COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

MENSAGEM Nº 517, DE 2008

(Do Poder Executivo)

Submete à consideração do Congresso Nacional o Tratado de Extradicação entre a República Federativa do Brasil e a República da Índia, celebrado em Brasília, em 16 de abril de 2008.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado Domingos Dutra

I - RELATÓRIO

Em virtude do Requerimento nº 6.550, de 2010, de autoria da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, deferido pela Presidência desta Casa, esta Comissão de Direitos Humanos e Minorias é chamada a se pronunciar, nos termos do art. 32, VII, alíneas “c”, “d” e “e”, combinado com o art. 140, caput, do Regimento Interno, sobre a Mensagem nº 517, de 2008, a qual *submete a apreciação do Congresso Nacional o texto do Tratado de Extradicação entre a República Federativa do Brasil e a República da Índia, celebrado em Brasília, em 16 de abril de 2008.*

A pronúncia desta Comissão foi provocada pelas dúvidas e questionamentos que o Relator da matéria na CREDN, Deputado Ibsen Pinheiro, expôs em seu Parecer Preliminar, aprovado naquela comissão. Nesse Parecer, o Deputado Ibsen Pinheiro, ao constatar que o ordenamento jurídico da República da Índia prevê, em contraste com a ordem jurídica pátria, a pena

de morte, julgou preliminarmente que o Tratado de Extradicação em apreço não ofereceria garantias suficientes para assegurar que eventuais extraditados àquele país não seriam submetidos a essa pena proibida por nossa Constituição Federal.

De acordo com o Relator da CREDN:

Ambos os países têm assumido posição de liderança no cenário internacional com a criação do chamado G 20. Assim, toda a cooperação entre ambos deve ser considerada salutar e bem-vinda.

No caso em pauta, entretanto, há um problema que se refere ao sistema de penas previsto no ordenamento jurídico-penal de um e outro. No Brasil, o teto punitivo é a pena privativa de liberdade por período determinado. Nosso ordenamento jurídico não acolhe a pena de morte, tampouco a prisão perpétua.

A Índia, a seu turno, tem a previsão de pena de morte e a aplica.

.....

De acordo com a Anistia Internacional, pelo menos 140 pessoas foram sentenciadas à morte em 2006 e 2007.

Obviamente, o insigne Relator da CREDN reconhece que o Tratado em epígrafe tem cláusula específica sobre a pena de morte e a possibilidade de recusa da extradicação. Com efeito, o artigo 14 do ato internacional em comento prevê claramente que a extradicação poderá ser recusada:

Se, de acordo com a legislação da Parte requerente, a pessoa procurada estiver sujeita à pena de morte pelo crime pelo qual sua extradicação foi

pedida, mas a legislação da Parte Requerida não previr a pena de morte em casos similares, a extradição poderá ser recusada a não ser que a Parte Requerente dê garantias suficientes à Parte Requerida de que a pena de morte não será levada a efeito".

Entretanto, o Deputado Ibsen Pinheiro questiona justamente a efetividade dessa cláusula. Conforme seu Parecer:

Com todo o respeito, trata-se de dispositivo de aplicação complicada, em que pese a presunção de boa-fé que existe para as negociações diplomáticas e, de modo particular, a que tem sempre existido nas negociações entre nossos dois países.

Como serão medidas as garantias de pena de morte ao extraditando, já que há casos em que considerada obrigatória pelo ordenamento jurídico indiano?

Quem assegurará, em território indiano, depois de lá estar a pessoa extraditada, que essas garantias terão prioridade sobre a regra local que obriga a aplicação da pena de morte?

No caso do acordo em pauta, na hipótese, "ad argumentandum", de extradição ocorrer e da pena de morte ser aplicada ao extraditado, em obediência à legislação local que obrigar a fazê-lo, ainda que por um lapso em relação ao compromisso assumido com o Brasil no ato da extradição, qual o remédio possível? Protesto diplomático brasileiro, pedido de desculpas indiano?

Assim, embora o Deputado Ibsen Pinheiro julgue meritório, em termos gerais, o Tratado em apreço, conclui contrariamente ao dispositivo que permite a concessão de extradição a réus que possam estar sujeitos à pena de morte, antes que maior detalhamento em relação às garantias de não aplicação dessa pena sejam explicitadas no corpo do instrumento internacional - de forma clara e insofismável - ou até que seja a pena de morte abolida naquele país amigo, exatamente na linha da cultura de não violência, que teve, como um de seus maiores arautos para a humanidade, Mahatma Gandhi.

O Relator da CREDN sugere, ainda, ao Ministério das Relações Exteriores que, nesse aspecto, *celebre aditamento ao instrumento em que seja esclarecido o que são “garantias suficientes” de não aplicação da pena de morte ao extraditando, já que, do ponto de vista jurídico-formal, a adjetivação utilizada não é convincente.*

Na conclusão de seu Parecer Preliminar, o Deputado Ibsen Pinheiro sugere, ademais:

...que esta Comissão requeira à Presidência da Câmara dos Deputados, antes de nos manifestarmos definitivamente quanto ao mérito da matéria, que a Comissão de Direitos Humanos e Minorias seja ouvida a respeito deste instrumento, nos termos do art. 32, VIII, alíneas c, d, e e, combinado com o art. 140, caput, do Regimento Interno;

É o Relatório.

II- VOTO DO RELATOR

Em primeiro lugar, é preciso considerar que o Brasil já celebrou e ratificou tratados de extradição com outros países que possuem a pena de morte em seus ordenamentos internos.

