

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 573, de 2011, que *acrescenta parágrafo único ao art. 83 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a fim de estabelecer a obrigatoriedade da entrega do extraditado após pronunciamento favorável do Supremo Tribunal Federal e sempre que o pedido de extradição se basear em tratado.*

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para decisão terminativa o Projeto de Lei do Senado nº 573, de 2011, do Senador Paulo Bauer, que, como registra ementa transcrita na epígrafe, pretende tornar obrigatória a concessão da extradição pelo Chefe de Estado quando a pretensão do Estado solicitante da entrega tiver sido autorizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e quando ela for baseada em tratado de extradição.

A proposição foi apresentada e distribuída para exame terminativo desta Comissão em 14 de setembro de 2011. Cumprido prazo regimental para recebimento de emendas, que transcorreu em branco, e foi designada para ser relatada pelo Senador Pedro Simon em 17 de novembro de 2011. Devolvida pelo referido parlamentar para redistribuição, a proposta foi despachada ao relator que subscreve este parecer em 5 de fevereiro de 2014.



SF/14405.57090-08

II – ANÁLISE

A extradição se constitui em um dos instrumentos mais antigos de cooperação diplomática entre Estados e, ainda nos dias atuais, desperta significativas discussões sobre sua amplitude e a efetivação das diversas competências para análise no plano interno.

No Brasil, a partir do caso Cesare Battisti, o cidadão italiano cuja extradição foi negada pelo Presidente da República após ser julgada favoravelmente pela Suprema Corte (Extradição nº 1.085/IT), tornou-se necessária maior reflexão sobre o papel do Supremo Tribunal Federal no processo extradicional. A discussão basicamente se reporta sobre se sua decisão no passo intermediário do processo é meramente formal ou se Presidente da República está obrigado a observá-la.

A extradição consiste no ato complexo pelo qual determinado Estado soberano, em cumprimento a tratado ou pelo princípio da reciprocidade, entrega um indivíduo acusado ou condenado, a outro Estado, para que este o julgue ou execute a pena que lhe foi aplicada.

O termo provém da expressão latina *traditio extra territorium*, significando a entrega de alguém que está em seu território a outro. Não deve ser confundida a extradição com outros institutos correlatos, todavia distintos, como a entrega, a abdução, expulsão e a deportação.

A competência para legislar sobre extradição é privativa da União, nos termos do art. 22, V, da Constituição Federal (CF), e ela está disciplinada na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o assim chamado Estatuto do Estrangeiro, sendo, portanto, atribuição constitucional do Congresso Nacional legislar sobre o tema. Por esse aspecto, já avançamos na consideração pelo voto favorável à constitucionalidade formal da proposição.

Segundo a Lei nº 6.815, de 1980, a extradição não poderá ser concedida quando se tratar de brasileiro, salvo se a aquisição dessa nacionalidade verificar-se após o fato que motivar o pedido; quando o fato que motivar o pedido não for considerado crime no Brasil ou no Estado requerente; quando o Brasil for competente, segundo suas leis, para julgar o



crime imputado ao extraditando; quando a lei brasileira impuser ao crime a pena de prisão igual ou inferior a 1 (um) ano; quando o extraditando estiver a responder a processo ou já houver sido condenado ou absolvido no Brasil pelo mesmo fato em que se fundar o pedido; quando estiver extinta a punibilidade pela prescrição segundo a lei brasileira ou a do Estado requerente; quando fato constituir crime político; e, finalmente, quando extraditando houver de responder, no Estado requerente, perante Tribunal ou Juízo de exceção.

Além desses impedimentos na lei, o próprio texto constitucional traz diretamente algumas restrições, como no caso de crime político e de opinião (art. 5º, LII) e de brasileiro nato em qualquer hipótese, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins (art. 5º, LI).

A legislação não permite, ainda, a chamada extradição dissimulada, ao proibir a deportação e a expulsão sempre que estas caracterizarem extradição inadmitida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A extradição normalmente é prevista em tratado, mas, também, pode ter como fonte o princípio da reciprocidade. Havendo tratado, o exame da extradição, preenchidos os requisitos, passa a ser obrigatório. Na ausência de tratado, a sua concessão depende da vontade do Estado requerido, que pode subordinar o exame do pedido à promessa ou declaração de reciprocidade pelo Estado requerente.

São três as fases da extradição passiva, que é a etapa que nos interessa na discussão do Projeto de Lei do Senado nº 573, de 2011.

