

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 462, DE 2017

Submete à consideração do Congresso Nacional, o texto do Tratado de Extradição entre a República Federativa do Brasil e a República da Áustria, assinado em Brasília, em 3 de setembro de 2014.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado PAULO ABI-ACKEL

I – RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional a Mensagem Nº 462, de 2017, acompanhada de Exposição de Motivos conjunta do Ministro da Justiça e do Ministro das Relações Exteriores, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, do texto do Tratado de Extradição entre a República Federativa do Brasil e a República da Áustria, assinado em Brasília, em 3 de setembro de 2014.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN, estando igualmente prevista a apreciação da matéria por parte da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (Mérito e Art. 54 do RICD), bem como, por derradeiro, do Plenário desta Casa.

Na Exposição de Motivos Interministerial - EMI MRE/MJSP nº 00238, de 02 de outubro de 2017, o Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira Filho e o Ministro da Justiça Torquato Lorena Jardim observam inicialmente que a dinâmica das relações internacionais atual, com fluxo crescente de pessoas e bens através das fronteiras nacionais, tem demandado do Governo brasileiro esforços no sentido de se constituir uma extensa rede de acordos de cooperação jurídica internacional.

Suas Excelências acrescentam que o presente Tratado de Extradição “.....incorpora disposições que observam a evolução do Direito Penal e Processual Penal Internacional, levando em consideração o respeito à dignidade da

pessoa humana e os direitos e as garantias fundamentais, tal como concebidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e na Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos”.

Na sequência, os ilustres signatários da referida Exposição de Motivos tecem considerações acerca de dispositivos relevantes da presente avença.

Quanto ao Tratado de Extradicação em comento, após um breve **Preâmbulo**, no qual estão arrolados os seus fundamentos, inicia-se a sua **Seção Dispositiva**, que conta com 34 (trinta e quatro) artigos, dispostos ao longo de 03 (três) capítulos, os quais passaremos a relatar.

Nos termos do **Artigo 1**, as Partes se comprometem a extraditar, reciprocamente, em concordância com suas respectivas leis internas e obrigações internacionais, pessoas que se encontram no território de uma Parte e procuradas pelas autoridades judiciárias da outra para responder a acusações criminais ou para cumprir uma sentença de prisão ou medida envolvendo privação de liberdade.

Dispondo sobre a admissibilidade da extradição, o **Artigo 2** estabelece que ela será concedida desde que os atos sejam classificados como infração penal na legislação de ambas as Partes, independentemente da denominação, e que sejam puníveis com prisão de pelo menos um ano, sendo que, no caso de extradição com o propósito de execução de sentença ou de medida que envolva privação de liberdade, a pena ainda a ser cumprida deve ser maior do que um ano.

A extradição, conforme prescreve o **Artigo 3**, não será concedida se a Parte Requerida considerar a infração penal em questão um crime de natureza política ou um crime conexo a um crime político, ao passo que o **Artigo 4** prescreve que ela também não será concedida quando a infração penal que motivou o pedido de extradição for considerada pela Parte Requerida como uma infração apenas sob a lei militar.

Tratando de infrações fiscais, o **Artigo 5** estabelece que a extradição não poderá ser recusada com o fundamento de que a lei da Parte Requerida não impõe a mesma espécie de taxa ou imposto ou não contém regulamento sobre taxa, imposto, aduana ou câmbio da mesma espécie da lei da Parte Requerente.

Não será concedida a extradição, conforme o **Artigo 6**, se a Parte Requerida tiver razões fundamentadas para supor que:

- a) os procedimentos criminais na Parte Requerente não obedecerão ou não obedeceram a proibição de tortura ou tratamento desumano ou degradante e o direito a um

julgamento justo;

- b) os procedimentos criminais na Parte Requerente serão conduzidos ou foram conduzidos por tribunais de exceção;
- c) as penalidades ou medidas envolvendo privação de liberdade impostas ou esperadas pela Parte Requerente serão implementadas de forma não consistente com a proibição de tortura ou tratamento desumano ou degradante; ou
- d) o pedido de extradição foi apresentado com o objetivo de processar ou punir a pessoa cuja extradição é solicitada por motivos de etnia, gênero, religião, nacionalidade ou opinião política, ou que tiver sua situação agravada por esses motivos.

Nos termos do **Artigo 7**, a Parte Requerida pode recusar a extradição por um crime considerado por seu direito interno como tendo sido cometido totalmente ou em parte em seu território ou em um local considerado como seu território, bem como se a pessoa cuja extradição é solicitada for objeto de qualquer fase de procedimentos criminais no território da Parte Requerida pelo mesmo fato que fundamentar o pedido de extradição.

