

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 632, DE 2003 (MENSAGEM N.º 804/2002)

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

Autor: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado Rubinelli

I - RELATÓRIO

Pela mensagem 804, de 18 de setembro de 2002, do Excelentíssimo Presidente da República, acompanhada pela exposição de motivos do Ministro de Estado das Relações Exteriores, foi submetida à consideração do Congresso o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em 3 de junho de 2002.

Segundo o texto, o objeto dele é prevenir, punir e eliminar o terrorismo. Entre as medidas a serem adotadas pelos Estados estabelece: para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo; para embargar e confiscar fundos ou outros bens relacionados com os delitos estabelecidos nos instrumentos internacionais; para estabelecer como delitos prévios da lavagem de dinheiro esses delitos; para promover a cooperação e o intercâmbio de informações nas fronteiras e aduanas para prevenir a circulação de terroristas e o tráfico de armas ou outros materiais de apoio à atividades terroristas; para fortalecer a efetiva aplicação da lei; para prestar assistência judiciária ampla e

expedita; para transladar pessoas presas para testemunhar ou prestar informações; para não considerar esses delitos como crime político ou conexo; para não conceder asilo a pessoas às quais existam motivos fundados para se considerar que cometeram um desses delitos.

Ainda segundo o texto, as disposições desta Convenção não serão interpretadas como imposição da obrigação de prestar assistência judiciária mútua se o Estado parte requerido tiver razões fundadas para crer que o pedido foi feito com o fim de processar e punir uma pessoa por motivos de raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opinião política, ou se o cumprimento do pedido for prejudicial à situação da pessoa por qualquer destas razões. Por fim, declara que as medidas adotadas pelos Estados partes serão levadas com pleno respeito ao Estado de Direito, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Na apreciação do mérito, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o relator entendeu, inicialmente, que haveria de modificar o projeto explicitando os instrumentos internacionais que o Brasil não assinou, acrescentando uma cláusula restritiva ao art. 11 e reservas aos arts. 12 e 13. Depois reformulou o parecer sugerindo a aprovação na íntegra do texto internacional para mostrar que o Brasil está plenamente comprometido com a comunidade internacional no combate ao terrorismo.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Presentes os pressupostos formais de constitucionalidade: competência da União (C. F., art. 22, inciso I), atribuição do Congresso Nacional (C. F., art. 49, inciso I), legitimidade de iniciativa (C. F., art. 84, inciso VIII) e elaboração de decreto legislativo (C. F., art. 48, *caput*).

A técnica legislativa de elaboração (LC 95, arts. 3.º a 8, 10) e a redação (LC 95, art. 11, incisos I a III) estão de acordo com a Lei Complementar 95/1988.

No mérito, verifica-se que a Convenção estabelece compromisso de alteração da legislação interna com o objetivo de combater o

terrorismo. Neste caso, está de acordo com um dos princípios que, segundo a Carta Magna, rege as relações internacionais da República: repúdio ao terrorismo e ao racismo (C. F., art. 4,º inciso VIII).

No caso, pode parecer que a Convenção que repudia o terrorismo conflita como o princípio da concessão de asilo político (C. F., art. 4.º, inciso X). Mas este conflito é apenas aparente. Primeiro, porque a Convenção em várias passagens faz remissão às disposições constitucionais dos signatários e respeito aos direitos humanos.

Por sua vez, o direito de asilo não é absoluto, sofrendo restrição na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Art. XIV, item 2) e na Convenção Americana de Direitos do Homem, Pacto de San José da Costa Rica (Art. 22, § 7.º).

Diante do exposto, conclui-se pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 632/2003.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado Rubinelli
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N. ° 632, DE 2003 (MENSAGEM N. ° 804/2002).

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

Autor: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado Rubinelli

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Na reunião do dia 8 de março do corrente ano, a CCJC iniciou a discussão do voto deste relator ao PDC 632/2003, pelo qual a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada pelo Brasil e mais 29 países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 3 de junho de 2002, por ocasião da 32ª Assembléia Geral da OEA, realizada em Barbados.

As apreensões e observações externadas, entre outros, pelos nobres deputados Luiz Eduardo Greenhalgh, Fernando Coruja, Inaldo Leitão e José Eduardo Cardozo, motivaram-me a lançar mão de prazo regimental a fim de melhor contemplá-las em meu voto, o que faço por meio desta complementação.

As controvérsias suscitadas pela Convenção decorrem, principalmente, do texto de seu artigo 11:

Artigo 11

Inaplicabilidade da exceção por delito político

Para os propósitos de extradição ou assistência judiciária mútua, nenhum dos delitos estabelecidos nos instrumentos internacionais enumerados no Artigo 2 será considerado delito político ou delito conexo com um delito político ou um delito inspirado por motivos políticos. Por conseguinte, não se poderá negar um pedido de extradição ou de assistência judiciária mútua pela única razão de que se relaciona com um delito político ou com um delito conexo com um delito político ou um delito inspirado por motivos políticos.

Trata-se, portanto, de verificar se a Convenção atenta contra garantias constitucionais que constituem, como bem lembrou o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, “cláusulas pétreas”, por força do artigo 60, § 4º, inciso IV:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LI – nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII – não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

(...)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

IV – os direitos e garantias individuais.

O então Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, na Exposição de Motivos com que apresentou a Convenção ao presidente Fernando Henrique Cardoso, informa:

Idealizada no intuito de dotar o sistema interamericano de uma estrutura jurídico-institucional que oriente ações concertadas no combate ao terrorismo, a Convenção contou, em sua elaboração, com a ativa participação do Brasil. Nesse sentido, foram contempladas as expectativas nacionais quanto ao tema, especialmente no tocante à inclusão de dispositivos que deixam claro que a cooperação no combate ao terrorismo será realizada com pleno respeito ao direito nacional e internacional, aos direitos humanos e às instituições democráticas, bem como no tocante à inclusão de artigo sobre traslado de pessoas sob

custódia que salvguarde o dispositivo constitucional de que não se extraditarão brasileiros. (grifo nosso)

Com efeito, em diversos artigos da Convenção, a vinculação do Estado Parte às suas determinações é condicionada à “(...) conformidade com suas disposições constitucionais” (artigo 3); à “(...) conformidade com os procedimentos estabelecidos em sua legislação interna” (artigo 5, 1); à “(...) conformidade com seus respectivos regimes jurídicos e administrativos internos” (artigo 7) etc. O artigo 14 também constitui salvaguarda importante das garantias previstas nos incisos LI e LII do artigo 5º:

Artigo 14 Não-discriminação

Nenhuma das disposições desta Convenção será interpretada como imposição da obrigação de prestar assistência judiciária mútua se o Estado Parte requerido tiver razões fundadas 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 pública, ou se o cumprimento do pedido for prejudicial à situação dessa pessoa por qualquer destas razões.

Extraí-se da leitura dos artigos 2 e 11 que a Convenção é aplicável exclusivamente aos delitos constantes dos 10 instrumentos internacionais ali relacionados, e que cada Estado Parte poderá declarar que não considera no referido dispositivo os instrumentos que não houver ratificado.

Segundo informação do sítio do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na internet (<http://www2.mre.gov.br/dai/terrorismo.htm>), foram ratificados pelo Brasil, e portanto incorporados ao ordenamento jurídico interno, os seguintes instrumentos internacionais, dentre os elencados no artigo 2 da Convenção:

- 1. Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves:** celebrada em 16/12/1970 e promulgada em 24/02/1972;
- 2. Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil:** celebrada em 23/09/1971 e promulgada em 20/06/1973;
- 3. Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos:** celebrada em 14/12/1973 e promulgada em 14/09/99;
- 4. Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns:** celebrada em 18/12/1979 e promulgada em 20/06/2000 [com reserva do artigo 16 (2)];

- 5. **Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares:** celebrada em 03/03/1980 e promulgada em 16/04/1991;
- 6. **Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional:** celebrado em 24/02/1988 e promulgado em 02/06/1998;
- 7. **Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba:** celebrada em 15/12/1997 e promulgada em 26/09/2002

Os outros três instrumentos previstos na Convenção não aparecem entre os promulgados pelo Brasil:

- 8. **Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima**
- 9. **Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental**
- 10. **Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo**

Portanto, nos termos da Convenção, os Estados signatários devem abster-se de reconhecer motivação política na prática de qualquer dos delitos descritos nesses instrumentos internacionais.

Tal compromisso fere o princípio de concessão de asilo político, do artigo 4º, e as garantias constitucionais dos incisos LI e LII do artigo 5º da Constituição? Ou ele, ao contrário, está de acordo com os princípios de repúdio ao terrorismo e de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, do mesmo artigo 4º?

