PGR-00251439/2015

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Brasília-DF, 09 de outubro de 2015.

OFÍCIO GAB/PGR Nº 1391/2015

Senhor Deputado Federal,

Encaminho a Vossa Excelência a Nota Técnica nº 09/2015 elaborada pela Secretaria de Cooperação Internacional, referente ao Projeto de Lei nº 2516/2015 de autoria do Senado Federal.

Solicito, ainda, seja averiguada a possibilidade de realização de audiência pública exclusiva sobre os temas extradição, transferência de condenados e transferência de execução da pena.

Despeço-me com estima e consideração.

RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS
Procurador-Geral da República

A Sua Excelência o Senhor
**ORLANDO SILVA**
Deputado Federal
Câmara dos Deputados - Praça dos Três Poderes – Gabinete 923 – Anexo IV
Brasília-DF
70160-900

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

# NOTA TÉCNICA SCI/PGR N. 09/2015

PROJETO DE LEI Nº 2516 DE 2015 -- NOVA LEI MIGRATÓRIA -- SUGESTÃO DE EMENDA SUPRESSIVA -- ALTERNATIVAMENTE, PROPOSTA DE EMENDAS ADITIVAS OU MODIFICATIVAS -- ADEQUAÇÃO DO TEXTO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL -- HARMONIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA COM MODELOS DO DIREITO COMPARADO -- ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO -- COMPETÊNCIA FEDERAL EM MEDIDAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PASSIVA -- EXTRADIÇÃO -- TRANSFERÊNCIA DE EXECUÇÃO PENAL -- TRANSFERÊNCIA DE CONDENADOS

Cuida-se de **Projeto de Lei nº 2516, de 2015**, que visa a regular a entrada, saída e estadia de estrangeiros em território nacional, entre outras providências. Em seus artigos 81 a 105, o projeto estabelece regras que visam a regular medidas de cooperação internacional em matéria penal, mais precisamente a extradição, a transferência de execução da pena e a transferência de pessoas condenadas.

Um exame acurado de referidos artigos, no entanto, revela que estes não se adequam ao sistema processual penal brasileiro, bem como afrontam o disposto pela Constituição a respeito do papel do Ministério Público na tutela dos direitos fundamentais e na sua atuação como titular absoluto da ação penal pública. Além disso, longe de privilegiar a especialização dos órgãos públicos de persecução penal, o projeto mantém o modelo cartorial e burocrático hoje existente, que remonta no plano histórico mais recente à Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro). Ao mesmo tempo, o projeto ignora avanços já presentes no direito comparado, notadamente no continente europeu, em que o diálogo direto entre os órgãos de persecução penal é incentivado (diálogo entre pares).

A Constituição da República, ao adotar o modelo acusatório, consagrou ao Ministério Público o papel de autor da ação penal pública, seja essa de natureza cautelar, condenatória ou executória. É o que se extrai do art. 129, I e VIII, da CRFB, na interpretação que lhe dá a doutrina:

> O modelo processual penal adotado pela Constituição é claramente acusatório, apesar disso, reservas ainda existentes na jurisprudência e na legislação processual penal, que admitem ao juiz um poder instrutório *limitado*, deixam o processo penal brasileiro longe do *adversary system* característico do Direito Norte-Americano e Inglês, no qual o juiz funciona como um árbitro da legalidade das provas produzidas pelas partes, cabendo a estas a iniciativa exclusiva da instrução processual. Isso faz com que o processo penal brasileiro seja visto como um sistema misto, conclusão que não autoriza, a nosso ver, o juiz a substituir a iniciativa da acusação, justamente por ferir a imparcialidade que deve ser inerente à atividade judicial, quebrando a coluna vertebral do sistema acusatório (...). A prática histórica mostra que a concentração de poderes na mão do juiz resultou no abuso do poder de instrução pelos magistrados, que passavam a buscar somente a prova apta a demonstrar a tese de acusação. A resposta a isso foi o sistema acusatório. A doutrina brasileira, reconhecendo a falência do modelo inquisitivo, sustenta, todavia, que, no Direito Processual Penal, a divisão entre sistemas acusatório e inquisitorial não é tão nítida, sendo possível ao juiz, tomando através dos autos conhecimento de uma prova, por exemplo, uma testemunha referida, ou, existindo dúvidas sobre o trazido aos autos pela parte, tomar iniciativas probatórias *suplementares* e *limitadas.* A permanência desse poder instrutório é justificada à luz do Estado Social de Direito e do dever de o juiz promover a igualdade substancial, sendo empregado para justificar os interesses, legítimos, diga-se, dos réus, mas nunca o da sociedade, numa versão disfarçada do liberalismo e invertida do Estado Social. (BADARÓ, G. H. R. I. Ônus da Prova no Processo Penal, p.125-138 e 149-153.)

Destarte, o Judiciário se encontra limitado em sua atuação ao pedido deduzido pelo autor da ação penal, não podendo, de ofício, salvo exceções cada vez mais raras, tomar iniciativa sem a provocação das partes, isto é, Ministério Público e acusado, este representado por seu advogado, público ou privado. Uma vez que:

> (...) Para o aperfeiçoamento desse sistema processual, desempenha o Ministério Público papel da maior importância, assumindo a titularidade **da ação penal e produzindo prova no interesse da descoberta da verdade, deixando o juiz equidistante dos interesses das partes (JARDIM, A. S. *Ação Penal Pública* Princípio da Obrigatoriedade, p.26).**

Para o fiel desempenho desse papel, a Constituição assentou, como reconhecido em acórdão da relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence que:

> A razão subjacente à crítica contemporânea da integração do Ministério Público no Poder Executivo – acentuava, então – está, na verdade, na postulação da independência política e funcional do Ministério Público, pressuposto de objetividade e da imparcialidade de sua atuação nas suas funções sintetizadas na proteção da ordem jurídica. Dizia (...) o Ministro Rodrigues Alckmin (...) que a questão da colocação constitucional do Ministério Público entre os Poderes é uma "*questão de somenos*", pois o verdadeiro problema é o da sua independência.
>
> A essa visão do problema, buscou-se atender, e atendeu, em grande parte, à Constituição vigente: deixou à especulação doutrinária a ponderação sobre a natureza material das suas funções institucionais, mas se esforçou de dotar de garantias inéditas de autonomia administrativa e independência funcional, seja a do organismo, globalmente considerado, seja a de seus membros. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 21239 / DF – DISTRITO FEDERAL).

Além disso, a Constituição, no inciso IX de seu artigo 129, institui uma cláusula aberta à outorga de novas funções ao MP, desde que compatíveis com as demais missões que lhe foram atribuídas pelo documento constitucional.

Assim, a Constituição consagra ao Ministério Público a titularidade da ação penal pública, em seu artigo 129, I. O texto constitucional estabelece a persecução

pública como regra, admitindo, tão somente, o exercício da ação penal privada subsidiária da pública naqueles casos em que o MP se omite, por força do disposto pelo inciso LIX, do artigo 5° da Lei Fundamental. O que o texto constitucional não deixa expresso, mas se extrai de uma interpretação sistemática, é que o Ministério Público, por ser o responsável pela dedução em juízo da pretensão punitiva estatal, é o titular de toda a persecução penal. O objeto da investigação não é outro que não a "(...) obtenção de dados informativos para que o órgão de acusação verifique se deve ou não propor a ação penal" (MARQUES, J. F. *Elementos de Direito Processual Penal*, p. 139), não se confundindo a investigação, seja por que forma se dê, com a instrução processual, que somente é realizada perante o juízo criminal, a fim de formar a convicção do julgador.

A investigação criminal, seja por meio de inquérito policial, seja pela atividade de outra autoridade qualquer, como permitido pelo Código de Processo Penal, tem por destinatário exclusivo o autor da ação penal, o Ministério Público, ou a vítima naquelas raras ocasiões em que esta se encontra legitimada para a sua propositura.

> (...) o inquérito policial presidido por autoridade vinculada ao Poder Executivo. Tal procedimento, de natureza administrativa, não se apresenta como uma fase do processo, mas uma investigação prévia a aparelhar o titular da ação penal a manifestar a sua pretensão punitiva em juízo. Como se sabe, a prova carreada para o inquérito não tem por finalidade o convencimento do juiz, mas principalmente dar lastro probatório à eventual ação penal (JARDIM, A. S. loc. cit.., p. 199).

