

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 269, de 2012, do Senador Pedro Taques, que dispõe sobre extradição ativa e passiva.

RELATOR: Senador CYRO MIRANDA

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania o Projeto de Lei do Senado nº 269, de autoria do Senador Pedro Taques, que propõe uma disciplina compreensiva para o instituto da extradição.

A proposição foi apresentada em 17 de julho de 2012 e na mesma data distribuída às comissões de Constituição e Justiça e Cidadania e de Relações Exteriores e Defesa Nacional, cabendo a esta última a decisão terminativa.

Vencido o prazo regimental de emendas sem que tenha recebido nenhuma, o projeto de lei foi designado para relatoria do Senador Aécio Neves. Tendo sido devolvido, foi encaminhado ao senador que subscreve em 24 de março de 2014.

O Projeto de Lei do Senado nº 269 está vazado em 31 artigos distribuídos em três capítulos. Ao propor a nova organização jurídica da extradição, a proposição revoga todo o Título IX (arts. 76 a 94) da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e o Decreto-lei nº 394, de 28 de abril de 1938, diplomas em vigor sobre o assunto extradição.



II – ANÁLISE

A extradição se constitui em um dos mecanismos mais antigos de cooperação diplomática entre Estados e, nos dias atuais, onde as relações transnacionais se amplificam, desperta importantes discussões sobre como proceder.

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), o tema sobressaiu e sua repercussão na sociedade leva o Poder Legislativo a se manifestar de forma a adaptar a evolução do instituto aos novos padrões do constitucionalismo e das relações internacionais.

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, pronunciamento que se requer desta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

No mérito, opinamos também pela conveniência da adoção desse novo estatuto da extradição, para que se estabeleçam regras claras doravante e, assim, se evite, as intermináveis controvérsias que têm ocorrido a cada caso mais complexo de extradição.

O projeto de lei em tela contempla exaustivamente essa disciplina, adotando terminologia moderna e racionalmente aplicável para todas as hipóteses.

A proposição está dividida em três capítulos (extradição ativa, extradição passiva e disposições finais), com compreensível detalhamento mais acurado para a extradição passiva, que é quando o Estado brasileiro precisa responder com completo respeito ao direito civil e ao direito público a demanda de um Estado estrangeiro por um cidadão não brasileiro que se encontre em nosso território.

A lei em vigor que rege a extradição no Brasil é a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), que disciplina apenas a extradição passiva e enfrenta seguidas controvérsias em sua aplicação. Nos termos da justificção do Senador Pedro Taques, a proposição de sua autoria traz, entre outras, as seguintes inovações que pretendem superar essas controvérsias:

- O texto cuida da extradição ativa e passiva. Evita-se com isso o tratamento em diplomas distintos.
- A proposição institui uma autoridade central – o Ministério da Justiça –, que ocupará um papel importante na extradição, porque concentrará em um único órgão as funções de representação e de ponto focal para as comunicações entre suas congêneres.
- O projeto elucida a questão das hipóteses de extradição de nacionais. A lei em vigor a admite tão só para brasileiros naturalizados quando comprovada a prática de ilícito antes de sua naturalização. Já a Constituição, no art. 50, inciso LI, a prescreve na situação em que fique comprovado o envolvimento em tráfico de entorpecentes. Nos termos do projeto, essa comprovação (para brasileiros naturalizados apenas) é caracterizada por prova da materialidade e de indícios de autoria, restando superada a corrente doutrinária e jurisprudencial que exigia a condenação penal transitada em julgado.
- O projeto introduz nova abordagem sobre a exigência de dupla incriminação, estabelecendo a desnecessidade de exata

correspondência dos tipos penais, para facilitar a execução dos pedidos de extradição.

- A proposição abre a possibilidade de que, mesmo na hipótese de competência brasileira, as circunstâncias do caso justifiquem a extradição para a efetividade do processo. Dessa forma, acolhe-se entre nós o princípio da efetividade, que autoriza o Brasil a declinar sua competência.
- O texto incorpora também a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal indeferir o pedido com base no princípio da insignificância ou da bagatela.
- Fica estabelecido que a extradição instrutória será concedida somente nas hipóteses em que a pena seja superior a dois anos, para harmonizar com a legislação brasileira que considera os crimes com pena inferior a dois anos como de menor potencial ofensivo. Mantém-se que para a extradição executória a pena a ser cumprida deve ser igual ou superior a um ano.
- Da mesma forma que é hoje, não se concederá a extradição quando a punibilidade estiver extinta pela prescrição. Porém, inova-se ao estabelecer que a prescrição deve ter ocorrido antes da apresentação do pedido.
- O texto insere a negação de pedidos de extradição com objetivo de perseguir ou punir indivíduo por motivo de raça, sexo, religião, nacionalidade, opinião política ou em situações que tais fatos sirvam para agravar a situação. A fórmula reproduz o enunciado da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em 2000, e impede também a extradição quando seu objeto ofender a ordem pública ou o interesse nacional.

O autor ressalta que predominam no projeto o princípio constitucional de prevalência dos direitos humanos e o fundamento de preservação da dignidade humana. Nesse sentido, estabelece exceção à regra da necessidade de prisão do extraditando até o julgamento final do Supremo Tribunal Federal, ao possibilitar prisão albergue ou domiciliar, ou mesmo a



liberdade, sempre decidido pelo STF, quando o estrangeiro residir legalmente no Brasil e seus antecedentes e as circunstâncias assim o recomendem.

Por último, mas não menos importante, vale assinalar a inovação do parágrafo único do art. 17, ao proclamar que “concedida a extradição com base em tratado, é obrigatória a entrega do extraditado ao Estado Requerente”. Esse dispositivo vem corroborar o teor do 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*.

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.

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 extradição, quando o próprio texto constitucional atribui à Corte Suprema a incumbência de julgar esse tipo de processo.

O texto Constitucional não possui 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 a 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.

O Projeto de Lei do Senado nº 269, de 2012, do Senador Pedro Taques, constitui-se em uma atualização imprescindível para o instituto da extradição, que vem sendo objeto de constantes debates e controvérsias, a comprovar a necessidade de sua revisão.

Escrito em consonância com nossa Constituição e com as receitas contemporâneas do direito comparado e do direito internacional, o texto dotará o País de um código adequado aos novos tempos, quando os autores de delitos encontram novas e criativas formas de evasão, ao mesmo tempo em que preserva sem concessões os direitos humanos e de cidadania.

III – VOTO

Pelo exposto, por considerar constitucional e regimentalmente adequado o Projeto de Lei do Senado nº 269, de 2012, e de técnica legislativa correta; por considerá-lo, também, no mérito, conveniente ao Estado e à sociedade brasileira, voto pela aprovação da proposição.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator