

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 517, DE 2008 PARECER PRELIMINAR

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

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado ÉDIO LOPES

I – RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, a Mensagem nº 517, assinada em 16 de julho de 2008, acompanhada da Exposição de Motivos nº 00216 DCJI / DAÍ / DAOC-JUST BRAS IND, datada de 6 de junho de 2008, assinada e autenticada eletronicamente pelo Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, contendo o texto Tratado de Extradicação entre a República Federativa do Brasil e da República da Índia, celebrado em Brasília, em 16 de abril de 2008. Subscreveram-no, respectivamente, o Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores brasileiro, Embaixador Celso Amorim, e o Exmo. Sr. Ministro de Estado de Energias Novas e Renováveis da Índia, Villas Muttemwar.

O texto do Acordo em pauta é composto de um brevíssimo preâmbulo e vinte e cinco artigos.



24DF47FE38

No *Artigo 1*, os dois Estados Partes abordam os aspectos referentes à obrigação de extraditar e, no *Artigo 2*, dispõem sobre as hipóteses de *crimes extraditáveis*, o que detalham em cinco parágrafos.

O *Artigo 3*, a seu turno, trata dos crimes compostos.

O *Artigo 4* intitula-se *extradição e persecução criminal*, nele detalhando-se a hipótese de ser recusado esse pedido, se a pessoa cuja extradição se requer puder ir a julgamento nos tribunais da Parte Requerida pelo crime cometido, hipótese em que se detalha o momento do início da persecução criminal ou, caso as autoridades da Parte Requerida decidam não fazê-lo, a hipótese de reconsideração do pedido, de acordo com as regras do instrumento em exame.

O *Artigo 5* refere-se à impossibilidade expressa da Parte demandada extraditar nacionais seus.

No *Artigo 6*, detalham-se, em quadro parágrafos, as hipóteses de vedação da concessão de extradição em casos de crimes políticos. No segundo deles, todavia, arrolam-se nove hipóteses de tipos penais que *não serão* considerados crimes políticos (mesmo, que tenham origem ou motivação política¹).

No terceiro parágrafo, especifica-se que caberá ao Estado requerido, de acordo com sua legislação própria, estabelecer *se um crime é, ou não*, de natureza política. Delibera-se, ainda, que a extradição não será concedida se a Parte requerida considerar que seria injusto ou inconveniente extraditar a pessoa, após analisadas todas as circunstâncias, inclusive a *natureza* comum do crime e o interesse da justiça².

No *Artigo 7*, dispõe-se a respeito dos motivos para a recusa de concessão da extradição, o que se detalha em dois parágrafos com quatro alíneas cada.

No *Artigo 8* são abordadas as hipóteses de adiamento da

¹ Vide, por exemplo, as alíneas *e* (crimes relacionados ao terrorismo); *f* (seqüestro, rapto, cárcere privado ou detenção ilegal, incluindo a tomada de reféns); e *h* (seqüestro de barcos e aviões).

² Destaques acrescentados.



extradição.

No *Artigo 9* são arrolados os procedimentos a serem adotados para a concessão da extradição, em sete parágrafos, no sexto dos quais especifica-se que *“uma pessoa condenada à revelia será tratada, para os propósitos do parágrafo (4) deste Artigo, como se tivesse respondido a processo relativo ao crime pelo qual foi condenada.”* Aborda-se, ademais, o procedimento a ser adotado para que a extradição se consuma, detalhando-se os passos correspondentes, inclusive a utilização da via diplomática e a hipótese de solicitação de informações adicionais.

No *Artigo 10*, dispõe-se sobre a prisão preventiva, a ser pleiteada pela Parte Requerente, nos casos de urgência, podendo-se utilizar o os recursos da Interpol para a transmissão do pedido.

O *Artigo 11* é pertinente ao *princípio de especialidade*, definido no instrumento como a impossibilidade de ser o extraditando julgado no território da Parte Requerente por *qualquer outro* crime cometido, *anteriormente ao ato de extradição*, que não aquele em face do qual tenha o pedido de extradição sido formulado.