Por seu turno, o papel do Ministério Público não é de mero órgão de acusação; é, antes de tudo, de garantidor da imparcialidade do juiz. A Constituição estabelece para o Ministério Público uma série de missões que vão além da simples observância de tais princípios. Ao Ministério Público compete a defesa ferrenha e a promoção constante da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Mesmo na seara criminal, a atuação do Ministério Público é vinculada aos objetivos traçados pela Constituição, impondo-se o:

> "(...) *reconhecimento de que a atuação do Ministério Público deve exteriorizar-se de maneira altamente concertada* e inevitavelmente vinculada à sua finalidade constitucional, a qual se faz indubitavelmente irrigada pelos – e arraigada nos – princípios objetivos e fundamentos do Estado Democrático de Direito, que lhe incumbe defender." (FELDENS, L. *Tutela Penal de Interesses Difusos e Crimes do Colarinho Branco*, p. 252.)

No combate à criminalidade, a atuação do Ministério Público tem por escopo a proteção dos interesses mais relevantes da sociedade brasileira, devendo centrar a sua atividade no combate àquelas condutas que lhes são mais lesivas. Essa luta, todavia, não pode ter como vítimas colaterais os direitos individuais protegidos pela Constituição, cujo respeito e promoção também são atribuições institucionais do órgão de acusação. Ao mesmo tempo em que exerce a persecução penal, não pode o MP descurar da defesa "(...) daqueles interesses de índole individual relacionados à pessoa e sua dignidade (como a vida, a liberdade, a integridade física, a liberdade sexual da mulher etc.)" (FELDENS, L. *Tutela Penal de Interesses Difusos e Crimes do Colarinho Branco*, p. 258).

O que distingue o Ministério Público dos órgãos de representação judicial dos entes federados e aquele que faz a defesa dos necessitados é justamente o fato de que estes representam interesses de terceiros, em nome do qual postulam em juízo, desde que contem com sua autorização. Na nobilíssima qualidade de advogados públicos, os integrantes daquelas ilustres carreiras representam e atendem aos anseios e aos interesses de seus assistidos, agindo, portanto, de forma parcial. Como advogados que são, não agem em nome próprio, mas em nome de terceiros, se distinguindo dos advogados tão somente na forma pela qual o seu mandato é outorgado. Como advogados, devem sempre lutar pela vitória da tese que melhor

atenda ao interesse de seu constituinte, mesmo que isso signifique o cometimento de uma injustiça para com a parte contrária. O Ministério Público não advoga, mas promove justiça, defende o interesse de toda a sociedade, sendo a sua atuação regida pela marca da imparcialidade e da busca por justiça material. Nessa qualidade, age o MP em nome próprio em função de sua titularidade constitucional, a qual inclui também a defesa da Ordem Jurídica e tem por objetivo final a promoção da justiça, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e dos direitos fundamentais, sempre no proveito de toda a coletividade. Por isso é que o Ministério Público, mesmo na função de órgão acusador, convicto, após a instrução processual da inocência de um acusado, não pode, mas *deve* solicitar a sua absolvição, assim como deve, ante uma condenação injusta, recorrer em favor do réu ou mesmo impetrar *habeas corpus*.

A atuação do Ministério Público no crime não se destina à punição do acusado, mas à responsabilização do real autor do delito. Ou seja, é possível que a prova produzida durante a investigação criminal justifique a propositura de ação penal contra alguém que, posteriormente, a instrução processual revelará ser inocente. Por força do disposto na Constituição, bem como em função do determinado pelo artigo 257, inciso II, do Código de Processo Penal, o Ministério Público não se limita a exercer a persecução penal, devendo sempre fiscalizar a correta aplicação da lei.

A preocupação com a isenção do Ministério Público é tal que a própria Organização das Nações Unidas adotou, no Oitavo Congresso Mundial para a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes, uma carta denominada de "Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público". O referido documento, ao tratar das funções dos integrantes do MP no Processo Penal, preconiza:

> 10. As funções dos magistrados do Ministério Público deverão ser separadas das funções de juiz.

11. Os magistrados do Ministério Público desempenham um papel ativo no processo penal, nomeadamente na decisão de determinar o início da persecução criminal, e, quando a lei ou a prática nacional o autorizam, participam na investigação criminal, supervisionam a legalidade da investigação criminal, supervisionam a execução das decisões dos tribunais e exercem outras funções enquanto representantes do interesse público.

12. Os magistrados do Ministério Público exercem as suas funções em conformidade com a lei, equitativamente, de maneira coerente e diligente, respeitam e protegem a dignidade humana e defendem os direitos da pessoa humana, contribuindo, assim, para garantir um procedimento criminal correto e o bom funcionamento do sistema de justiça.

13. No exercício das suas funções, os magistrados do Ministério Público:
a) dão prova de imparcialidade e evitam toda a discriminação de ordem política, social, religiosa, racial, cultural, sexual ou outra;
b) protegem o interesse público, agindo com objetividade, tomam em consideração a posição do suspeito e da vítima e têm em conta todas as circunstâncias pertinentes, quer sejam favoráveis ou desfavoráveis ao suspeito;
(...)

14. Os magistrados do Ministério Público não encetam nem continuam investigações criminais ou fazem o possível para suspendê-las se uma apuração imparcial revelar que a acusação não é fundada. (...)

16. Quando os magistrados do Ministério Público recebem contra os suspeitos provas que eles sabem ou têm motivos razoáveis para suspeitar que foram obtidas por métodos ilícitos, que constituem uma grave violação dos direitos da pessoa humana e que implicam em particular a tortura ou um tratamento ou castigos cruéis, desumanos ou degradantes, ou que tenham implicado outras violações graves dos direitos do homem, recusam utilizar essas provas contra qualquer pessoa que não seja aquela que recorreu a esses métodos, ou informam o tribunal em consequência, e tomam todas as medidas necessárias para que seja

feita justiça (*United Nations "Guidelines on the Role of Prosecutors" Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders,* Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.)

A imparcialidade é uma qualidade intrínseca à própria missão do MP de promover o interesse público, de buscar a justiça. O arcabouço legal que regula a atuação ministerial é repleto de instrumentos que visam a assegurar a imparcialidade do órgão de acusação. Esses instrumentos podem ser aplicados por provocação do interessado, espontaneamente pelo membro do Parquet ou pelos órgãos de controle institucional. Por isso, a atuação do integrante do Ministério Público, em qualquer fase da persecução, tende a ser mais imparcial do que a da autoridade policial. Na verdade, as garantias e os deveres outorgados ao Ministério Público pela Constituição fazem com que sua atuação sempre se dê de forma a promover a justiça e, portanto, se caracterizam de imparcialidade que somente encontra correspondência no Poder Judiciário.

A imparcialidade, todavia, não se confunde com a inércia que caracteriza a atuação da magistratura sentada. Não pode haver processo sem provocação do Judiciário, e, como visto, em se tratando de ação penal pública, cabe ao Ministério Público essa função, justamente para assegurar a imparcialidade da Justiça. A atuação do MP na persecução penal, pois, assegura uma dupla garantia ao acusado, a de que ela está sendo demandada por alguém cujo único interesse na causa é uma solução justa – inclusive para o réu – e julgada por alguém que não teve a oportunidade de formar uma convicção prévia sobre a sua culpabilidade, justamente por não ter papel de destaque na fase investigatória.

No que concerne à cooperação internacional em matéria penal, verifica-se que cooperação internacional pelos Ministérios Públicos, ou *prosecution services,* é atividade que no mundo atual integra a rotina diária desses serviços. São as atribuições internas do órgão que determinarão sua capacidade de cooperar ou não

internacionalmente. Ao Ministério Público brasileiro, titular absoluto da persecução penal, não é lícito negar essa ferramenta para o exercício de suas atribuições. Apesar da ausência de uma lei específica, existem sólidos fundamentos jurídicos, consubstanciados em normas constitucionais e convencionais, que autorizam a cooperação pelo Ministério Público.