Na realidade, a prática internacional dos tratados de extradição demonstra que é comum a celebração desse tipo de ato internacional entre países que possuem legislações bastante distintas relativas às penas aplicáveis. Não poderia ser de outra forma, já que as nações do globo têm ordens jurídicas diversificadas. A celebração de tratados de extradição apenas entre países que possuem legislações semelhantes limitaria muito a imprescindível cooperação internacional no combate ao crime, principalmente ao crime organizado, que tem óbvias ramificações mundiais.

A prática brasileira é condizente com essa prática internacional.

Assim, o Brasil vem celebrando dezenas de tratados ou acordos de extradição, inclusive com países que têm a pena de morte ou a prisão perpétua. Entre outros, podemos destacar os atos internacionais celebrados com os EUA e China.

No caso do Tratado Brasil-Estados Unidos da América de Extradição, o seu artigo VI, que trata justamente da aplicação da pena de morte, determina que, nesses casos, o Estado requerido não será obrigado a conceder a extradição, salvo se o Estado requerente der garantias que satisfaçam ao Estado requerido, de que a pena de morte não será imposta. Cláusulas semelhantes estão presentes, por exemplo, no Tratado Brasil/França de Extradição e no Acordo sobre Extradição entre o Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile.

Deve-se ter em mente que tal cláusula, de todo semelhante ao citado artigo 14 do Tratado Brasil/Índia, é consentânea com o Tratado-Modelo de Extradicação aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, mediante a Resolução 45/116, de 14 de dezembro de 1990. De fato, o artigo 4 desse Tratado, que trata da **recusa facultativa** à extradicação, estabelece que o Estado requerido pode recusar a extradicação, nos casos em que o Estado requerente prever a pena de morte, salvo quando esse último der “garantias”, que o Estado requerido considere “suficientes”, de que a pena de morte não será imposta ou, se imposta, não será aplicada.

O mesmo tipo de cláusula se encontra em tratados de extradicação firmados pela Índia com outros países que, como o Brasil, não têm a pena de morte. São os casos, por exemplo, do Tratado de Extradicação Índia/Canadá, de 1987, e do Tratado de Extradicação Índia/Reino Unido, firmado em 1993.

Portanto, a cláusula contida no artigo 14 do Tratado de Extradicação Brasil/Índia não representa um desvio em relação às práticas internacionais e brasileiras relativas a acordos dessa natureza. Pelo contrário, trata-se de dispositivo jurídico que segue as regras recomendadas pelo Direito Internacional Público e pela ONU.

Em relação à insegurança, manifestada pelo Relator da CREDN, quanto ao cumprimento do disposto no Tratado, devemos lembrar que, até hoje, não houve descumprimento, por parte de nenhum país, das condições de extradicação estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal. Não há nenhuma razão para crer que a Índia, país com o qual mantemos relações amistosas, o fará. Ademais, um improvável descumprimento implicaria a responsabilização internacional do Estado infrator. O direito internacional prevê mecanismos para cessar eventuais violações de tratados, tais como

negociações diretas, sanções e recurso aos tribunais internacionais pertinentes. Ressalte-se que o compromisso de comutação de penas, mesmo quando exarado por Nota Verbal, equivale, no que tange ao seu valor jurídico, à obrigação assumida pelos tratados.

Por conseguinte, há segurança jurídica no Tratado em debate.

Mas a maior segurança quanto ao cumprimento do acordado e ao respeito à ordem constitucional brasileira é dada pelo próprio Supremo Tribunal Federal. Evidentemente, todo processo de extradição precisa passar pelo crivo escrupuloso do STF. O próprio Relator da CREDN menciona dois casos nos quais o Supremo negou a extradição por considerar insuficientes as garantias de proteção ao extraditando. Ora, do nosso ponto de vista esses são exemplos que reforçam a tese de que o Tratado em comento deve e pode ser aprovado, e não o contrário. De fato, o Supremo sempre atua com grande cautela nos casos de extradição, protegendo os direitos dos extraditados e a ordem constitucional brasileira, que proíbe a pena de morte. Evidentemente, o exemplo de Olga Benário, mencionado pelo Deputado Ibsen Pinheiro, não se aplica à moderna prática brasileira.

Não há motivo para se pensar que, em eventuais casos que surgissem a partir da ratificação do Tratado de Extradição Brasil/Índia, o STF mudaria essa prática de escrupulosa proteção aos direitos humanos fundamentais e à ordem jurídica interna.

Assim sendo, julgamos que a pretensão do Relator da CREDN de aditar o Tratado, para plasmar, a priori, quais as “garantias suficientes” que deveriam ser dadas pelo Estado requerente, é inteiramente desnecessária. Tais garantias têm de ser analisadas, caso a caso, pelo STF, até mesmo

porque elas podem variar, conforme as circunstâncias específicas.

Sob nossa ótica, o Tratado em apreço é inteiramente consentâneo com o Direito Internacional Público, a ordem constitucional e infraconstitucional interna, a prática internacional e brasileira relativa à extradição e a arquitetura internacional de proteção aos direitos humanos fundamentais.

Ante o exposto, e em resposta ao Requerimento nº 6.550, de 2010, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, manifestamos o nosso entendimento de que o texto do “Tratado de Extradição entre a República Federativa do Brasil e a República da Índia, celebrado em Brasília, em 16 de abril de 2008”, **não colide** com a sistemática constitucional brasileira de direitos humanos.

Sala da Comissão, em

de 2010

Deputado Domingos Dutra

Relator