No *Artigo 12*, a seu turno, abordam-se os aspectos pertinentes às evidências que devem instruir o pedido, assim como os aspectos referentes às informações complementares que se façam necessárias.

A hipótese de renúncia à extradição está contemplada no *Artigo 13* e ocorrerá quando a pessoa procurada concordar em se render à Parte Requerente, hipótese em que a sua entrega a esse Estado deverá ser providenciada com a maior rapidez possível.

O *Artigo 14* dispõe sobre a extradição em caso de crimes puníveis com pena de morte, sendo, portanto, dispositivo que deve ser cuidadosamente analisado. Nele, prevê-se que, na hipótese do Estado requerente ter pena de morte prevista para o tipo penal incidente no caso cuja extradição se requer, a extradição *só será concedida*³ se a Parte Requerente garantir à Parte Requerida que essa pena, quando inexistente no ordenamento jurídico da Parte

³Poderá ser concedida, portanto.



Requerida, não será aplicada ao extraditando.

O *Artigo 15* dispõe a respeito das garantias a que o extraditando tem direito e, no *Artigo 16*, delibera-se, em quatro concisos parágrafos, sobre a forma como o extraditando deverá ser entregue à Parte Requerente.

No *Artigo 17*, dispõe-se sobre a apreensão e entrega de bens: “*dentro dos limites permitidos por sua legislação nacional, a Parte Requerida poderá tomar posse e entregar à Parte Requerente todos os artigos, documentos e provas ligados ao crime pelo qual a extradição está sendo requerida.*”

O *Artigo 18* aborda os aspectos pertinentes ao trânsito de um extraditando, a ser entregue a um dos Estados signatários por um terceiro Estado, no território de um dos Estados Partes, fato que deverá ser objeto de pedido de autorização, exceto quanto se tratar de transporte aéreo, sem escala prevista no território da Parte à qual deveria a autorização ser requerida.

O *Artigo 19* trata dos aspectos atinentes ao dever de assistência jurídica mútua, ou seja, o dever dos Estados Partes prestarem esclarecimentos e assessoramento jurídico um ao outro no processamento da extradição.

O *Artigo 20* é pertinente aos documentos e custas relativos ao pedido de extradição.

O *Artigo 21* dispõe sobre as autoridades centrais para a operacionalização do Tratado que, no caso da Índia, será o Ministério de Assuntos Externos e, no caso do Brasil, o Ministério da Justiça.

O *Artigo 22* trata da hipótese de fuga do extraditando do território da Parte Requerente e seu retorno ao Estado requerido, caso em que deverá ser detido e entregue à Parte Requerente “*sem maiores formalidades.*”

No *Artigo 23*, os dois Estados Partes ressalvam, expressamente, os direitos e deveres que ambos tenham decorrentes de outros



atos internacionais, que não deverão ser afetados pelo instrumento ora em exame.

Os *Artigos 24 e 25* contêm as cláusulas finais de praxe, quais sejam: solução de controvérsias, entrada em vigor e denúncia.

Os autos de tramitação apresentam um problema de forma: a cópia autenticada do Tratado de Extradicação inserida nos autos teve seu lacre rompido antes de chegar à Consultoria Legislativa esta Casa, à qual solicitou-se a análise desta matéria. Provavelmente, ao serem providenciadas cópias reprográficas, entre o momento da autuação e sua entrada na Consultoria Legislativa, tenha-se rompido o lacre, inadvertidamente, para facilitar o trabalho de reprodução, acreditando-se que a substituição do lacre por um grampo refizesse esse lacre. Sabe-se, todavia, que assim não é. No caso dos autos, o grampo sequer reúne todas as páginas pertinentes.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, em relação à instrução processual, impõe-se o saneamento do processo, que poderá ser feito ou pela aposição de novo lacre do Ministério das Relações Exteriores ao ato internacional em exame ou pelo setor da Casa onde esteja guardada outra via do Tratado em pauta devidamente lacrada, momento em que quem sanear o processo deverá responsabilizar-se pela autenticidade de cada página do conteúdo do Tratado em exame, mediante a expressão “confere com o original” e sua assinatura e número de ponto, com base no princípio da fé pública do servidor.

