

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.629, DE 2005 (MENSAGEM Nº 728/2004)

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Tratado de Extradicação entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru, celebrado em Lima, em 25 de agosto de 2003.

Autora: COMISSÃO DE RELAÇÕES
EXTERIORES

Relator: Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

I - RELATÓRIO

O Sr. Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos do art. 49, I, combinado com o art. 84, VIII, da Constituição Federal, a Mensagem nº 728, de 2004. A mensagem solicita a ratificação do Legislativo ao texto do Tratado de Extradicação entre o Governo da República Federativa do Brasil e a República do Peru, celebrado em Lima, em 25 de agosto de 2003.

A mensagem presidencial foi remetida à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional que, em voto da lavra da Deputada Zulaiê Cobra aprovou a mensagem e elaborou o texto do Projeto de Decreto Legislativo ora em exame nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria veio a esta Comissão para que, nos termos do art. 32, IV, “a” e “d”; em concomitância com o art. 139, II, “c” do Regimento Interno desta Casa, sejam apreciados tanto os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa, como o mérito.

A exposição de motivos do Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores interino declara que o presente acordo destina-se “a substituir o Acordo bilateral vigente, assinado em 1919 e em vigor desde 1922”. Sempre segundo a exposição de motivos, o acordo será “importante instrumento de cooperação”, pois permitirá “tornar mais eficaz o combate ao crime e, em especial, ao crime organizado transnacional”. Ele visa permitir a agilização da coordenação jurídica entre os dois Estados no que se refere à extradição, que para nosso espanto, segundo o Sr. Ministro do Estado interino, a despeito do tratado de 1919, “é ainda realizado com base na reciprocidade”.

A exposição de motivos continua dizendo que: “se bem mantenha a via diplomática para a tramitação de pedidos dessa natureza, o Acordo permite que os pedidos de prisão preventivo para fins de extradição sejam encaminhados por intermédio da Organização Internacional de Política Criminal (INTERPOL) e, posteriormente, transmitidos pela via diplomática”. Mais avante, assevera que “o Ministério da Justiça participou das negociações do Tratado em apreço e aprovou seu texto final”.

Antes de adentrarmos no texto da proposição propriamente dito, e tendo em vista a nossa obrigação regimental de nos referirmos ao mérito da questão, creio não ser despidendo algumas considerações sobre o instituto da extradição e sobre as nossas relações com o Peru.

Extradição é o ato pelo qual um Estado pede a outro a entrega de um criminoso para seu julgamento. Segundo a doutrina jurídica trata-se de ato de assistência ou cooperação internacional em matéria penal; o mais alto, segundo Haroldo Valladão (Direito Internacional privado, Rio de Janeiro, Ed. Freitas Bastos, 1978, vol. 3, pág. 248).

Conforme podemos ler na Enciclopédia Saraiva do Direito, verbete Extradicação II (vol. 35, pág. 487, e segs.), da lavra da prof^a. Gilda Maciel Corrêa Mayer Russomano, entre 1826 e 1836, nosso país celebrou tratados sobre extradicação com a França, Inglaterra, Alemanha e Portugal e – em obediência ao que neles se acordara – foram concedidas algumas extradicações aos três primeiros países mencionados.

O primeiro ato, de origem interna, porém, a regular o instituto, surgiria mais de uma década após a celebração do último daqueles tratados, quando o governo brasileiro “reconheceu a necessidade de adotar princípios gerais de extradicação e de estabelecer as condições em que o Império entregaria os criminosos refugiados no seu território”.

Esses princípios e essas condições foram exaradas na Circular do Ministério dos Negócios Estrangeiros, expedida pelo Barão de Cairu, aos 4 de fevereiro de 1847, aos agentes diplomáticos e funcionários consulares do nosso país.

A causa determinante dessa Circular fora o pedido de extradicação, feito pela França, de dois súditos franceses, por crimes diversos dos enumerados no Tratado de 1826, celebrado entre o Brasil e aquele país. A circular de 1847 inaugurou, no Brasil, a regulamentação da extradicação sob o regime administrativo.

Anulado por uma Circular posterior, datada de 1848, o diploma legal de 1847, voltou a ter eficácia, seis anos mais tarde, por meio da Resolução de 28 de junho de 1854 e serviu de base e fundamento a novas convenções sobre extradicação, passando esta a ser concedida, também, como ato administrativo, mediante promessas de reciprocidade, consagradas em Declarações a respeito do assunto.

O processo de extradicação era sumário. Por via diplomática e mediante promessa de reciprocidade, por meio de notas reversais, o Estado requerente podia pedir a extradicação de qualquer acusado de um crime grave que estivesse previsto na legislação criminal do Império. O pedido de extradicação devia estar instruído por um mandato de prisão ou ato formal de acusação. O extraditando era preso e posto, de imediato, à disposição do Governo que requerera a extradicação.