Ainda nos termos desse relevante dispositivo, se o crime pelo qual é solicitada a extradição foi cometido fora do território da Parte Requerente, a extradição somente pode ser recusada se a lei doméstica da Parte Requerida não permitir acusação para a mesma categoria de crime quando cometido fora do território desta última Parte ou não permitir a extradição para o crime em causa.

O **Artigo 8** dispõe que a extradição não será concedida se houver sentença transitada em julgado perante as autoridades competentes da Parte Requerida em relação à pessoa cuja extradição é solicitada, em respeito ao crime pelo qual a extradição é requerida, ao passo que, nos termos do **Artigo 9**, ela também não será concedida se a acusação ou a execução da sentença de prisão ou de medida envolvendo privação de liberdade tenham, de acordo com as leis de cada Parte, se tornado inaplicáveis devido a prescrição.

Cada Parte, conforme dispõe o **Artigo 10**, tem o direito de recusar a extradição dos seus nacionais, por outro lado, a extradição não será concedida, nos termos do **Artigo 11**, se a pessoa cuja extradição é solicitada for menor de idade, de acordo com as leis internas da Parte Requerida, no momento em que a infração penal foi cometida, bem como ela poderá ser recusada por razões humanitárias nos termos do

Artigo 12.

O **Artigo 13** prescreve que, se o crime baseado no pedido de extradição for punível por pena de morte de acordo com a lei interna da Parte Requerente e essa penalidade não estiver prevista na lei interna da Parte Requerida, a extradição não poderá ser autorizada a menos que a Parte Requerente garanta que não será aplicada ou executada a pena de morte.

Conforme estabelece o **Artigo 14**, a extradição pode ser negada se o extraditando foi condenado à revelia, a menos que a Parte Requerente forneça à Parte Requerida informações ou garantias que lhe foi dada oportunidade adequada para apresentar defesa ou que remédios legais adequados ou procedimentos adicionais estão disponíveis após a entrega.

Nos termos do **Artigo 15**, uma pessoa que foi extraditada não será presa, processada, julgada, sentenciada ou detida em cumprimento a uma sentença ou medida envolvendo privação de liberdade por qualquer crime cometido antes de sua entrega à Parte Requerida distinto daquele para o qual a extradição foi deferida, nem deverá ser restrita a sua liberdade pessoal por qualquer outra razão, exceto nos casos que especifica.

A pessoa extraditada, nos termos do **Artigo 16**, apenas poderá ser reextraditada para um terceiro Estado com base nos crimes cometidos antes da sua entrega com o consentimento da Parte Requerida, exceto se a pessoa extraditada, tendo a oportunidade de deixar o território da Parte ao qual foi entregue, não o tenha feito dentro de 30 (trinta) dias da sua libertação final, ou retornou para aquele território depois de o ter deixado.

A garantia do devido processo legal constitui o objeto do **Artigo 17**, que abre o **Capítulo II** e segundo o qual o extraditando deverá gozar, no território da Parte Requerida, de todos os direitos e garantias processuais previstos pela legislação daquela Parte, incluindo o direito de defesa, aconselhamento legal e, se necessário, um intérprete.

O **Artigo 18** arrola os documentos que devem acompanhar o pedido de extradição, a ser encaminhado pela Parte Requerente por meio de canais diplomáticos ou pelas Autoridades Centrais; ao passo que o **Artigo 19** estabelece que o pedido de extradição e a documentação concernente deverão ser isentos de legalização ou qualquer outra formalidade análoga, exigindo-se, no entanto, que cópias de documentos deverão ser devidamente autenticadas pela autoridade competente e observando que, nos termos do **Artigo 20**, o pedido de extradição e toda a documentação concernente deverão ser traduzidos para a língua da Parte Requerida.

O **Artigo 21** dispõe acerca de meios alternativos de comunicação fazendo uso de meios eletrônicos ou outros meios capazes de produzir registro escrito, de modo que seja possibilitado à Parte Requerida estabelecer sua autenticidade, enquanto o relevante **Artigo 22** cuida da prisão cautelar que poderá ser solicitada pela Parte Requerente, prescrevendo que essa prisão deve ser realizada com máxima urgência pela Parte Requerida e de acordo com sua própria legislação, exigindo-se da Parte Requerente a indicação de que existe um mandado de prisão ou decisão exequível envolvendo privação de liberdade emitida por autoridade competente e a comunicação de que um pedido de extradição será formalizado posteriormente.