É importante ressaltar-se que a autenticação do instrumento internacional é um requisito legal de forma essencial à validade da apreciação legislativa, que, não sendo saneado, pode acarretar um problema jurídico



denominado vício formal de consentimento. Não se trata, portanto, de uma dúvida em relação à lisura do procedimento.

Cabe, nesse sentido, destacar que as regras processuais legislativas não são detalhes burocráticos despiciendos, nem colocam a boa-fé de qualquer pessoa em dúvida. Trata-se de uma garantia de democracia, na medida em que asseguram os princípios constitucionais da veracidade, do amplo debate e publicidade, garantindo o adequado direito à informação.

Importante, assim, que seja providenciado o saneamento processual, podendo-se aproveitar a oportunidade para melhor instruir os servidores e estagiários dos setores de cópias reprográficas a respeito da necessidade formal e legal que existe desses lacres permanecerem intactos.

Isto posto, passemos à análise do mérito do instrumento internacional em exame.

A República Federativa do Brasil e a República da Índia (*Bharat Juktarashtra*) têm longa tradição de cooperação diplomática e amizade. A Índia divide-se em 25 Estados e 8 uniões territoriais e conta com uma população aproximada de 1bilhão de habitantes, distribuídos por 3.287.590 km². A densidade populacional é aproximadamente quinze vezes maior do que a brasileira. Em termos comparativos, o Brasil tem um território 26 vezes maior do que a Índia, sendo que a população brasileira corresponde a pouco mais de 1/6 dos habitantes desse País.

A Índia representa uma das mais antigas civilizações do mundo, em contraposição à jovem cultura brasileira. Importante lembrar que a independência da Índia do jugo britânico ocorreu apenas em 1947, quase um século após a nossa independência.

Seu índice de alfabetização é baixo, de aproximadamente 50%; há 65% de analfabetismo entre as mulheres e 36% entre os homens; seu PNB aproximado per capita estava na faixa de US\$ 440,00, segundo dados do final do século XX.⁴

⁴ Enciclopédia do Mundo Contemporâneo, p.330: São Paulo, Publifolha, 2002.



Em artigo intitulado *A Índia e a metáfora do tigre*, salienta-se que a transformação econômica da Índia se deu quase uma década depois que a China iniciou seu processo de abertura ao comércio internacional, tendo, todavia, os dois países escolhido rotas diferentes: o governo indiano atuou de forma menos intervencionista, e suas empresas estatais tiveram um papel periférico no processo de internacionalização⁵.

Nesse mesmo texto, lembra-se que após a sua independência, a Índia assumiu uma estratégia baseada no planejamento centralizado socialista, buscando a auto-suficiência, tendo a década de 1950 sido marcada pela política de substituição de importações, restrição de investimentos externos e de importações para proteção da indústria local.

Brasil e Índia têm firmado vários instrumentos internacionais conjuntos, tanto bilaterais, como multilaterais. O Acordo de Cooperação Cultural entre nossos países data de 23 de setembro de 1968 e o Acordo sobre Cooperação nos Campos da Ciência e Tecnologia, assinado em 22 de julho de 1985 foi promulgado em 13 de fevereiro de 1990.

Na área da cooperação judiciária, em 26 de abril de 1988, nosso País firmou com a Índia a Convenção destinada a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de impostos sobre a Renda, promulgada em 27 de abril de 1992.

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, todavia, há um problema que se refere ao sistema de penas previsto no ordenamento jurídico-penal de ambos. No Brasil, o teto punitivo é a pena privativa de liberdade por período determinado. Nosso ordenamento jurídico não acolhe a pena de morte nem a prisão perpétua.

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

De acordo com a Anistia Internacional, pelo menos 140

⁵ Publicado na Revista Política Externa, no vol. 17/ I, p.24: São Paulo, Paz e Terra.



peessoas foram sentenciadas à morte em 2006 e 2007.⁶ Diz-se, na mesma fonte, que *“as autoridades indianas aplicam desproporcionalmente a pena de morte contra minorias étnicas, pobres ou outros grupos em desvantagem”*.

