

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 804, DE 2002

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em 3 de junho de 2002.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado CORONEL ALVES

I - RELATÓRIO

Está sob exame do Congresso Nacional o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em 3 de junho de 2002, encaminhada pelo Exmo. Presidente da República nos termos do art. 49, I, combinado com o art. 84, VIII, da Constituição Federal.

Informa o Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, na exposição de motivos que acompanha a presente Mensagem, que esta Convenção contou em sua elaboração com a ativa participação brasileira, tendo sido adotada e assinada pelos Chefes de Delegação de trinta países membros da Organização dos Estados Americanos – OEA, presentes na Assembléia Geral de junho de 2002.

A Convenção em tela contém 23 artigos e tem como objetivo prevenir, punir e eliminar o terrorismo. Dessa forma, os Estados acordam

que entende-se por “delito” aqueles estabelecidos nos 10 instrumentos internacionais listados no artigo 2, todos referentes ao combate a atos de terrorismo, e comprometem-se a estabelecer, em sua legislação nacional, penas aos delitos contemplados nos referidos instrumentos.

Como medidas específicas para o combate ao terrorismo, o texto da Convenção estabelece compromissos das Partes com as seguintes diretrizes:

- prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo (art. 4);
- identificar, congelar, embargar e confiscar bens relacionados ao financiamento dos delitos em questão (art. 5);
- incluir na legislação penal nacional delitos prévios de lavagem de dinheiro conforme estabelecidos nos instrumentos internacionais enumerados no artigo 2 (art. 6);
- promover a cooperação para aperfeiçoar as medidas de controle fronteiriço e aduaneiro (art. 7);
- estabelecer e aperfeiçoar os canais de comunicação entre suas autoridades competentes (art. 8);
- promover a prestação de assistência judiciária entre os Estados Partes (art. 9).

Em seu artigo 10, o texto da Convenção estabelece procedimentos referentes ao traslado de pessoas sob custódia.

Os três artigos seguintes, de nº 11, 12 e 13, visam excluir os delitos previstos nos instrumentos internacionais mencionados no artigo 2 como delito político e impedir que sejam reconhecidas como refugiado ou recebam asilo as “pessoas com relação às quais haja motivos fundados para

considerar que cometeram um delito” daquele tipo.

O artigo 14 estabelece que nada na Convenção será interpretado como imposição a um Estado Parte de prestar assistência judiciária se tiver razões para “crer que o pedido foi feito com o fim de processar ou punir uma pessoa por motivos de raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opinião política”. E o artigo 15 propugna o respeito aos direitos humanos na adoção das medidas decorrentes da presente Convenção.

Está previsto ainda que os Estados Partes promoverão todo tipo de programas de cooperação técnica e treinamento pertinentes e que propiciarão a mais ampla cooperação no âmbito da OEA (artigos 16 e 17), bem como realizarão reuniões periódicas de consulta para facilitar a implementação da Convenção e o intercâmbio de informações e experiências (art. 18).

O artigo 19 declara que nada do disposto na Convenção facultará a um Estado Parte exercer jurisdição no território de outro.

Finalmente, os demais artigos tratam de aspectos formais para a entrada em vigor da presente Convenção, estabelecendo no que tange à denúncia que esta pode ser feita a qualquer momento e surtirá efeito após um ano de sua notificação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos dias atuais, a sociedade tem assistido, estarrecida, à execução de delitos que atentam contra toda a humanidade, dentre eles, o ato

terrorista. Esses fatos, que não são mais isolados, têm alcançado todas as sociedades, principalmente com a globalização que permitiu ao crime organizado a prática de crimes transnacionais, exigindo da sociedade legal uma atuação uniforme e enérgica para que haja a defesa legítima da convivência pacífica de todos os povos.

Não se pode admitir a existência de grupos de intolerância, por qualquer motivação, filosófica ou política, especialmente se tais grupos não se submetem ao estado legal e desejam subverter a ordem ascendendo ao poder pela desestabilização do poder constituído, em prejuízo de toda a sociedade.