Uma vez concedida a extradição, segundo o **Artigo 23**, a Parte Requerida deverá informar imediatamente à Parte Requerente que a pessoa cuja extradição é pedida está à disposição, sendo que qualquer denegação completa ou parcial deverá ser fundamentada, observando-se que, conforme estabelece o **Artigo 24**, a Parte Requerida poderá adiar a entrega se a pessoa cuja extradição é requerida estiver respondendo a processo ou cumprindo pena no território da Parte Requerida por um outro crime que não seja aquele ao qual a extradição se refere ou se as suas condições de saúde não permitirem o transporte.

O **Artigo 25** dispõe acerca das condições em que se darão, a pedido da Parte Requerente, a apreensão e a remessa pela Parte Requerida, observada a sua legislação, dos bens que possam servir de prova, ou que, adquiridos como resultado da infração, tenham sido encontrados em poder da pessoa cuja extradição é pedida no momento da detenção, ou ulteriormente descobertos.

Pedidos de extradição concorrentes deverão, conforme prescreve o **Artigo 26**, ser objeto de decisão da Parte Requerida tendo em conta todas as circunstâncias e, especialmente, a gravidade e o local de prática dos crimes, as respectivas datas dos pedidos, a nacionalidade da pessoa cuja extradição é requerida e a possibilidade de extradição subsequente para outro Estado.

O **Artigo 27** dispõe que o período de detenção, para fins de extradição, no território da Parte Requerida, deve ser calculado como parte da pena a ser cumprida no território da Parte Requerente, enquanto o **Artigo 28** prevê um processo simplificado de extradição pelo qual a Parte Requerida poderá conceder a extradição, de acordo com sua legislação interna, se a pessoa cuja extradição é requerida, com a devida assistência jurídica e diante de uma autoridade legal da Parte Requerida, declarar sua vontade explícita de se entregar à Parte Requerente após ter sido informada de seus direitos a um processo formal de extradição e dos direitos que tal processo outorga.

A Parte Requerida deverá, nos termos do **Artigo 29**, arcar com os

custos dentro de seu território desde a prisão da pessoa cuja extradição é requerida até o momento de sua entrega, enquanto os custos do transporte da pessoa extraditada após o momento da entrega deverão ser arcados pela Parte Requerente.

O **Artigo 30** estabelece que as Partes cooperarão com vistas a facilitar o trânsito de pessoas cuja extradição é requerida, através de seus respectivos territórios, sendo que o trânsito será concedido mediante a apresentação de um pedido para trânsito acompanhado pela documentação que específica.

O **Artigo 31**, abrindo o derradeiro **Capítulo III – Disposições Finais**, prescreve que as Partes designam como Autoridades Centrais: o Ministério da Justiça, pela República Federativa do Brasil, e, pela República da Áustria, o Ministério Federal da Justiça.

Ao cuidar da solução de controvérsias, o **Artigo 32** dispõe que questões que possam surgir na interpretação e na aplicação das disposições estabelecidas nesse Tratado deverão ser resolvidas por via diplomática.

Nos termos do **Artigo 33**, o presente Tratado é sujeito à ratificação e entrará em vigor no primeiro dia do terceiro mês seguinte ao mês em que tiverem sido trocados os instrumentos de ratificação, permanecendo em vigor, nos termos do **Artigo 34**, por tempo indeterminado, facultando-se às Partes, no entanto, denunciá-lo a qualquer tempo.

Por derradeiro, o **Fecho** consigna que o presente Acordo foi firmado em Brasília, em 03 de setembro de 2014, nos idiomas português e alemão, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

Assinaram o presente instrumento: pela República Federativa do Brasil, o então Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, e, pela República da Áustria, o então Ministro da Justiça Wolfgang Brandstetter, atualmente juiz da Corte Constitucional da Áustria.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Os acordos de extradição são tradicionais instrumentos de cooperação internacional, majoritariamente bilaterais, complementados por avenças multilaterais específicas ou ainda por dispositivos de outros acordos multilaterais de cooperação em matéria penal, como bem exemplificam a Convenção de Palermo -

Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000 -, e a Convenção de Mérida - Convenção da ONU contra a Corrupção, de 2003.

Desnecessário repisar a relevância dessas tradicionais avenças internacionais no combate à impunidade ao viabilizarem a submissão a processo criminal ou ao cumprimento de sentenças proferidas a indivíduos que se encontram no território de outra parte signatária.

O Brasil possui atualmente uma rede de acordos de extradição específicos compreendendo cerca de trinta instrumentos bilaterais e três multilaterais, sendo que dois destes foram firmados no âmbito do Mercosul. E o Governo brasileiro tem procurado expandir essa rede de acordos, tendo sido um tanto frequente a apreciação por parte desta Comissão de tais instrumentos, como o firmado com a República Popular da China, objeto da Mensagem nº 112, de 2010 e o firmado com a República da Índia, objeto da Mensagem nº 517, de 2008.