A primeira é administrativa, de responsabilidade do Presidente da República, porque é a autoridade competente para manter relações com Estado estrangeiro, nos termos do art. 84, VII, da CF, após receber o pedido do Estado requerente pela via diplomática.

Tendo como único fundamento para a extradição a promessa ou declaração de reciprocidade de tratamento, o Poder Executivo poderá indeferi-la, sem a necessidade de apreciação do STF.



A segunda fase é judiciária. Uma vez analisada a admissibilidade do pedido pelo Ministério da Justiça, a solicitação de extradição é encaminhada ao STF, que analisará a legalidade e a procedência do pedido (art. 102, I, “g”, da CF).

Por último, a terceira fase também é administrativa. O Presidente da República, na condição de Chefe de Estado, procede à entrega ou não do extraditando ao país requerente.

Ao STF compete processar e julgar o pedido de extradição, depois de comunicação feita pelo Poder Executivo, atendendo pedido do Estado requerente, que analisará os pressupostos do pleito e se ele não esbarra nas hipóteses em que a extradição é vedada, não se pronunciado sobre o mérito do processo penal existente contra o extraditando. Não será possível a concessão de extradição sem prévio pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a legalidade e a procedência do pedido.

A polêmica acerca da extradição, e que é objeto do presente projeto de lei, diz respeito exatamente a este ponto: qual o escopo da autoridade da decisão proferida pelo STF? Se a Corte negar o pedido de extradição, estará o Presidente da República vinculado a essa decisão e não poderá realizar a entrega do extraditando? E se, ao contrário, o Tribunal deferir o pedido, o Presidente da República será o obrigado a conceder a extradição ou, contrariando a decisão do Judiciário, poderá negá-la?

No primeiro caso, negando o STF o pedido de extradição, segundo vem entendendo a doutrina majoritária, o Presidente da República fica impedido de autorizar a entrega, isto é, de efetivar a extradição solicitada pelo Estado estrangeiro. Nesse ponto, não há maiores discussões.

O debate existe quando a Corte Maior admite a extradição. Há doutrinadores e julgados em sentidos diferentes. Parte considera que, sendo o responsável pelas relações exteriores, por personificar o Estado nacional, o Presidente da República tem a competência integral para determinar ou negar a extradição, mesmo que o STF a tenha deferido. Argumenta-se que, mesmo legalmente correto e deferido pelo STF, uma vez que o deferimento ou recusa do pedido de extradição é direito inerente à soberania, cabe apenas ao Chefe do Poder Executivo a decisão final.



A Corte, há tempos, vem entendendo, por voto majoritário, que a competência para decidir, definitivamente, sobre a extradição ou não é do Presidente da República, por ser ele a autoridade responsável por manter relações com Estados estrangeiros (CF, art. 84, VII), quando o julgamento que lhe compete é favorável ao processo extradicional.

Recentemente o tema veio à baila com o julgamento da citada Extradição nº 1085/IT, envolvendo o italiano Cesare Battisti.

Após intenso debate no plenário do STF, por cinco votos a quatro, a Corte autorizou a extradição de Cesare Battisti para a Itália, entendendo, porém, que a última palavra sobre a entrega do italiano caberia ao presidente da República, que tem poder discricionário para decidir sobre a efetivação da extradição.

Mesmo com esse entendimento, é de se esclarecer que não existe, de maneira positiva, no ordenamento jurídico brasileiro, qualquer dispositivo atribuindo ao Presidente da República competência discricionária para decidir sobre extradição, embora haja posicionamentos nesse sentido. Vale dizer que, em sentido contrário, magistrados de renome, inclusive da Suprema Corte, e doutrinadores respeitados entendem que há vinculação da decisão judicial à atitude presidencial.

Consideramos que o posicionamento adotado pelo STF no caso *Cesare Battisti* precisa ser revisto.

Se o constituinte originário atribuiu ao STF julgar o pedido extradicional e, na ausência de qualquer outra disposição dizendo que a eficácia desse julgamento se submete ao crivo do Presidente da República, poderíamos concluir, por interpretação também válida, que a decisão do STF é definitiva, cabendo ao Chefe de Estado cumpri-la.

Não é razoável o argumento de que a competência privativa do Presidente da República para manter relação com Estados Estrangeiros seja suficiente para que ele decida, de modo definitivo, sobre a extração, quando o próprio texto constitucional atribui à Corte Suprema a incumbência de julgar (ou seja, de proferir uma decisão de procedência ou improcedência) a este tipo de processo.