As três principais convenções internacionais que cuidam do combate à criminalidade internacional e, de alguma forma, regulam a cooperação direta são a Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção de Viena Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Existem ainda duas outras convenções de caráter regional que são a Convenção Interamericana de Assistência Mútua em Matéria Penal e o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais do MERCOSUL. O Brasil integra as quatro convenções, todas incorporadas ao ordenamento brasileiro após sua ratificação pelo País.

Esses instrumentos, de forma explícita, regulam diversas modalidades de cooperação internacional em matéria penal. Assim, o artigo 7° da Convenção de Viena, de forma genérica, estabelece em seu §3° que as partes poderão prestar qualquer forma de assistência judicial recíproca autorizada pelo direito interno. Já os artigos 18, §§1° e 2°, da Convenção de Palermo, assentam que:

> 1. Os Estados Partes prestarão reciprocamente toda a assistência judiciária possível nas investigações, nos processos e em outros atos judiciais relativos às infrações previstas pela presente Convenção, nos termos do Artigo 3, e prestarão reciprocamente uma assistência similar quando o Estado Parte requerente tiver motivos razoáveis para suspeitar que a infração a que se referem as alíneas a) ou b) do parágrafo 1 do Artigo 3 é de caráter transnacional, inclusive quando as vítimas, as testemunhas, o produto, os instrumentos ou os elementos de prova dessas infrações se encontrem no Estado Parte requerido e nelas esteja implicado um grupo criminoso organizado.
>
> 2. Será prestada toda a cooperação judiciária possível, tanto quanto o permitam leis, tratados, acordos e protocolos pertinentes do Estado Parte requerido, no âmbito de

> investigações, processos e outros atos judiciais relativos a infrações pelas quais possa ser considerada responsável uma pessoa coletiva no Estado Parte requerente, em conformidade com o Artigo 10 da presente Convenção.

A linguagem empregada no texto do artigo é ampla o suficiente para permitir que a cooperação por ele tratada abarque todas as etapas da persecução penal, inclusive a prestação jurisdicional. Todas as personagens envolvidas na apuração e na punição dos infratores estão obrigadas a cooperar nos termos da Convenção de Palermo. Logo, no artigo 3°, §1º, a Convenção de Palermo dita, no texto brasileiro, que é aplicável "prevenção, investigação, instrução e julgamento". Curiosamente, a versão brasileira do pacto prefere a expressão "julgamento" ao invés do termo "persecução", equivalente a *prosecution,* como usado no texto original em inglês. Ao contrário do que a versão brasileira da Convenção deixa entrever, a preocupação com a efetiva atuação do Ministério Público é tal que o artigo 11 da Convenção exorta o maior rigor possível na atuação do órgão de persecução. Na forma em que foi internalizado pelo ordenamento jurídico, o artigo 11, §2° da Convenção, cujo título é "Dos Processos Judiciais, Julgamentos e Sanções", dispõe que:

> Cada Estado Parte diligenciará para que **qualquer poder judicial discricionário conferido pelo seu direito interno e relativo a processos judiciais** contra indivíduos por infrações previstas na presente Convenção seja exercido de forma a otimizar a eficácia das medidas **de detecção e de repressão dessas infrações, tendo na devida conta a necessidade de exercer um efeito cautelar da sua prática.**

Note-se que o texto em inglês, idioma oficial da ONU, revela o equívoco da tradução oficial, que confunde o vocábulo em inglês "*legal*", significando "jurídico", com "*judicial*", que pode ser interpretado como "judicial" ou "judiciário". Na redação oficial, o título do artigo em inglês é "*Prosecution, Adjudication and Sanctions*": que traduzido é

"Persecução, Julgamento e Sanções". O dispositivo deixa claro, portanto, que se refere à atuação da acusação, ao titular do *jus in juditio persecutio* e do órgão julgador. Em inglês, o dispositivo supracitado, assim, se encontra positivado:

> Each State Party shall endeavour to ensure that **any discretionary legal powers under its domestic law relating to the prosecution** of persons for offences covered by this Convention are exercised to maximize the effectiveness of law enforcement measures in respect of those offences and with due regard to the need to deter the commission of such offences.

O texto em inglês deixa claro que o destinatário da norma é o órgão encarregado da persecução penal. A melhor interpretação do dispositivo grifado seria "que qualquer poder discricionário relativo à persecução", de modo que o texto assim ficasse redigido:

> Cada Estado Parte diligenciará para que qualquer poder judicial discricionário conferido por direito interno relativo à persecução contra indivíduos por infrações previstas na presente seja exercido de forma a otimizar a eficácia das medidas de detecção e de repressão dessas infrações, tendo na devida conta a necessidade de exercer um efeito cautelar da sua prática.

É evidente que o texto brasileiro confunde "*trial*", "processo judicial", e "*adjudication*", "sentença" ou "julgamento", com "*prosecution*", isto é, "persecução" ou, quando muito, "acusação", vocábulo que no direito norte-americano se confunde com o próprio órgão acusador. A razão desse dispositivo é reforçar o papel do órgão de acusação, embora a redação dada soe como uma recomendação. O motivo dessa norma convencional é explicado por MacClean:

> Esse dispositivo é virtualmente idêntico ao artigo 3(6) da Convenção de Viena. As negociações no contexto daquela convenção se iniciaram com a proposta de que os Estados Partes assegurassem que os seus promotores aplicassem a lei de forma rígida. Os autores da proposta original desse dispositivo tinham medo de que o arquivamento ou a transação penal para sanções de maior gravidade poderiam ser obtidos de forma imprópria, e a proposta foi formulada para assegurar aos promotores uma medida de proteção contra interesses poderosos associados ao crime organizado (McCLEAN, D. *Transnational Organized Crime,* p. 133.)

A norma convencional, então, impõe uma atuação rigorosa do Ministério Público, de forma a não beneficiar indevidamente os cabeças das organizações criminosas transnacionais. A intenção é permitir a aplicação de institutos como a transação penal, a suspensão condicional do processo e a delação premiada apenas a criminosos de baixo escalão, desde que estes colaborem de forma efetiva na coleta de provas contra os *bosses* das máfias internacionais. Mais do que isso, a norma tem, entre as causas de sua gênese, a proteção do Ministério Público na atuação como órgão de cooperação internacional.

O mesmo equívoco é cometido na tradução do §2°, do artigo 18 da Convenção de Palermo, que, na redação original em inglês, determina:

> Mutual legal assistance shall be afforded to the fullest extent possible under relevant laws, treaties, agreements and arrangements of the requested State Party with respect to **investigations, prosecutions and judicial proceedings** in relation to the offences for which a **legal person may be held liable in accordance with article 10 of this Convention in the requesting State Party.**

A tradução, como consignada no tratado internalizado no Brasil, assim foi redigida:

> Será prestada toda a cooperação judiciária possível, tanto quanto o permitam leis, tratados, acordos e protocolos pertinentes do Estado Parte requerido, no âmbito de **investigações, processos e outros atos judiciais relativos** a infrações pelas quais possa ser considerada responsável uma pessoa coletiva no Estado Parte requerente, em conformidade com o Artigo 10 da presente Convenção.

Ora, o *Black's Law Dictionary* define "prosecution" como sendo: "uma ação penal; procedimento instaurado e desenvolvido, mediante o devido processo legal, perante o tribunal competente, para o propósito de se determinar a culpa ou a inocência de uma pessoa acusada de um delito. (...) Por extensão, "*prosecution*" também é utilizada para designar o órgão governamental (federal ou estadual) encarregado do ajuizamento da ação, ou o promotor." Já "*trial*" é a expressão empregada para designar "exame e determinação judicial sobre pontos de direito e de fato entre partes em conflito", enquanto "*adjudication*" equivale ao "processo legal de resolução de um conflito de interesses; a prolação formal de uma decisão ou decreto durante um processo judicial, o nome dado a essa decisão ou decreto". (Black, H. C. *Black's Law Dictionary*, tradução do autor, p.1221, 1504 e 42.)