Assim, emerge da OEA, após um grande processo de maturação, uma Convenção que busca de instrumentos eficazes de combate ao terrorismo tendo, entre outras, as seguintes premissas:

- o terrorismo constitui uma grave ameaça para os valores democráticos e para a paz e a segurança internacionais e é causa de profunda preocupação para todos os Estados;
- há necessidade de adotar no sistema interamericano medidas eficazes para prevenir, punir e eliminar o terrorismo mediante a mais ampla cooperação.

A matéria é extremamente atual e a busca de soluções eficazes para o problema tem gerado diversos instrumentos jurídicos internacionais. Sabemos que depois dos ataques de 11 de setembro às torres gêmeas nos Estados Unidos, a diplomacia mundial intensificou os esforços para ampliar o quadro normativo para o combate ao terrorismo, aprovando resoluções nas Nações Unidas e acelerando a conclusão de acordos multilaterais que estabeleçam medidas a serem adotadas pelos Estados e assim efetivar o compromisso internacional contra os atos e grupos terroristas. A Convenção que ora apreciamos se inscreve nesse quadro e reflete a preocupação dos países americanos com a adoção de mecanismos de cooperação bilateral e medidas

internas de combate ao terrorismo em âmbito continental.

É realmente oportuno esse reforço do compromisso internacional com a prevenção e a repressão ao terrorismo. Compromisso que, aliás, tem sido reafirmado pelo Brasil ao assinar diversos acordos internacionais sobre a matéria, atuando em perfeita consonância com os princípios que regem o País nas suas relações internacionais, conforme registrado em nossa Constituição Federal, especialmente no art. 4º, item VIII: “repúdio ao terrorismo e ao racismo”.

Tendo isso em mente, passamos a uma reflexão mais acurada da presente Convenção, focando alguns dispositivos que consideramos mais delicados. Em primeiro lugar, logo no artigo 2, o texto considera “delito” os atos estabelecidos como tal em 10 diferentes instrumentos internacionais listados. Verificando a página do Ministério das Relações Exteriores na internet¹, constatamos que o Brasil ainda não aderiu a três desses instrumentos, a saber:

- Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima, de 1988;
- Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental, de 1988; e
- Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, de 1999.

O mesmo artigo que lista os instrumentos internacionais cujos delitos são objeto da presente Convenção, dispõe em seu parágrafo 2 que

“o Estado que não for parte de um ou mais dos

¹ www.mre.gov.br/dai/terrorismo. Quadro com os Atos Multilaterais Assinados pelo Brasil no Âmbito do Combate ao Terrorismo, listando 12 instrumentos internacionais.

*instrumentos internacionais enumerados no parágrafo 1 deste artigo **poderá declarar que, na aplicação desta Convenção a esse Estado Parte, aquele instrumento não se considerará incluído no referido parágrafo.** A declaração cessará em seus efeitos quando aquele instrumento entrar em vigor para o Estado Parte, o qual notificará o depositário desse fato.” (grifos nossos)*

Portanto, até que o Brasil cumpra os procedimentos internos necessários para a aprovação dos três atos internacionais acima mencionados, consideramos necessário **acrescentar a declaração prevista no parágrafo 2 do artigo 2 da Convenção em apreço no texto do projeto de decreto legislativo em anexo.** Aliás, essa informação que fomos buscar deveria ter integrado a Mensagem presidencial que encaminhou o ato internacional ao Congresso pois é um dado importante para que o Legislativo possa se pronunciar.

Outro aspecto que merece comentário mais detalhado diz respeito às restrições contidas nos artigos 11, 12 e 13 da Convenção. Por esses dispositivos, fica estabelecido que:

- Para os propósitos de extradição ou assistência judiciária mútua, nenhum dos delitos previstos nos instrumentos internacionais mencionados no artigo 2 será considerado “delito político ou delito conexo com um delito político ou um delito inspirado por motivos políticos”;
- e que as “*peçoas com relação às quais haja motivos fundados para considerar que cometeram um delito*” do tipo previsto não se reconhecerá a condição de refugiado, nem se concederá asilo.