O texto Constitucional não possui qualquer dispositivo atribuindo competência discricionária ao Presidente da República. Não há, também, é preciso dizer, disposição dizendo que o Chefe do Poder Executivo Federal estaria vinculado quando o Supremo Tribunal Federal negar o pedido de extradição.

Ademais, consideramos que a jurisprudência defendida pela maioria dos membros do STF pode ser considerada de certa forma ultrapassada, na medida em que cria uma competência que a Constituição não o fez, ao passo que desautoriza sua própria competência, que é de julgamento, esta sim prevista na Carta da República.

Inexiste, outrossim, qualquer afronta à soberania. A União é responsável por praticar tais atos no plano internacional (art. 21, I, CF), representando a República Federativa do Brasil. E, como evidente, a União é composta por três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º, CF).

O processo extradicional, por sua vez, nas suas fases, passa pelo Poder Executivo da União e pelo Poder Judiciário também da União. Logo, não haveria que se falar em desrespeito às atividades do Presidente da República que, ao cabo, apenas cumprirá a decisão do STF, também órgão da União, estando obrigado a agir dessa forma.

Pensar de outra maneira seria o mesmo que esvaziar a competência do STF de julgar efetivamente a extradição, à margem de qualquer ressalva existente na Constituição Federal e nas leis pátrias. Ademais, esse Tribunal exerce a importante função, atribuída pela Constituição de decidir sobre o mérito do processo de extradição de acordo com os tratados e a legislação interna do Brasil. A decisão do Supremo Tribunal Federal é soberana no plano interno e o Presidente da República não pode criar obstáculo ao seu cumprimento, sob pena de se tornar inócua a atividade jurisdicional desempenhada pelo Poder Judiciário.

O processo de extradição sempre foi um ato de cooperação entre Estados, que, em tempos de globalização, tem sempre reforçado seu importante papel na aplicação da Justiça e na pacificação social.



Assim, a posição do STF de deixar a questão à discricionária decisão do Chefe de Estado pode ser considerado até um desrespeito aos tratados de extradição, uma vez que o cumprimento da obrigação contida nesse instrumento que é lei entre as partes não pode depender da vontade política do Presidente da República.

Falar em soberania estatal nesses casos de procedimento de extradição soa um tanto quanto anacrônico. Primeiro porque o conceito de soberania vem passando por um processo de transformação nas últimas décadas. Segundo, porque a soberania de um Estado não está em descumprir os tratados, mas em cumpri-los.

Ainda como argumentação, relembre-se da possibilidade do Presidente da República, na qualidade de Chefe de Estado, denunciar o tratado e, assim, desobrigar o país com relação aos seus termos. Todavia, em plena vigência do acordo internacional não é lícito que uma das partes signatárias recuse-lhe a devida aplicação.

Por fim, embora não haja uma jurisdição internacional que, nesses casos, leve o Brasil a ser julgado ou condenado internacionalmente por ato lesivo a um direito internacional, certamente há o risco da perda de credibilidade e de legitimidade no cenário internacional.

Em resumo, chamo a atenção para os seguintes argumentos que justificam a aprovação do Projeto de Lei nº 573, de 2011:

- Não há disposição legal específica para que o Presidente da República seja o responsável pela decisão final sobre a entrega no pedido de extradição.
- Quando o Supremo Tribunal Federal decide pela irregularidade da extradição, esta não pode ser concedida pelo Presidente da República.
- Há forte posição doutrinária e jurisprudencial para que, nos casos em que haja um tratado de extradição, quando haja a deliberação favorável da Suprema Corte à extradição, esta



decisão seja vinculante para a posterior complementação pelo Chefe do Poder Executivo.

- Há uma movimentação doutrinária mundialmente para que o mecanismo da extradição seja mais ágil, que não se baseie em antiquadas concepções de soberania, para poder fazer face à evolução dos métodos que o crime utilizada para escapar no mundo globalizado.

Nesse cenário, não há como deixar de entender pela perfeita correta a adequação dos mecanismos de processamento da extradição, para dar a cada ramo do Poder as atribuições constitucionalmente adequadas, de acordo com sua vocação institucional definida pelo constituinte originário.

III – VOTO

Pelo exposto, sendo o Projeto de Lei do Senado nº 573, de 2011, constitucional, adequado do ponto de vista regimental e da técnica legislativa, além de conveniente ao aperfeiçoamento do aparato jurídico nacional, votamos pela sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