A tradução empregada confunde "*prosecution*", o ato de demandar em juízo requerendo a condenação criminal, ou seja, o *jus persequendi in juditio*, com o próprio processo penal. De forma extraordinária, a expressão "*judicial proceedings*", que na pior das hipóteses serve para denominar, de forma genérica, procedimentos judiciais, aqui, claramente, foi empregada como equivalente a "processos criminais" e transformada em "outros atos judiciais".

Como visto, o vocábulo serve para denominar o próprio órgão de acusação, não sendo conferida outra interpretação ao artigo que não seja a ampla cooperação em investigações, persecuções e processos. O absurdo de uma interpretação literal desse dispositivo é tamanho que, se aceita, excluir-se-ia totalmente o titular da ação penal, a única autoridade com poder final para decidir ou não sobre o ajuizamento de uma ação penal pública. De qualquer forma, o §2º do artigo acima reproduzido deixa claro que a cooperação será regulada na forma de legislação interna dos países envolvidos. No caso do Brasil, o Ministério Público é a encarnação da persecução penal, não sendo possível se falar em cooperação criminal com a exclusão do referido órgão.

No mesmo sentido, a Convenção Interamericana Sobre Assistência Mútua em Matéria Penal, celebrada entre os Estados integrantes da Organização dos Estados Americanos, promulgada pelo Decreto nº 6.340/08, dispõe, em seu artigo 2ª, que:

> Aplicação e Alcance da Convenção
>
> Os Estados Partes prestar-se-ão assistência mútua em investigações, processos e procedimentos em matéria penal referentes a delitos cujo conhecimento seja da competência do Estado requerente no momento em que se solicitar a assistência. Esta Convenção não faculta um Estado Parte a empreender, no território de outro Estado Parte, o exercício da jurisdição nem o desempenho de funções reservadas exclusivamente às autoridades da outra Parte por sua legislação interna.
>
> Esta Convenção aplica-se unicamente à prestação de assistência mútua entre os Estados Partes; suas disposições não autorizam os particulares a obter ou excluir provas nem a impedir o cumprimento de qualquer pedido de assistência.

Note-se que a redação em inglês da primeira linha do artigo acima dispõe que "*states parties shall render to one another mutual assistance in* ***investigations***, ***prosecutions***, *and* ***proceedings***", assim, separando o processo penal da persecução, como fazem as convenções de Viena e Palermo. No âmbito da OEA, os Estados

assumiram a obrigação de cooperar em investigações, processos e procedimentos em matéria penal. Isso significa a cooperação em todas as fases da persecução processual a ser prestada pelas autoridades encarregadas das investigações, da persecução penal e do julgamento dos autores de ilícitos penais.

Lembre-se, ainda, que, no âmbito do MERCOSUL, o Protocolo de Assistência Mútua em Assuntos Penais expressamente cuida da cooperação criminal pelo Ministério Público, reconhecendo, como já apontado, o papel da instituição na investigação criminal, determinado em seu artigo 4º:

> As solicitações transmitidas por uma Autoridade Central com amparo no presente Protocolo se basearão em pedidos de assistência de **autoridades judiciais ou do Ministério Público do Estado requerente encarregados do julgamento** da investigação de delitos.

As convenções invocadas não se limitam a reconhecer o papel do Ministério Público na cooperação internacional, antes, elas reiteram o papel do Ministério Público como órgão de acusação, assentam o seu papel na investigação criminal e frisam a sua importância para o sucesso da cooperação internacional em matéria penal.

> Artigo 4º
> As solicitações transmitidas por uma Autoridade Central com amparo no presente Protocolo se basearão em pedidos de assistência de autoridades judiciais ou do Ministério Público do Estado requerente encarregados do julgamento ou da investigação de delitos.

Ora, a expressão "autoridades judiciais" identifica aquelas pessoas investidas de jurisdição, isto é, os juízes. Como já estabelecido, a jurisdição é inerte, dependendo de provocação do interessado para funcionar. Logo, a locução "encarregados do

julgamento" tem por sujeito estes. Por seu turno, não é matéria afeta à competência judicial a produção de provas na fase pré-investigatória. O Ministério Público, embora possa pertencer ao Poder Judiciário em determinados países, não exerce a jurisdição, dedicando-se, quase que exclusivamente, à persecução penal, seja na fase processual, seja na fase pré-processual. Logo, a expressão "encarregados do julgamento ou da investigação de delitos" tem por sujeito as autoridades do Ministério Público. Note-se que não há qualquer referência no dispositivo à polícia ou a qualquer outra autoridade.

Assim, o dispositivo somente admite duas interpretações: os juízes e os membros do MP julgam e investigam; ou aqueles julgam, enquanto estes investigam. Qualquer outra interpretação seria equivocada por, ou incluir o MP sempre entre as autoridades judiciárias, inclusive conferindo-lhe jurisdição, ou completamente excluir o Ministério Público dos efeitos da norma, cuja redação é precisa.

## CONCLUSÃO

Assim, a fim de adequar o presente projeto de lei, à Constituição, às convenções e tratados de que o Brasil é parte e à legislação penal e processual penal, sugerem-se as seguintes modificações.

A primeira das emendas sugeridas destina-se à **supressão total** do tema cooperação penal internacional do projeto da Lei Migratória (artigos 81 a 105), devido à sua incompatibilidade temática, que, no Brasil, remonta à Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), aprovada durante o regime militar, sob os influxos da doutrina de segurança nacional. Alternativamente, sugerem-se **13 (treze) emendas** a dispositivos situados entre os artigos 81 e 105 do projeto, assim como ao seu artigo 51, todas com conteúdo aditivo ou modificativo.

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No intuito de colaboração com o Congresso Nacional, são essas as propostas da Procuradoria-Geral da República para aperfeiçoamento do **PL 2516 de 2015.**

Brasília, 5 de outubro de 2015.

VLADIMIR ARAS
Procurador Regional da República
Secretário de Cooperação Internacional

ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS
Procurador Regional da República
Membro do Grupo Executivo da SCI

LUIZ FERNANDO LESSA
Procurador Regional da República
Membro do Grupo Executivo da SCI

**DESPACHO**

Aprovo esta Nota Técnica. Encaminhe-se ao relator do PL 2516/2015, na Câmara dos Deputados, com meus cumprimentos.

**RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS**
Procurador-Geral da República

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA SUPRESSIVA N. ___/2015**[1]

Propõe a supressão dos artigos 81 a 105 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "Institui a Lei de Migração".

**JUSTIFICAÇÃO**

A supressão do Capítulo IX do referido Projeto de Lei, intitulado "Das medidas de cooperação" e que abrange os artigos 81 a 105 do referido PLé de rigor, uma vez que incorpora ao projeto de lei temática relativa à cooperação jurídica internacional em matéria penal, alheia ao tema das migrações e que segue principiologia e lógica diversas do tema objeto do PL 2516, de 2015 (migrações).

Em primeiro lugar, é de se considerar que o PL 2516, de 2015 pauta-se pela incorporação da linguagem dos direitos humanos ao tema das migrações, como bem pontuou o Senador Aloysio Nunes Ferreira.

Buscou-se, assim, atualizar o tratamento legislativo da matéria afeta às migrações no Brasil, superando-se o paradigma discriminatório insculpido na atual Lei de Estrangeiros (Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980), a qual trata o estrangeiro como realidade indesejada no Estado brasileiro, aproximando seu tratamento ao direito penal. Naquele momento histórico, justificou-se a introdução da temática da extradição na Lei 6.815 (arts. 76 a 94), pois a retirada compulsória do estrangeiro era um dos objetivos da visão de segurança nacional que imperava. O presente projeto de lei é diametralmente oposto a tal visão, não podendo, então, repetir o vício legislativo do Estatuto do Estrangeiro em vigor.

Atualmente, a temática da extradição e outras afetas à cooperação jurídica internacional em matéria penal merecem um tratamento coerente e sistemático dentro de um diploma normativo próprio, como se vê das inúmeras tratativas de normatização,

---

1 Proposta 1 da PGR.

inclusive no Congresso Nacional, como se viu no projeto de Lei n. 326, de 2007 (do Senador Pedro Simon, arquivado) e ainda no projeto de Lei n. 269, de 2012 (do Senador Pedro Taques, sobre extradição ativa e passiva, em tramitação), entre outros.