Está disposto na Constituição brasileira que é vedada a concessão de extradição de estrangeiro por crime político (art. 5º, LII). E no Brasil

o processo e julgamento de pedido de extradição cabe, também por força de dispositivo constitucional (art. 102, I, g), exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal. Só a esse órgão superior cabe julgar, com base nas informações constantes do pedido de extradição, se o delito supostamente cometido é ou não um delito político. Dessa forma, o livre julgamento do STF, que compreende o entendimento do que seja um ato inspirado por motivos políticos, deve ser inteiramente respeitado, razão que nos leva a inserir uma **cláusula interpretativa** no texto do projeto de decreto legislativo que apresentamos **ressalvando a prerrogativa constitucional do órgão máximo da justiça brasileira** e evitando posterior mal entendido acerca do teor do compromisso internacional assumido pelo País.

Os artigos 12 e 13 estabelecem o compromisso da denegação da condição de refugiado ou de asilado para as *“pessoas com relação às quais haja motivos fundados para considerar que cometeram um delito”* do tipo previsto na Convenção. Tanto a noção de refugiado quanto a de asilado surgiram historicamente para proteger indivíduos perseguidos em seu país, dando-lhes acolhida.

O Brasil assinou o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e em 1997 foi editada lei no País que define mecanismos para a implementação deste Estatuto (lei nº 9474, de 22 de julho de 1997). No âmbito americano, o Pacto de San José (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), também firmado pelo Brasil, reconhece como direito de toda pessoa buscar e receber asilo em território estrangeiro (art. 22, 7)

A concessão de asilo, que nos remete ao art. 13 da Convenção, é um princípio que rege o Brasil nas suas relações internacionais, conforme a Constituição Federal (art. 4º, X). É um princípio geral a ser aplicado caso por caso e é difícil restringi-lo pela definição prévia de que não podem receber asilo *“pessoas com relação às quais haja motivos fundados para considerar que cometeram um delito”*.

Um aspecto delicado do texto internacional em apreço é que não se explicita a quem cabe decidir, no âmbito da Convenção, o que são esses “motivos fundados” (que tipo de provas são necessárias? E quem aprecia e “julga” essas provas visto que não se exige sentença transitado em julgado?).

Tanto o reconhecimento da condição de refugiado como a concessão de asilo são, no Brasil, prerrogativas do governo federal², envolvendo a apreciação de órgãos como a Polícia Federal e o Comitê Nacional Para Refugiados ligados ao Ministério da Justiça, e mesmo passando pelo Ministério das Relações Exteriores, no caso de asilo. Portanto, o Brasil tem tradição e procedimentos que balizam decisões como essas. Ao assinar um ato internacional com um dispositivo que elimina, *a priori*, alguns atos como geradores das condições de refugiado e asilado, passa a haver uma restrição a uma ação do governo federal antes tomada de acordo com normas e convicções que se coadunam aos interesses do País.

O texto que estamos analisando é um ato multilateral que não proíbe reservas, ou seja, as admite. Assim, sugerimos que seja feita **ressalva aos artigos 12 e 13**, evitando que um ato de Estado como a concessão de asilo e o reconhecimento da condição de refugiado sofra restrições prévias, sem que se possa depois analisar o fato concreto e tomar a decisão com base nos interesses nacionais.

Diante de todo o exposto, voto pela APROVAÇÃO do texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em 3 de junho de 2002, ressalvados os artigos 12 e 13 e com uma cláusula interpretativa ao artigo 11, nos termos do anexo projeto de decreto legislativo.

² Ver interessante artigo de Luiz Paulo Teles F. Barreto, Diretor do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, intitulado “Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio” na página na Internet do MJ (www.mj.gov.br/estrangeiros/artigo.htm)

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado CORONEL ALVES
Relator

302352.139

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2003
(MENSAGEM Nº 804, DE 2002)**

Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em 3 de junho de 2002.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em 3 de junho de 2002, ressalvados os artigos 12 e 13.

§1º. Na aplicação da referida Convenção, não se considerarão incluídos no parágrafo 1 do artigo 2 do texto os seguintes instrumentos internacionais, até que entrem em vigor para o Brasil: a Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima, de 1988; o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental, de 1988; e a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, de 1999.

§2º. Na aplicação do artigo 11 da referida Convenção, no que se refere ao exame de pedido de extradição, será observado o disposto na letra g do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal.

§3º. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º . Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado CORONEL ALVES