Quanto ao instrumento internacional em apreço, observa-se que a parte dispositiva conta com as cláusulas usuais em avenças da espécie, contemplando princípios comumente aplicados e seguindo, em linhas gerais, o acordo-modelo sugerido pela Assembleia Geral da ONU, nos termos de sua Resolução 45/116, de 1990.

Como se pode constatar, o instrumento observa, em linhas gerais, princípios e normas do direito internacional dos direitos humanos concernentes. Registre-se que, conforme relatado, o instrumento em apreço prevê igualmente a detração da pena, proíbe a tortura ou tratamento desumano, permite a recusa da extradição caso se constate que ela foi motivada por questões de etnia, gênero, religião, nacionalidade ou opinião política, consigna o respeito à dignidade da pessoa humana, vedando a aplicação da pena de morte.

No entanto, é interessante notar que, embora a legislação penal da República da Áustria, a exemplo de várias outras legislações nacionais europeias, contemple a pena de prisão perpétua na Seção 18 de seu Código Penal, ainda que prevendo a possibilidade de concessão de liberdade condicional, o instrumento bilateral em apreço é silente com relação aos casos de extradição em que o crime concernente seja passível de ser punido com penas de caráter perpétuo, conforme a legislação da Parte Requerente, penas essas expressamente vedadas pela legislação penal brasileira, nomeadamente o art. 75 do Código Penal, consonante com a garantia disposta na alínea "b" do inciso XLVII do art. 5º da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, a quem compete processar e julgar a extradição solicitada por Estado estrangeiro, tem mudado de posição ao longo do tempo quanto à concessão da extradição em se tratando de crime punível com pena perpétua no

Estado requerente. Sem nos atermos às mudanças históricas dessa jurisprudência e os debates a elas inerentes, registramos que atualmente a Suprema Corte entende que a extradição só pode ser concedida, em casos passíveis de aplicação de penas de caráter perpétuo, mediante compromisso do Estado requerente de comutá-las para penas temporárias, observando-se o limite máximo previsto na legislação penal brasileira.

A Corte Suprema tem reiterado que os pedidos de extradição devem observar o comando expresso na alínea “b” do inciso XLVII do art. 5º da Carta Magna, somente permitindo a extradição mediante compromisso nesse sentido da parte do Estado requerente, como bem exemplifica a Decisão da Segunda Turma do STF, de 21.10.2014, exarada nos autos do Processo de Extradição Ext 1343, da Relatoria do Ministro Celso de Mello, tendo como requerente o Governo da Bélgica.

A questão que ora se apresenta de especial relevo para a apreciação da matéria é se os tratados de extradição firmados pela República Federativa do Brasil com países cujas legislações penais contemplam pena de caráter perpétuo, ainda que com possibilidade de concessão de liberdade condicional, como no caso em comento, devem contemplar explicitamente a possibilidade de a Parte requerida recusar a extradição nesses casos, salvo mediante garantia de comutação da pena, consonante com a sua legislação penal, a exemplo do que usualmente se contempla nesses instrumentos para crimes puníveis na Parte requerente com pena de morte.

As avenças da espécie vigentes prestam a evidenciar a questão, contudo, como se pode constatar, os acordos de extradição vigentes são inconclusivos quanto à questão em comento, deixando transparecer que a inclusão ou não de dispositivo específico tendente a condicionar a extradição nos citados casos à comutação da pena de caráter perpétuo foi decidida caso a caso, no âmbito de cada processo negocial.

Não obstante há outro aspecto a se considerar. Um dos argumentos usados até recentemente pelos defensores da concessão da extradição para cumprimento de pena de prisão perpétua no Estado requerente era o de que a própria legislação pátria que regrava o processo de extradição, a Lei nº 6.815, de 1980, não condicionava a concessão da extradição a compromisso formal, por parte do Estado requerente, de comutação dessa pena.

Ocorre que esse diploma legal foi recentemente revogado pela Lei nº 13.445, de 2017, a denominada Lei de Migração, que fornece um novo arcabouço jurídico para a condução dos processos extradicionais. E nesse particular, a Lei de Migração é clara ao dispor em seu art. 96 que não será efetivada a entrega do extraditando sem que o Estado requerente assuma o compromisso de “.....comutar a pena

corporal, perpétua ou de morte em pena privativa de liberdade, respeitado o limite máximo de cumprimento de 30 (trinta) anos". (grifo nosso)

Essa nova Lei de Migração é considerada uma lei moderna e inovadora, compatível com as relações internacionais contemporâneas, notadamente com a dinâmica atual dos movimentos migratórios, e sobretudo alinhada com o avanço do direito internacional dos direitos humanos, sendo digno de menção o debate acerca da compatibilidade das penas de caráter perpétuo com os principais tratados internacionais de direitos humanos.

