-se que, em que pese o deferimento do pedido extradicional pela Suprema Corte brasileira, a efetivação de toda extradicação deverá respeitar tratado ou lei específica sobre a matéria, incumbindo ao Poder Executivo observar todos os termos do tratado que foi celebrado com o Estado requerente quanto à entrega do extraditando.

Sob essa justificativa, a Defensoria Pública da União (DPU) solicitou que o Ministério da Justiça e Segurança Pública não entregasse o estrangeiro ao governo de Portugal para que o Brasil não descumprisse o artigo 2º, parágrafo 2º da Convenção de Extradicação entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

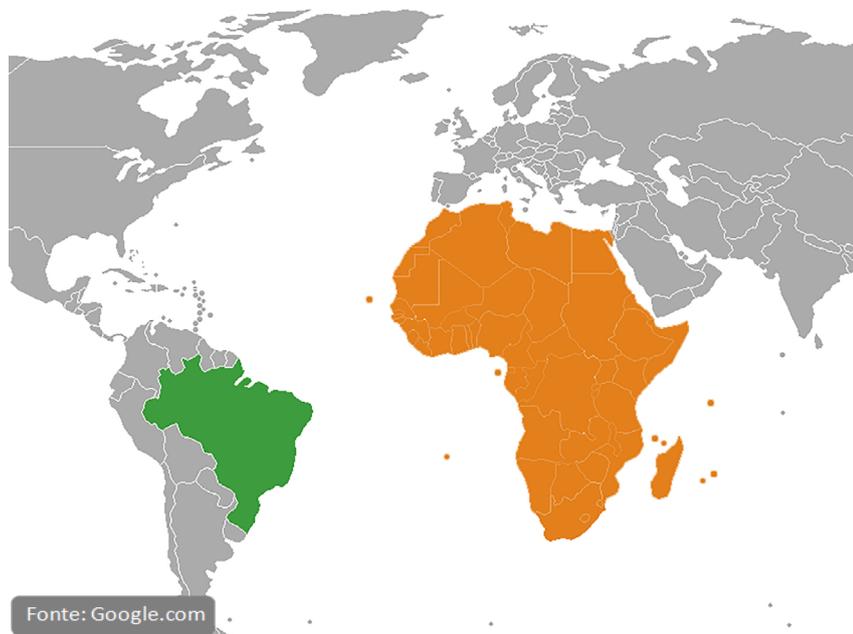
A DPU ponderou que, no dia 21/03/2017, quando houve o julgamento do respectivo pedido de extradição por aquele Tribunal, restava ainda a pena de seis meses e 10 dias para o extraditando cumprir, razão pela qual não houve objeções para o indeferimento do referido pedido pelo STF.

Todavia, considerando que o extraditando encontrava-se preso desde o dia 1º/07/2016, e a pena imposta por Portugal ser de 15 meses, verificou-se que a pena subsistente, de acordo com o compromisso da realização da detração penal, seria de quatro meses, ou seja, inferior ao parâmetro da pena mínima de seis meses, previsto no Artigo 2º, parágrafo 2, da Convenção de Extradicação entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Assim, o Secretário Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça e Segurança Pública não autorizou a efetivação da extradição do estrangeiro, sob pena de descumprir a Convenção supracitada.

Após realizar a devida comunicação da decisão ao STF, aquela Suprema Corte expediu, em 29/06/2017, alvará de soltura a favor do nacional português tendo em vista o fato de que, naquela data, a pena residual a ser cumprida pelo extraditando era manifestamente inferior a seis meses, o que fez incidir na vedação da entrega do estrangeiro ao governo de Portugal. Uma vez que o estrangeiro não possuía pendências com a justiça brasileira, foi posto em liberdade em 3 de julho de 2017.

Conforme exposto, constata-se que, embora seja raro o Poder Executivo decidir pela não entrega de um estrangeiro que teve seu pedido de extradição deferido pelo STF, ele pode, e deve, assim decidir de acordo com o interesse do Estado brasileiro e a fim de garantir que sejam respeitadas as garantias e condições previstas nos tratados, acordos e na legislação brasileira.