Além disso, os artigos 81 a 105 do projeto de lei em tela tratam apenas parcialmente da cooperação jurídica internacional em matéria penal, tendo deixado de lado a assistência jurídica internacional penal (casos da carta rogatória e auxílio direto em matéria penal), transferência de processos penais, homologação e execução de sentença estrangeira penal entre outros temas.

Por sua vez, a extradição tratada no projeto sequer é espécie cooperacional que atinge exclusivamente estrangeiros, podendo o brasileiro naturalizado ser extraditado (art. 5º, LI e LII, da CF). O mesmo se diga em relação às transferências de execução penal e de condenados, que também se aplicam a brasileiros.

No Direito Comparado, a Lei de Migrações da Argentina de 2010 (*Ley de Migraciones* n. 25.871 - Decreto 626/2010), também não aborda cooperação jurídica internacional em matéria penal[2], padrão que deveria servir de exemplo ao Brasil.

Ficam demonstradas, então, a (i) inexistência de vínculo de temática de cooperação jurídica internacional em matéria penal com o atualizado tratamento *pro homine* das migrações e ainda a (ii) inconveniência da fragmentação da regulamentação legislativa da cooperação jurídica internacional.

Por estes fundamentos, apresenta-se esta emenda supressiva dos artigos 81 a 105 do PL 2516, de 2015.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

---

2 http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA N. ____/2015**[3]

O art. 51 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 51. O Ministério Público Federal requererá ao juízo federal competente a adoção das medidas necessárias para efetivar a deportação ou a expulsão de estrangeiro.
>
> §1º. A autoridade policial federal poderá representar ao Ministério Público para os fins previstos no caput.
>
> §2º. Assim que receber o pedido de adoção de medidas para efetivação de deportação ou expulsão, o juiz federal notificará a Defensoria Pública da União, no caso de o interessado não constituir advogado.

## JUSTIFICAÇÃO

O Ministério Público é defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Conforme o artigo 129, inciso II, da Constituição, o Parquet atua como *ombudsman*, na qualidade de defensor da cidadania e da sociedade, nela incluídos brasileiros e estrangeiros.

---

3 Proposta 2 da PGR.

> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
>
> II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

O Ministério Público atua na área criminal e na área cível, sendo instituição apta a conduzir questões jurídicas nessas duas perspectivas. Além disso, em sua estrutura há a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, com atribuição para a defesa dos cidadãos em geral, contra eventuais abusos, nos termos do art. 11 da Lei Complementar 75/1993:

> Art. 11. A defesa dos direitos constitucionais do cidadão visa à garantia do seu efetivo respeito pelos Poderes Públicos e pelos prestadores de serviços de relevância pública.
>
> Assegura-se à Polícia Federal ou a outra autoridade policial federal competente a atribuição de representar ao Ministério Público Federal para a adoção de medidas judiciais, após o exame da sua pertinência no quadro de eventuais estratégias de persecução criminal ou de defesa de direitos fundamentais, tal como encetadas pelo órgão dotado de atribuição constitucional (arts. 129, inciso I e II, da CF).

A regra que assegura ciência imediata à Defensoria Pública contribui para o exercício dos direitos fundamentais do estrangeiro sujeito a medida compulsória, mesmo que não tenha advogado constituído.

Por fim, a expressão autoridade policial é mais adequada do que a que consta do projeto aprovado na Câmara dos Deputados, em função da perspectiva de adoção do ciclo completo de Polícia.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações ou sugestões tópicas. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA N. ____/2015**[4]

O art. 81 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 81. A extradição é medida de cooperação internacional entre o Estado brasileiro e outro Estado, pela qual se concede ou solicita a entrega de pessoa sobre quem recaia condenação criminal definitiva ou para fins de instrução de investigação criminal ou de processo penal em curso.
>
> §1º. A extradição será requerida por via diplomática ou, quando houver tratado, por meio de autoridades centrais ou do Ministério Público.
>
> §2º. A tramitação de pedidos de extradição e sua rotina de comunicação serão realizadas pelo órgão competente do Ministério Público Federal em coordenação com as autoridades judiciárias e a Polícia Federal.
>
> §3º. Os pedidos de entrega enviados ao Brasil pelo Tribunal Penal Internacional serão recebidos pela Procuradoria-Geral da República e seguirão como procedimento extradicional perante o Supremo Tribunal Federal.

**JUSTIFICAÇÃO**

A extradição serve para sujeitar pessoa a investigação ou a processo criminal ou a execução penal em outro país, e não apenas a processo ou execução penal. Vide o art. 83, inciso II, do projeto. É uma medida de cooperação internacional em matéria penal, o que reclama, à luz do art. 129, inciso I, da Constituição, maior participação do Ministério Público em sua tramitação.

Chegou a hora de simplificá-la, reduzindo o número de intermediários, de modo a assegurar a duração razoável do processo, reduzindo também o tempo de encarceramento.

---

4 Proposta 3 da PGR.

Seguindo o modelo internacional de cooperação direta – visto, por exemplo, nas convenções sobre assistência jurídica mútua do Conselho da Europa (1959) e da União Europeia (2000) – o encaminhamento dos pedidos poderá ser feito entre os órgãos de persecução penal especializados (isto é, o Ministério Público), ou, quando não houver tratado ou convenção, pela via diplomática. O Ministério das Relações Exteriores seria o interlocutor da Procuradoria-Geral da República, que atua perante o Supremo Tribunal Federal, onde os processos de extradição passiva tramitam.

Segundo o art. 129, inciso IX, da Constituição incumbe ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, como é o presente caso.

Aproveita-se o novo regramento de extradição para dar tratamento legislativo inicial ao instituto da entrega, previsto no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA N. ____/2015**[5]

O art. 82 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 82. [...]
>
> §2º. Caberá ao Supremo Tribunal Federal, ouvida a Procuradoria-Geral da República, apreciar o caráter da infração.
>
> [...]
>
> §6º. A entrega condicional de brasileiro nato só será efetivada mediante compromisso formal, do mais alto nível, do Estado requerente, de que a pessoa entregue temporariamente para julgamento será repatriada imediatamente após a condenação, para cumprimento de pena no Brasil.

## JUSTIFICAÇÃO

O artigo 5º, inciso LI, da Constituição Federal, assim dispõe:

> LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

O §6º contém inovação na legislação brasileira, que é a possibilidade de extradição condicional de brasileiro, mesmo nato, apenas para o fim de responder a ação penal no exterior. Em caso de condenação, a pena seria cumprida no Brasil. O instituto serve para aperfeiçoar os mecanismos de reciprocidade, em caso de inextraditabilidade de nacionais – veja-se, por exemplo, o caso do tratado ítalo-

---

5 Proposta 4 da PGR.

brasileiro de extradição de 1989 – e adequar o ordenamento brasileiro ao que dispõem a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (art. 44, §12) e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (art. 16, §11), a seguir transcrito:

> Art. 16. [...]
>
> 11. Quando um Estado Parte, por força do seu direito interno, só estiver autorizado a extraditar ou, por qualquer outra forma, entregar um dos seus cidadãos na condição de que essa pessoa retorne seguidamente ao mesmo Estado Parte para cumprir a pena a que tenha sido condenada na sequência do processo ou do procedimento que originou o pedido de extradição ou de entrega, e quando este Estado Parte e o Estado Parte requerente concordarem em relação a essa opção e a outras condições que considerem apropriadas, a extradição ou entrega condicional será suficiente para dar cumprimento à obrigação enunciada no parágrafo 10 do presente Artigo.
>
> Alinhe-se, por fim, que os tratados devem ser cumpridos (*pacta sunt servanda*) e que a constitucionalidade dessa convenção não foi questionada (vide a Reclamação 2645/SP, julgada em 2009 pela Corte Especial do STJ, rel. min. Teori Zavascki).