Aduz-se, ainda, que, *“muito embora o governo indiano não libere dados completos sobre a pena de morte, a Anistia Internacional acredita que, pelo menos, 140 pessoas foram sentenciadas à morte em 2006 e 2007 e, de acordo com os últimos dados oficiais, havia 273 pessoas no corredor da morte em 31 de dezembro de 2005 (muito embora com aproximadamente 60 ou 100 pessoas sendo condenadas à morte pelas Cortes menores todos os anos, os dados reais possam ser consideravelmente mais altos.”*

No instrumento em exame, aborda-se especificamente a hipótese da pena de morte, nos seguintes termos⁷: *“Se, de acordo com a legislação da Parte requerente, a pessoa procurada estiver sujeita à pena de morte pelo crime pelo qual sua extradição 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.”*

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

Como serão medidas as garantias de não aplicação da pena de morte ao extraditando, já que há casos em que sua aplicação é considerada obrigatória pelo ordenamento jurídico indiano, quem assegurará, em território indiano, depois de lá estar a pessoa extraditada, que essas garantias não serão negligenciadas e em que hipóteses serão elas consideradas suficientes?

Em casos em que o extraditando pode ser condenado à morte no país requerente, o Supremo Tribunal Federal brasileiro tem-se manifestado a respeito, normalmente no sentido de indeferir a extradição. Esse é

⁶ GANDHI, Cyber. Amnesty Study reveals India's Manusmriti factor in death penalty. In: <http://escapefromindia.wordpress.com/2008/05/03/amnesty-study-reveals-indias-man...> Acesso em 21/10/2008. Tradução nossa.

⁷ Artigo 14



o precedente do pedido de extradição de Qian Hong (Ext 633/CH), réu em crime de estelionato punível com pena de morte no Estado Requerente, a República Popular da China. O pedido de extradição foi julgado em 28 de agosto de 1996 pelo STF, sendo indeferido.

Na ementa desse julgado, diz o STF: *“O ordenamento positivo brasileiro, nas hipóteses de imposição do supplicium extremum, exige que o Estado Requerente assuma, formalmente, o compromisso de comutar, em pena privativa de liberdade, a pena de morte, ressalvadas, quanto a esta, as situações em que a lei brasileira – fundada na Constituição Federal (art. 5º, XLVII, “a”) – permite a sua aplicação, caso em que se tornará dispensável a exigência de comutação. Hipótese incorrente no caso. A Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas – Artigo 3º, n. 1, “a” – outorga, à Missão Diplomática, o poder de representar o Estado acreditante (“État d’envoi”) perante o Estado acreditado ou Estado receptor (o Brasil, no caso), derivando, dessa eminente função política, um complexo de atribuições e de poderes reconhecidos ao agente diplomático que exerce a atividade de representação institucional de seu País. Desse modo, o Chefe da Missão Diplomática pode assumir, em nome de seu Governo, o compromisso oficial de comutar, a pena de morte, em pena privativa de liberdade.”*

Idêntico é o conteúdo do pedido de extradição de Emil Todorov Ivanov, feito pela Bulgária (Ext 744 – BU), julgado em 17 de janeiro de 2001, que teve resultado diverso, sendo deferido com restrições.

Não há como nos desviarmos do fato de que a questão da extradição de réu estrangeiro a quem a pena de morte possa ser aplicada é delicada, em face do nosso sistema constitucional.

No caso do acordo em pauta, ou de outro em condições semelhantes, 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?

Sabe-se que a nota diplomática, com o compromisso bilateral assumido de concessão de garantias de não aplicação da pena de morte, por exemplo, goza de presunção *juris tantum* de autenticidade e de veracidade: *“Trata-se de documento formal cuja eficácia jurídica deriva das condições e peculiaridades de seu trânsito por via diplomática. Presume-se a sinceridade do compromisso diplomático. Essa presunção de veracidade –sempre ressalvada a possibilidade de demonstração em contrário – decorre do princípio da boa-fé, que rege, no plano internacional, as relações jurídico-políticas entre os Estados soberanos.”*⁸ Mas e se houver, ao longo do caminho, nas instâncias inferiores a quem competir julgar, um lapso formal qualquer em que esse compromisso seja inadvertidamente desconsiderado, olvidado?