Cooperação jurídica internacional: Brasil e África



A globalização atingiu novas dimensões, abrangendo questões políticas, sociais e jurídicas. No momento em que as relações jurídicas ultrapassam a competência jurisdicional do Estado Soberano, é necessário contar com a colaboração de outros Estados e estabelecer acordos de cooperação jurídica internacional para que se satisfaçam as pretensões da sociedade.

Em virtude deste fenômeno, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (DRCI/SNJ) busca ampliar a colaboração com os países, inclusive do continente

africano. Como consequência do estreitamento das relações entre Brasil e África, o Departamento tem privilegiado o fortalecimento da cooperação jurídica entre os países.

Ainda que a cooperação econômica entre Brasil e África tenha se estreitado durante as duas últimas décadas, tendo aumentado o número de representações diplomáticas brasileiras em território africano, sendo o Brasil o maior fornecedor de alimentos, bebidas e demais produtos do agronegócio para a África, ainda há desafios no que tange à cooperação jurídica entre o Brasil e os países do daquele continente.

O Brasil ainda não possui muitos acordos de cooperação com os países da África. Atualmente, estão em vigor acordos bilaterais com apenas três países africanos: Angola, Argélia e Nigéria. Por meio da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP), estão também em vigor tratados multilaterais de extradição e transferência de pessoas condenadas entre Brasil, Guiné Bissau, Cabo Verde, Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Desse modo, o governo brasileiro tem buscado reforçar a cooperação jurídica internacional com o continente africano. Nos dias 10 e 11 de agosto de 2017, ocorreu rodada negociadora de acordos de cooperação jurídica internacional entre Brasil e Cameroun. Na ocasião, foram concluídos acordos bilaterais em matéria de extradição e de transferência de pessoas condenadas. Além das negociações com Cameroun, o Brasil também tem negociado com a África do Sul, a Argélia, Cabo Verde, Marrocos e com o Benin.

Em suma, o Brasil e a África têm muito a ganhar com o fortalecimento desses laços de cooperação, sobretudo no contexto das atuais transformações políticas e econômicas no mundo, em que o continente africano, ao lado do asiático, é um polo em ascensão. A parceria com a África é não apenas uma decorrência natural de nossas afinidades históricas e culturais, mas um imperativo na construção de uma ordem mundial mais favorável aos países em desenvolvimento.

Notícias de **Cooperação Jurídica Internacional**

MJSP e Consulado Britânico promovem seminário sobre extradição

29/08/2017 - Encontro reuniu cerca 70 profissionais da área, entre eles membros do Judiciário, representantes de consulados, delegados, agentes da Polícia Federal e da Interpol no Brasil

Comissão Técnica de Justiça do Mercosul debate cooperação jurídica internacional

25/08/2017 - Foro preparatório para a reunião de ministros de Justiça do Mercosul e Estados Associados reuniu-se em Brasília, de 21 a 23 de agosto

Tratado entre Brasil e Bélgica facilitará investigações e processos criminais entre esses países

21/08/2017 - Entra em vigor acordo para auxílio jurídico em matéria penal, assinado em maio de 2009. No Brasil, a autoridade central em cooperação jurídica é exercida pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional

Brasil e China discutem cooperação jurídica internacional

16/08/2017 - Delegação chinesa participou de reunião com integrantes do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional para debater questões relativas à cooperação na área criminal

Brasil e Paraguai debatem cooperação jurídica internacional

11/08/2017 - Durante a VI Reunião da Comissão Mista Brasil-Paraguai sobre Drogas e Temas Conexos, Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça apresentaram propostas para melhoria da cooperação jurídica internacional entre os países



O **Cooperação em Pauta** é uma produção da equipe do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Equipe de Edição: Fabiana Queiroz e Beatriz Amaro
Revisão: Priscila de Castro Busnello
Diagramação: Guilherme Adriel e Sarah Dutra
Endereço: SCN Quadra 06, Bloco A, 2º andar
70716-900 Asa Norte - Brasília/DF
Contatos: (61) 2025-8900 | drci@mj.gov.br