De modo que, nesse novo contexto no qual o Supremo Tribunal Federal revisa seu entendimento acerca da matéria e se registra o advento de um novo diploma legal regrando os processos de extradição dispondo explicitamente sobre essa matéria, que fora omitida pela lei antecedente, diga-se, de forma consonante com o entendimento da Corte Suprema, parece-nos razoável supor que dispositivo prevendo a hipótese de recusa de extradição baseada em crime punível com pena de caráter perpétuo, salvo com garantias da Parte Requerente de que tal pena será comutada, deveria estar sempre contemplado nos acordos de extradição firmados pelo Brasil, a exemplo do comumente prescrito para a extradição baseada em crime punível com pena de morte.

No tocante ao Tratado de Extradição em apreço, firmado ainda na vigência da citada Lei nº 6.815, de 1980, conforme registramos, optou-se por não contar com dispositivo que contemple explicitamente a citada hipótese de recusa de extradição, embora sempre se preferirá, por segurança jurídica, que ela seja objeto de dispositivo específico, a exemplo do que ocorre com a hipótese de recusa envolvendo crime punível com pena de morte, prescrita no artigo 13 desse instrumento.

Por outro lado, entendemos que a omissão desse instrumento internacional em explicitar a citada hipótese de se condicionar a extradição não deve acarretar a sua rejeição ou mesmo obstar a sua tramitação no Congresso Nacional.

Parece-nos mais razoável supor que essa omissão possa ser oportunamente sanada pelo Poder Executivo, permitindo a continuidade da tramitação da matéria no Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que se condiciona uma eventual aprovação congressual à adequação do instrumento em apreço ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal e sobretudo à legislação pátria vigente.

Cumpre lembrar que o ato de vincular a aprovação congressual de instrumentos internacionais à observância de alguns condicionantes coaduna-se com o entendimento firmado nesta Casa, com arimo, dentre outros documentos, na Consulta nº 04, de 2004, de autoria da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJC, e tem

sido adotado com alguma frequência pelo Congresso Nacional. Cite-se nesse sentido, o Decreto Legislativo nº 17, de 1961; o Decreto Legislativo nº 04, de 1988 e mais recentemente o Decreto Legislativo nº 138, de 2017.

Sendo a incorporação dos instrumentos internacionais em nosso ordenamento jurídico decorrente de ato complexo, envolvendo os poderes executivo e legislativo, trata-se tão somente de prática tendente a viabilizá-la de modo o mais célere possível, respeitando-se as prerrogativas de ambos os poderes e, de forma alguma, significa uma ingerência indevida em matéria do Poder Executivo, cujo Chefe é o detentor exclusivo do poder negociador, conforme prescreve o inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal.

Feitas essas considerações, a nossa conclusão é no sentido de que, uma vez feita a necessária adequação do instrumento em comento à legislação pátria vigente, o presente Tratado atende aos interesses nacionais e coaduna-se com os princípios constitucionais que regem as nossas relações internacionais, notadamente com os princípios constitucionais de prevalência dos direitos humanos e de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, prescritos respectivamente nos incisos II e IX do Art. 4º da Constituição Federal.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do texto do Tratado de Extradicação entre a República Federativa do Brasil e a República da Áustria, assinado em Brasília, em 3 de setembro de 2014, nos termos do projeto de decreto legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado PAULO ABI-ACKEL

Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2018
(Mensagem nº 462, de 2017)**

Aprova o texto do Tratado de Extradicação entre a República Federativa do Brasil e a República da Áustria, assinado em Brasília, em 3 de setembro de 2014.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Tratado de Extradicação entre a República Federativa do Brasil e a República da Áustria, assinado em Brasília, em 3 de setembro de 2014.

Parágrafo único. A aprovação a que se refere o **caput** está condicionada à inclusão nesse instrumento de dispositivo que contemple a hipótese de recusa da extradição se o crime em que baseie o pedido for punível com pena de caráter perpétuo e essa penalidade não estiver prevista na lei interna da Parte Requerida, salvo mediante o compromisso da Parte Requerente de comutá-la em pena privativa de liberdade não superior à duração máxima admitida na lei penal da Parte Requerida.

Art. 2º Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Tratado, 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. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado PAULO ABI-ACKEL
Relator