A proposta não ofende a Constituição porque a entrega é temporária e o Estado requerente deve dar garantias expressas de retorno do brasileiro ao território nacional, para aqui cumprir a pena que lhe for imposta pela Justiça do Estado requerente.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA N. ____/2015**[6]

O art. 84 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 84. Em caso de urgência, o Estado interessado na extradição poderá, previamente ou simultaneamente ao pedido extradicional, requerer, por via diplomática ou por via direta, à **Procuradoria-Geral da República** que, após o exame da legalidade formal do requerido, formule ao Supremo Tribunal Federal pedido de prisão cautelar para assegurar a executoriedade da extradição.
>
> §2º. Na hipótese do caput, o pedido de prisão cautelar poderá ser transmitido ao **Ministério da Justiça** ou à **Procuradoria-Geral da República** pelo ponto focal da Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) no País, devidamente instruído com a documentação comprobatória da existência de **mandado de prisão expedido** por Estado estrangeiro.

**JUSTIFICAÇÃO**

A extradição serve para sujeitar pessoa a investigação ou processo criminal ou execução penal em outro país. É uma medida de cooperação internacional em matéria penal, o que reclama, à luz do art. 129, inciso I, da Constituição, maior participação do Ministério Público em sua tramitação.

Não sendo uma interação internacional de caráter político, mas sim um incidente numa investigação ou num processo penal, é necessário simplificá-la, reduzindo o número de intermediários, de modo a assegurar a duração razoável do processo, diminuindo também o tempo de encarceramento da pessoa sujeita ao pedido.

Seguindo o modelo internacional de cooperação direta – visto, por exemplo, nas convenções sobre assistência jurídica mútua do Conselho da Europa (1959) e da União Europeia (2000) – o encaminhamento dos pedidos poderá ser feito entre os órgãos de persecução penal especializados (isto é, o Ministério Público), ou, quando

---

6 Proposta 5 da PGR.

não houver tratado ou convenção, pela via diplomática. O Ministério das Relações Exteriores seria o interlocutor da Procuradoria-Geral da República, que atua perante o Supremo Tribunal Federal, onde os processos de extradição passiva tramitam.

Atualmente, os pedidos têm intervenção de quatro órgãos distintos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Procuradoria-Geral da República e Supremo Tribunal Federal. O número de órgãos envolvidos pode ser reduzido a dois (PGR e STF), quando houver tratado, ou a três (MRE, PGR e STF), quando não houver tratado. Tal medida virá em proveito do Estado requerente e do próprio foragido, já que os feitos terão duração mais razoável.

A eliminação da etapa puramente administrativa do processo extradicional aproxima o Brasil do paradigma mais avançado, desenvolvido na Europa, onde a extradição foi substituída pelo mandado de detenção europeu, criado em 2002, no qual só existe a intervenção de autoridades judiciárias, policiais e do Ministério Público. Modelo semelhante foi instituído no Mercosul, pelo Acordo de Foz do Iguaçu de 2010, que criou o Mandado Mercosul de Captura, ainda não implementado na região.

Nos pedidos cautelares, e por isso mesmo urgentes, de captura de foragidos, a articulação entre a PGR e a Interpol, ou entre a PGR e as autoridades competentes do Estado estrangeiro requerente podem permitir uma atuação rápida e eficiente do Estado brasileiro.

Segundo o art. 129, inciso IX, da Constituição incumbe ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, como é o presente caso.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

**EMENDA N. ____/2015**[7]

O art. 85 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 85. [...]
> §2º. Nos casos não previstos nesta Lei, a Procuradoria-Geral da República, após consulta ao Ministério das Relações Exteriores, decidirá sobre a preferência do pedido, que priorizará o Estado requerente que mantiver tratado de extradição com o Brasil.

## JUSTIFICAÇÃO

A extradição serve para sujeitar pessoa a investigação ou processo criminal ou execução penal em outro país. É uma medida de cooperação internacional em matéria penal, o que reclama, à luz do art. 129, inciso I, da Constituição, maior participação do Ministério Público em sua tramitação.

Não sendo uma interação internacional de caráter político, mas sim um incidente numa investigação ou num processo penal, é necessário simplificá-la, reduzindo o número de intermediários, de modo a assegurar a duração razoável do processo, diminuindo também o tempo de encarceramento da pessoa sujeita ao pedido.

---

7 Proposta 6 da PGR

A supressão do conteúdo político do procedimento cooperativo de extradição é medida salutar, em harmonia com o desenvolvimento do instituto no direito comparado (mandado de detenção europeu) e na região (Mandado Mercosul de Captura), o que reclama o seu manejo pelo órgão dotado de atribuição constitucional para a persecução criminal, que é o Ministério Público. A atuação coordenada da PGR e do MRE, quando houver necessidade de assegurar preferência a um Estado com pedido concorrente, permitirá o atendimento de peculiaridades do sistema brasileiro de cooperação.

Segundo o art. 129, inciso IX, da Constituição incumbe ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, como é o presente caso.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA N. ____/2015**[8]

O art. 86 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 86. Ouvido a Procuradoria-Geral da República, o Supremo Tribunal Federal poderá autorizar prisão domiciliar do extraditando, ou outra medida cautelar prevista em lei, com retenção de seu documento de viagem até o julgamento da extradição, considerando sua situação administrativa migratória, seus antecedentes, a gravidade do crime e as circunstâncias do caso.

**JUSTIFICAÇÃO**

A emenda visa a incluir no capital do artigo 86 do projeto a obrigação de o juiz, antes de decidir, colher pronunciamento do Ministério Publico, na condição de fiscal da ordem jurídica (artigo 127 da Constituição Federal). Como se trata de extradição passiva, os órgãos competentes são a PGR e o STF, ponto no qual não há qualquer inovação.

A emenda também aperfeiçoa a redação do artigo pois permite a aplicação de qualquer medida cautelar não prisional ao extraditando, se os antecedentes, as circunstâncias do caso e a gravidade do crime permitirem.

Por estes fundamentos, requer que seja acatada tal alteração. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

---

8 Proposta 7 da PGR

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA N. ____/2015**[9]

O art. 88 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 88. Todo pedido de extradição ativa endereçado a Estado estrangeiro deverá ser encaminhado à Procuradoria-Geral da República pela autoridade judiciária brasileira competente ou pelo órgão do Ministério Público que perante ela oficie.
>
> §1º. Compete à Procuradoria-Geral da República, em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores, examinar os elementos formais dos pedidos de extradição endereçados ao Estado requerido.
>
> §2º Compete às autoridades competentes do Poder Judiciário e do Ministério Público vinculadas à causa a apresentação dos documentos, manifestações e demais elementos necessários para o processamento do pedido de extradição ativa, inclusive traduções oficiais ou juramentadas.
>
> §4. O encaminhamento do pedido de extradição por intermédio da Procuradoria-Geral da República ou do Ministério das Relações Exteriores confere autenticidade à documentação.

## JUSTIFICAÇÃO

O artigo tem redação muito confusa e precisa ser aperfeiçoado, para que fique claro que a regra diz respeito à extradição ativa, aquela na qual o Estado

9 Proposta 8 da PGR

brasileiro aparece como requerente.

A extradição serve para sujeitar pessoa a investigação ou processo criminal ou a execução penal em outro país. É uma medida de cooperação internacional em matéria penal, o que reclama, à luz do art. 129, inciso I, da Constituição, maior participação do Ministério Público em sua tramitação.

Não sendo uma interação internacional de caráter político, mas sim um incidente numa investigação ou num processo penal, é necessário simplificá-la, reduzindo o número de intermediários, de modo a assegurar a duração razoável do processo, diminuindo também o tempo de encarceramento da pessoa sujeita ao pedido.

A supressão do conteúdo político do procedimento cooperativo de extradição é medida salutar, em harmonia com o desenvolvimento do instituto no direito comparado (mandado de detenção europeu) e na região (Mandado Mercosul de Captura), o que reclama o seu manejo no Brasil pelo órgão dotado de atribuição constitucional para a persecução criminal, que é o Ministério Público. A atuação coordenada da PGR e do MRE, quando houver necessidade de complementar informações, permitirá o cumprimento do propósito dessa medida de cooperação penal.