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X – concessão de asilo político.

Veja-se o que diz o artigo 77 da Lei 6.815/1980, o Estatuto do Estrangeiro:

Art. 77. **Não se concederá a extradição quando:**

I - se tratar de brasileiro, salvo se a aquisição dessa nacionalidade verificar-se após o fato que motivar o pedido;

II - o fato que motivar o pedido não for considerado crime no Brasil ou no Estado requerente;

III - o Brasil for competente, segundo suas leis, para julgar o crime imputado ao extraditando;

IV - a lei brasileira impuser ao crime a pena de prisão igual ou inferior a 1 (um) ano;

V - 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;

VI - estiver extinta a punibilidade pela prescrição segundo a lei brasileira ou a do Estado requerente;

VII - o fato constituir crime político; e

VIII - o extraditando houver de responder, no Estado requerente, perante Tribunal ou Juízo de exceção.

§ 1º A exceção do item VII não impedirá a extradição quando o fato constituir, principalmente, infração da lei penal comum, ou quando o crime comum, conexo ao delito político, constituir o fato principal.

§ 2º Caberá, exclusivamente, ao Supremo Tribunal Federal, a apreciação do caráter da infração.

§ 3º O Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crimes políticos os atentados contra Chefes de Estado ou quaisquer autoridades, bem assim os atos de anarquismo, terrorismo, sabotagem, seqüestro de pessoa, ou que importem propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social.

José Afonso da Silva, embora considere inconstitucional o §1º acima transcrito, leciona:

Cabe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar ordinariamente a extradição solicitada por Estado estrangeiro (art. 102, I, g). **E a Lei 6.815/80 lhe atribui, com exclusividade, a apreciação do caráter da infração**, dando-lhe ainda a faculdade de **não considerar crimes políticos** os atentados contra Chefes de Estado ou qualquer outra pessoa que exerça autoridade, assim como os atos de anarquismo, **terrorismo**, ou sabotagem, ou que importem propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política e social (art. 77, §§2º e 3º), de onde se pode perceber que **a lei tem tais delitos como de natureza política**; apenas admite que o Supremo, dadas as **circunstâncias de fato**, possa reconhecer neles **outra qualificação**, quando, então, **a extradição é suscetível de ser concedida. Quanto ao terrorismo bem certo é que a Constituição embasa a posição da lei, ao repudia-lo (art. 4º, VIII) e condena-lo como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (art. 5º, XLIII).** O Supremo saberá atuar com prudência e visão do sentido da garantia constitucional, de sorte que, em havendo dúvida quanto à natureza política do delito, se decida por esta¹. (grifamos)

Portanto, pelo que já dispõe a legislação interna, é facultado ao Supremo Tribunal Federal afastar o caráter político de atos de terrorismo, no exercício de sua competência constitucional para processar e julgar originariamente a extradição solicitada por Estado estrangeiro (CF, art. 102, inc. I, 'g'). Além disso, a Corte Suprema já declarou a sujeição dos “tratados ou convenções internacionais” ao controle, difuso e abstrato, do Poder Judiciário:

ADIn 1.480-DF* RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada com o objetivo de questionar a validade jurídico-constitucional do Decreto Legislativo nº 68/92, que aprovou a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.), e do Decreto nº 1.855/96, que promulgou esse mesmo ato de direito internacional público. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao deferir, parcialmente, sem redução de texto, o pedido de medida cautelar, proferiu decisão que restou consubstanciada em acórdão assim ementado: **"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONVENÇÃO Nº 158/OIT - PROTEÇÃO DO TRABALHADOR CONTRA A DESPEDIDA ARBITRÁRIA OU SEM JUSTA CAUSA - ARGÜIÇÃO DE ILEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DOS ATOS QUE INCORPORARAM ESSA CONVENÇÃO INTERNACIONAL AO DIREITO POSITIVO INTERNO DO BRASIL (DECRETO LEGISLATIVO Nº 68/92 E DECRETO Nº 1.855/96) - POSSIBILIDADE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE TRATADOS OU CONVENÇÕES INTERNACIONAIS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - ALEGADA TRANSGRESSÃO AO ART. 7º, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E AO ART. 10, I DO ADCT/88 - REGULAMENTAÇÃO NORMATIVA DA PROTEÇÃO CONTRA A DESPEDIDA ARBITRÁRIA OU SEM JUSTA CAUSA, POSTA SOB RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI COMPLEMENTAR - CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE TRATADO OU CONVENÇÃO INTERNACIONAL ATUAR COMO SUCEDÂNEO DA LEI COMPLEMENTAR EXIGIDA PELA CONSTITUIÇÃO (CF, ART. 7º, I) - CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL DA GARANTIA DE INDENIZAÇÃO COMPENSATÓRIA COMO EXPRESSÃO DA REAÇÃO ESTATAL À DEMISSÃO ARBITRÁRIA DO TRABALHADOR (CF, ART. 7º, I, C/C O ART. 10, I DO ADCT/88) - CONTEÚDO PROGRAMÁTICO DA CONVENÇÃO Nº 158/OIT, CUJA APLICABILIDADE DEPENDE DA AÇÃO NORMATIVA DO LEGISLADOR INTERNO DE CADA PAÍS - POSSIBILIDADE DE ADEQUAÇÃO DAS DIRETRIZES CONSTANTES DA CONVENÇÃO Nº 158/OIT ÀS EXIGÊNCIAS FORMAIS E MATERIAIS DO ESTATUTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

- PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DEFERIDO, EM PARTE, MEDIANTE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PROCEDIMENTO CONSTITUCIONAL DE INCORPORAÇÃO DOS TRATADOS OU CONVENÇÕES INTERNACIONAIS. - É na Constituição da República - e não na controvérsia doutrinária que antagoniza monistas e dualistas - que se deve buscar a solução normativa para a questão da incorporação dos atos internacionais ao sistema de direito positivo interno brasileiro. O exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe - enquanto Chefe de Estado que é - da competência para promulgá-los mediante decreto. (...)

SUBORDINAÇÃO NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - No sistema jurídico brasileiro, os tratados ou convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da Constituição da República. Em consequência, nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais, que, incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política. O exercício do treaty-making power, pelo Estado brasileiro - não obstante o polêmico art. 46 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (ainda em curso de tramitação perante o Congresso Nacional) -, está sujeito à necessária observância das limitações jurídicas impostas pelo texto constitucional. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE TRATADOS INTERNACIONAIS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO. - O Poder Judiciário - fundado na supremacia da Constituição da República - dispõe de competência, para, quer em sede de fiscalização abstrata, quer no âmbito do controle difuso, efetuar o exame de constitucionalidade dos tratados ou convenções internacionais já incorporados ao sistema de direito positivo interno. Doutrina e Jurisprudência. PARIDADE NORMATIVA ENTRE ATOS INTERNACIONAIS E NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DE DIREITO INTERNO. - Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes. No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará

quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico ("lex posterior derogat priori") ou, quando cabível, do critério da especialidade. Precedentes. (...) Brasília, 26 de junho de 2001. Ministro CELSO DE MELLO Relator * decisão publicada no DJU de 8.8.2001. (grifamos)

Observe-se que a Emenda Constitucional nº 45/2004 não alterou o *status* dos tratados ou convenções na hierarquia normativa brasileira, pois o § 3º que ela acrescentou ao artigo 5º estabelece que serão equivalentes a emendas constitucionais somente “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos **que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros**”. Ou seja, a menos que se submeta o ato internacional a esse procedimento legislativo diferenciado, ele ingressa no ordenamento jurídico interno como se lei ordinária fosse.

Diante disso, não verifico óbice constitucional à aprovação da Convenção Interamericana de Terrorismo. Se ela afasta a possibilidade de se qualificarem como políticos certos delitos, o faz de forma análoga à legislação interna; e de forma mais precisa, porque restringe-se aos delitos prescritos nos instrumentos que especifica.

No mérito, ressalta que a Convenção expressa um esforço multinacional de que devemos participar. Apesar de o Brasil, felizmente, não ser palco tradicional desse tipo de crime, não podemos ser indiferentes a massacres como o das torres gêmeas, em Nova Iorque, da associação israelita, em Buenos Aires, e tantos outros que assolam este início de século. Combater o atentado traiçoeiro, que vitima multidões de civis, crianças, mulheres e homens inocentes, é quando menos um dever humanitário. O ordenamento jurídico brasileiro, pelas razões supracitadas, está plenamente capacitado a encarar esse desafio sem pôr em risco nossos valores constitucionais.

Pelo exposto, reafirmo meu voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, da aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 632/2003.

Sala da Comissão, em de abril de 2005.

Deputado **Rubinelli**