Melhor seria, antes da ratificação do instrumento em pauta, que a Índia, atendendo, inclusive, ao clamor internacional, estabelecesse uma moratória nas execuções, hoje feitas por enforcamento, ou por qualquer outro meio que venha a ser escolhido: *“ A pena de morte é obrigatória na Índia, inclusive para crimes relacionados a drogas. Apesar de uma decisão da Suprema Corte determinando que a pena de morte seja aplicada apenas ‘nos mais raros dos casos raros’, há graves preocupações em relação a arbitrariedades e discriminação nos processos que levam réus a serem sentenciados à morte”*⁹.

Posiciono-me favoravelmente ao Acordo, em linhas gerais, mas contra a concessão de extradição de 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*.

Sugiro, assim, ao Ministério das Relações Exteriores que, nesse aspecto, celebre aditamento ao instrumento em que fique explicitado o que são *“garantias suficientes”* de não aplicação da pena de morte ao extraditando, já

⁸Pesquisa de jurisprudência: STF – Supremo Tribunal Federal. In: <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>. Acesso em 23/10/2008.

⁹ India must establish a moratorium on executions. Artigo veiculado em 9 de outubro de 2008, véspera do dia mundial contra a pena de morte, que é 10 de outubro. In: <http://www.amnesty.org/en/appeals-for-action/india-must-establish-a-moratorium-on...> Acesso em 21/10/2008.



que, do ponto de vista jurídico–formal, a adjetivação utilizada não é convincente. Afinal, o que é *satisfatório* para uns, pode não ser para outros e protestos diplomáticos ou pedidos de desculpas não restituem vidas.

Parece-me que a postura do Legislativo brasileiro oportuna neste momento, não só na linha dos compromissos internacionais do nosso País, mas indo ao encontro das sábias lições de Mahatma Gandhi em relação à não–violência, é sobrestar a apreciação deste instrumento até que aquele país coirmão, cuja cultura milenar tanto admiramos, elimine de seu sistema penal a pena de morte, como condição, inclusive, de reforço de sua presença no cenário internacional.

Cumpre aduzir que, no último dia 10 de outubro, Dia Mundial pela Eliminação da Pena de Morte, reclamos internacionais foram ouvidos no sentido de que a Índia, vista como uma nação cuja cultura apresenta todas as condições para fazer essa passagem em direção a uma sistemática penal que prescindia da pena de morte, abolisse o denominado *suplício extremo*.

Sugere-se, assim, ao Ministério de Relações Exteriores que faça gestões nesse sentido, encaminhando a posição brasileira, ou renegociando o instrumento de forma a que fique claramente vedada a possibilidade de concessão de extradição nos casos de possibilidade de aplicação da pena capital.

VOTO, assim, no âmbito da competência desta Comissão, para que seja sobrestada a apreciação legislativa do texto do Tratado de Extradição entre a República Federativa do Brasil e da República da Índia, celebrado em Brasília, em 16 de abril de 2008, até que a República da Índia estabeleça moratória para a aplicação da pena de morte ou que seja renegociado o instrumento em pauta, vedando-se a extradição nos casos de possibilidade de aplicação da pena de morte ao extraditando.

Recomenda-se, ademais, ao Ministério das Relações Exteriores que, sem se imiscuir nos assuntos internos indianos, faça habilidosa pressão diplomática para que a pena de morte seja banida da República da Índia.

Recomendo, ainda, seja requerida à Presidência da Câmara dos Deputados 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 da Câmara dos Deputados.

Requeiro, ademais, seja providenciado o saneamento processual legislativo, em relação ao lacre de autenticação do instrumento internacional em pauta.

Sala da Comissão em, de de 2008.

Deputado ÉDIO LOPES
Relator