A PGR já acompanha todas as etapas dos processos de extradição passiva, que têm curso no STF, e promove seus próprios pedidos de extradição ativa. Sua atuação em processos de cooperação ativa, dada sua especialização na matéria e à atribuição constitucional (art. 129, incisos I e IX, CF), contribuirá para melhor interlocução com autoridades de Estados estrangeiros, nos quais, o mais das vezes, é o Ministério Público o responsável pela cooperação internacional em sede penal. O diálogo entre pares é uma das mais fortes tendências do direito internacional da cooperação.

Segundo o art. 129, inciso IX, da Constituição incumbe ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, como é o presente caso.

O §1º do artigo 88 do projeto – na forma aprovada pelo Senado – é inconstitcional pois submete ao Poder Executivo o exame de pedidos de extradição expedidos em processos penais de iniciativa do Ministério Público e conduzidos por autoridades judiciárias brasileiras. Não cabe ao Executivo "orientar" a preparação de feitos judiciais ou "avaliar" requisitos formais de processos penais.

Por fim, o §4º do artigo 88 é alterada para que tenha sentido, já que sua redação ficou truncada. A documentação enviada ao exterior por meio da PGR ou do MRE será considerada autêntica.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA N. ____/2015**[10]

O art. 89 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 89. Os pedidos de extradição enviados ao Brasil por Estado estrangeiro serão recebidos pela Procuradoria-Geral da República, quando houver tratado, e, após exame da presença dos pressupostos formais de admissibilidade exigidos nesta Lei ou em convenção, tratado ou acordo internacional, serão encaminhados ao Supremo Tribunal Federal.

## JUSTIFICAÇÃO

A extradição serve para sujeitar pessoa a investigação ou processo criminal ou a execução penal em outro país. É uma medida de cooperação internacional em matéria penal, o que reclama, à luz do art. 129, inciso I, da Constituição, maior participação do Ministério Público em sua tramitação.

Não sendo uma interação internacional de caráter político, mas sim um incidente numa investigação ou num processo penal, é necessário simplificá-la, reduzindo o número de intermediários, de modo a assegurar a duração razoável do processo, diminuindo também o tempo de encarceramento da pessoa sujeita ao pedido.

Atualmente, os pedidos chegam ao Brasil por meio da Interpol ou do Ministério da Justiça ou do Ministério das Relações Exteriores. A centralização dos pedidos na Procuradoria-Geral da República simplifica o procedimento e permite conferir maior controle à sua tramitação, já que a PGR atua em todas as causas do Supremo Tribunal Federal.

A supressão do conteúdo político do procedimento cooperativo de extradição

---

10 Proposta 9 da PGR

é medida salutar[11], em harmonia com o desenvolvimento do instituto no direito comparado (mandado de detenção europeu) e na região (Mandado Mercosul de Captura), o que reclama o seu manejo no Brasil pelo órgão dotado de atribuição constitucional para a persecução criminal, que é o Ministério Público.

A PGR já acompanha todas as etapas dos processos de extradição passiva, que têm curso no STF, e promove seus próprios pedidos de extradição ativa. Sua atuação em processos de cooperação passiva, dada sua especialização na matéria e à atribuição constitucional (art. 129, incisos I e IX, CF), contribuirá para melhor interlocução com autoridades de Estados estrangeiros, nos quais, o mais das vezes, é o Ministério Público o responsável pela cooperação internacional em sede penal. O diálogo entre pares é uma das mais fortes tendências do direito internacional da cooperação.

Segundo o art. 129, inciso IX, da Constituição incumbe ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, como é o presente caso.

Por fim, a desburocratização do procedimento extradicional passivo, quando o Brasil é o Estado requerido, favorece de forma mais clara a aplicação no País do princípio do reconhecimento mútuo de decisões judiciais, que vem ganhando força no continente europeu desde 2002.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

---

11 Veja-se a propósito o histórico de cooperação em matéria extradicional entre Brasil e Itália.

## EMENDA N. ____/2015[12]

O art. 95 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 95. Quando o extraditando estiver sendo processado, ou tiver sido condenado, no Brasil, por crime punível com pena privativa de liberdade, sua entrega poderá ser sobrestada pela autoridade competente, para aguardar a conclusão do processo penal ou o cumprimento da pena no Brasil, ressalvada hipótese de liberação antecipada pela autoridade judiciária competente, **ouvido o Ministério Público.**
>
> §2. A entrega do extraditando poderá ser imediatamente efetivada ainda que reponda a processo penal ou tenha sido condenado no Brasil por infração penal de menor potencial ofensivo.

### JUSTIFICAÇÃO

Pretende-se apenas a inclusão da expressão "ouvido o Ministério Público", ao final do texto do caput, a fim de que o órgão titular da ação penal possa manifestar-se previamente sua concordância ou discordância em relação ao pedido de entrega imediata do extraditando, independentemente do cumprimento da pena no Brasil ou do encerramento do processo penal.

Por igual, a redação é aperfeiçoada para dar caráter facultativo à medida de obstrução da entrega do extraditando. Assim, o texto passa a dizer que a entrega do extraditando poderá ser suspensa, caso exista processo penal em andamento ou pena privativa de liberdade a cumprir.

---

12 Proposta 10 da PGR.

O §2º do art. 95 do projeto também é reformulado para que onde se lê contravenção, leia-se infração penal de menor potencial ofensivo, expressão da Lei 9.099/1995, que abrange tanto as contravenções penais quanto os crimes cuja pena máxima não supera dois anos. Essas categorias têm tratamento idêntico no processo penal brasileiro, não havendo razão para terem tratamento diferente nos processos de extradição passiva.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

**EMENDA N. ____/2015**[13]

O art. 96 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

Art. 96. [...]

V – de não ser o extraditando submetido a tortura ou a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;

VII – de o extraditando ser restituído ao Brasil no prazo assinalado, em caso de extradição condicional.

## JUSTIFICAÇÃO

Sugere-se pequena modificação no inciso V do art. 96 para que o texto passe a refletir a expressão constante na Convenção das Nações Humanas contra a Tortura ou outras Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (Decreto 40/1991). O Brasil é parte dessa convenção.

O inciso VII do art. 96, cuja inclusão é sugerida, relaciona-se com o §6º do art. 82 do projeto e contém inovação na legislação nacional, que é a possibilidade de extradição condicional de brasileiro, mesmo nato, apenas para o fim de responder a ação penal no exterior. Em caso de condenação, a pena seria cumprida no Brasil. O instituto serve para aperfeiçoar os mecanismos de reciprocidade, em caso de inextraditabilidade de nacionais – veja-se, por exemplo, o caso do tratado ítalo-brasileiro de extradição – e adequar o ordenamento brasileiro ao que dispõem a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (art. 44, §12) e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (art. 16, §11), ora transcrito:

---

13 Proposta 11 da PGR.

Art. 16. [...]

11. Quando um Estado Parte, por força do seu direito interno, só estiver autorizado a extraditar ou, por qualquer outra forma, entregar um dos seus cidadãos na condição de que essa pessoa retorne seguidamente ao mesmo Estado Parte para cumprir a pena a que tenha sido condenada na seqüência do processo ou do procedimento que originou o pedido de extradição ou de entrega, e quando este Estado Parte e o Estado Parte requerente concordarem em relação a essa opção e a outras condições que considerem apropriadas, a extradição ou entrega condicional será suficiente para dar cumprimento à obrigação enunciada no parágrafo 10 do presente Artigo.

Alinhe-se, por fim, que os tratados devem ser cumpridos (*pacta sunt servanda*) e que a constitucionalidade da Convenção de Mérida ou da Convenção de Palermo não foi questionada em qualquer tribunal superior brasileiro (vide a Reclamação 2645/SP, julgada em 2009 pela Corte Especial do STJ, rel. min. Teori Zavascki).

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA N. ____/2015**[14]

O art. 100 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 100. Admite-se o cumprimento de sentença penal estrangeira no Brasil, na modalidade de transferência da execução penal, após sua homologação perante o Superior Tribunal de Justiça, a pedido do Procurador-Geral da República.
>
> Parágrafo único. Além das hipóteses previstas no Código Penal, a transferência da execução da pena será possível quando:
>
> I – o condenado em jurisdição estrangeira ou por tribunal penal internacional não tiver cumprido pena no Brasil ou noutro país pelo mesmo fato.
>
> II – a decisão tiver transitado em julgado conforme a legislação local ou tratado.
>
> Parágrafo único. A decisão condenatória proferida no Brasil também poderá ser transmitida para execução no exterior, com base em tratado ou na legislação interna do Estado requerido.

## JUSTIFICAÇÃO

A redação inicialmente proposta para este artigo 100 confunde os institutos da transferência de execução penal (ou homologação de sentença estrangeira), que é compulsória e feita no interesse do Estado requerente, com o instituto da transferência de condenados, que é voluntária e ocorre no interesse do apenado.

---

14 Proposta 12 da PGR.

Os requisitos são distintos, e não é necessário na transferência de execução penal que a pessoa em tela seja nacional do Estado requerido ou nele residente. Esse mecanismo é útil quando o Estado requerido rejeita a extradição de uma pessoa por qualquer motivo (salvo a extinção da punibilidade), ou quando o Estado requerente opta por não solicitar a extradição e, de logo, requer a transferência da sentença para cumprimento no exterior.

Por isso é necessário adequar a redação do caput do art. 100, inclusive para exigir a homologação da sentença perante o STJ, por provocação da PGR, tal como decorre do art. 105, inciso I, letra `i`, e do art. 129, inciso I, da Constituição; do art. 789 do Código de Processo Penal e do Regimento Interno daquela Corte.

Outra questão a ser corrigida resulta do Código Penal brasileiro, cujo art. 9º somente admite a homologação de sentenças penais estrangeiras para duas finalidades:

> Art. 9º - A sentença estrangeira, quando a aplicação da lei brasileira produz na espécie as mesmas consequências, pode ser homologada no Brasil para:
>
> I - obrigar o condenado à reparação do dano, a restituições e a outros efeitos civis;
>
> II - sujeitá-lo a medida de segurança.
>
> Parágrafo único - A homologação depende:
>
> a) para os efeitos previstos no inciso I, de pedido da parte interessada;
>
> b) para os outros efeitos, da existência de tratado de extradição com o país de cuja autoridade judiciária emanou a sentença, ou, na falta de tratado, de requisição do Ministro da Justiça.

Para essa adequação, insere-se no parágrafo único do art. 100 a expressão: "além das hipóteses previstas no Código Penal...".

Além disso, a nova redação para o inciso I do parágrafo único do art. 100 atende à necessidade de observar o princípio do *non bis in idem*.

A redação proposta passa a admitir também a transferência de execução de pena proferida por corte penal internacional, a exemplo do Tribunal criado pelo Estatuto

de Roma de 1998.

O novo parágrafo único remete-se à transferência ativa de execução penal, quando a condenação for proferida no Brasil. Em lugar de pedir a extradição executória – ou quando essa for inviável – a autoridade competente pode usar esse mecanismo para evitar a impunidade.

A redação ora sugerida supera essas dificuldades ou omissões e introduz no Brasil de forma mais clara o princípio do reconhecimento mútuo de decisões judiciais, que vem ganhando força no continente europeu desde 2002.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA N. ____/2015**[15]

O art. 101 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 101. [...]
>
> §1º. Quando houver tratado, o pedido será recebido pela Procuradoria-Geral da República, que examinará os pressupostos formais de admissibilidade exigidos nesta Lei ou em convenções, tratados e acordos internacionais, e o encaminhará ao Superior Tribunal de Justiça para homologação e posterior remessa à autoridade judiciária competente.
>
> [...]
>
> §3º. Nos casos previstos neste artigo, a execução penal será de competência da Justiça Federal, ainda que em estabelecimento penal estadual ou do Distrito Federal, nos termos do art. 109, X, da Constituição Federal.

## JUSTIFICAÇÃO

A transferência de execução de sentença penal condenatória serve para sujeitar pessoa que se encontra no território nacional ao cumprimento de pena proferida no estrangeiro. É uma medida de cooperação internacional em matéria penal, o que reclama, à luz do art. 129, inciso I, da Constituição, maior participação do Ministério Público em sua tramitação e execução.

Não sendo uma interação internacional de caráter político, mas sim um incidente numa ação penal já finda, é necessário simplificá-la, reduzindo o número de intermediários, de modo a assegurar a duração razoável do processo, diminuindo também o tempo para a realização da transferência.

---

15 Proposta 13 da PGR.

Atualmente, a legislação brasileira (art. 9º do CP), somente admite a execução de sentença estrangeira para fins civis ou para cumprimento de medida de segurança. Com a possibilidade de execução de pena privativa de liberdade, é necessário obter homologação do Superior Tribunal de Justiça, mediante provocação da Procuradoria-Geral da República. A centralização dos pedidos na Procuradoria-Geral da República simplifica o procedimento e permite conferir maior controle à sua tramitação, já que a PGR atua em todas as causas do STJ.

Sua atuação em processos de cooperação passiva para execução penal, dada sua especialização na matéria e à atribuição constitucional (art. 129, incisos I e IX, CF), contribuirá para melhor interlocução com autoridades de Estados estrangeiros, nos quais, o mais das vezes, é o Ministério Público o responsável pela cooperação internacional em sede penal. O diálogo entre pares é uma das mais fortes tendências do direito internacional da cooperação.

Segundo o art. 129, inciso IX, da Constituição incumbe ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, como é o presente caso.

Na lógica constitucional (art. 129, I), não cabe ao Poder Executivo – mas sim ao Ministério Público – proceder criminalmente contra suspeitos, réus ou apenados perante o Poder Judiciário. Regramento diverso será nitidamente inconstitucional. Nesse vício é que incorre o §1º do art. 101 do projeto ao indicar que o órgão competente do Poder Executivo encaminhará o pedido de execução penal diretamente ao Poder Judiciário, suprimindo atribuição privativa do Ministério Público.

Por outro lado, para maior segurança jurídica e em conformidade com o art. 105, inciso I, alínea `i`, da Constituição, passa a se exigir a homologação da sentença penal estrangeira pelo STJ, com sua execução perante o juízo criminal federal, com vistas a superar, em casos de cooperação internacional passiva, a Súmula 192 do STJ, devido à evidente existência de interesse federal (art. 109, incisos IV e X, da CF).

O novo §3º proposto dá à Justiça Federal a competência para a execução penal, uma vez que se trata de relação entre Estados soberanos e de matéria relacionada ao artigo 109, incisos IV e X, da CF. Na cooperação penal passiva, em qualquer de suas formas, a competência é sempre da Justiça Federal. O novo parágrafo é harmônico com o parágrafo único do art. 105.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENDA N. ____/2015**[16]

O art. 105 do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que "*Institui a Lei de Migração*", passa a ter a seguinte redação:

> Art. 105. [...]
>
> Parágrafo único. Nos casos previstos neste artigo, a execução da pena transferida ao Brasil será de competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, X, da Constituição Federal, e dependerá de homologação da respectiva sentença condenatória perante o Superior Tribunal de Justiça, ouvido o Ministério Público Federal quando não a tiver requerido.

## JUSTIFICAÇÃO

A transferência de condenados é um instituto de caráter humanitário. Não é propriamente uma medida de cooperação internacional, uma vez que depende da concordância do sentenciado, sendo portanto voluntária.

Atualmente, os pedidos de transferência de apenados, baseados em tratados bilaterais, não tramitam pelo Superior Tribunal de Justiça, embora, na prática, correspondam ao cumprimento de sentença penal estrangeira no Brasil, procedimento que demanda homologação judicial.

Assim, para maior segurança jurídica e para observar o art. 105, inciso I, alínea `i`, da Constituição, o parágrafo único do art. 105 do projeto passa a exigir a homologação da sentença penal estrangeira pelo STJ, com sua execução perante o juízo criminal federal, com vistas a superar, em casos de cooperação internacional passiva, a Súmula 192 do STJ, devido à existência de interesse federal (art. 109, incisos IV e X, da Constituição).

---

16 Proposta 14 da PGR.

O dispositivo regula no Brasil de forma mais clara o princípio do reconhecimento mútuo de decisões judiciais, que vem ganhando força no continente europeu o Conselho de Tampere de 1999.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em .....de outubro de 2015.

**DEPUTADO FEDERAL**