A legalidade desse procedimento se baseava na Circular de 1847 e era reconhecida pelos tribunais, que se declaravam incompetentes para conhecer dos *habeas corpus* impetrados pelos extraditandos.

Além disso - como acentua Bento de Faria - o entendimento dominante era o de que a extradição poderia ser concedida, não só relativamente aos crimes expressamente mencionados nos tratados internacionais, como também com respeito a outros delitos quaisquer, salvo os políticos e os conexos, bastando, somente, o compromisso do Estado requerente de dispensar ao requerido tratamento recíproco.

Aquela orientação, prevaleceu até o ano de 1906, quando o Poder Judiciário, baseando-se na então nova Constituição republicana de 1891, passou a contestar a competência do Executivo para conceder a extradição pedida sem base em acordo internacional e, sim, como simples ato administrativo condicionado, apenas, ao compromisso de tratamento análogo em casos futuros semelhantes. A partir desse momento, até 1911, não mais concedeu o Brasil extradição com fundamento na reciprocidade.

Tais marchas e contra-marchas, na sua regulamentação, tiveram o efeito de despertar a atenção dos juristas, políticos e legisladores para a necessidade urgente de elaboração de uma lei interna sobre o instituto extradicional.

Em 14 de julho de 1906, o deputado Germano Hasslocher apresentou à Câmara Federal projeto de lei sobre a matéria que - reformulado diversas vezes, veio a se transformar, quase cinco anos mais tarde, na Lei nº. 2.416, de 28 de junho de 1911, a primeira lei, no sentido estrito, sobre extradição promulgado no Brasil.

Nele se estabelecia a necessidade de apreciação, pelo Poder Judiciário, dos pedidos de extradição feitos ao Governo Brasileiro por outros países, permitindo-se, porém, que ela fosse concedida, mesmo na inexistência de tratados.

A Lei de 1911 foi revogada e substituída pelo Decreto-lei nº. 394, de 28 de abril de 1938, que respeitava as diretrizes gerais do Código de Bustamante e que vigorou até o advento do Estatuto do Estrangeiro, Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969. Por sua vez, esse decreto-lei foi

abrogado e substituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, cujo título IX regula integralmente o assunto.

A Constituição regulamenta a questão nos artigos 5º, LI e LII, que declaram que “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”; e que não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião.”

Podemos dizer que as orientações do ordenamento atualmente vigente (Lei nº 6.815, de 1980) neste campo, segue a orientação histórica da legislação brasileira, acima resumida, bem como a consagrada na Constituição de 1988.

No que diz respeito às nossas relações com o Peru, de acordo com o Ministério das Relações Exteriores, são 89 os tratados que temos vigendo com aquele país limítrofe. Tratados cujos espectros vão de 1851 até 2004.

Dentre os tratados vigentes encontramos o primeiro deles, a “Convenção Especial de Comércio, Navegação Fluvial e Limites”, assinado em Lima, aos 23 de outubro de 1851, e que entrou em vigor a partir de 18 de outubro de 1852.¹ Em realidade, como bem recorda Hildebrando Accioly em seu livro *Actos Internacionais Vigentes no Brasil* (Rio de Janeiro: irmãos Pongetti, 1937, pág. 176), apenas o artigo 7º daquele tratado, que trata dos limites entre os dois países, ainda esta parcialmente vigente. Este tratado, e mais especificamente este artigo, é de suma importância para nossas sociedades pois determinou que fossem os limites fronteiriços “regulados em conformidade do princípio *uti possidetis*”. Não é demais lembrarmos que o tratado de 23 de outubro de 1851 já abordava questões referentes à extradição (Arthur Briggs, *Extradição, Tratados Vigentes*, págs. 235 a 238, *apud* José Manoel Cardoso de Oliveira, *Actos Diplomáticos do Brasil*, Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1912, Vol. 1, pág. 174).

¹ Em verdade, o primeiro acordo internacional assinado pelo Brasil e pelo Peru foi o “Tratado de Paz, Amizade, Comércio e Navegação”, assinado em Lima, em 8 de julho de 1841. Este tratado jamais entrou em vigor por não haver sido ratificado. A mesma sorte teve o “Convênio Especial para Promover e Facilitar as Transações na Fronteira Comum e Rios”, assinado na mesma cidade, mas no dia seguinte. (José Manoel Cardoso de Oliveira, *Actos Diplomáticos do Brasil*, Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1912, Vol. 1, pág. 137)

Os tratados ainda vigentes, mesmo que parcialmente, imediatamente seguintes, quatro dos quais assinados ainda no século XIX, , dizem respeito, basicamente, a convivência fronteiriça: regulamentação da navegação dos rios amazônicos, acordo para execução de cartas rogatórias nos estados do Amazonas e Pará e no Departamento de Loreto, demarcação das fronteiras, etc.

Já na segunda década do século XX começam a surgir tratados mais gerais. Tratados cujos conteúdos podem ser classificados de administrativos e que eram substancialmente idênticos a outros assinados com diversos outros países: “Acordo Administrativo para a Troca de Correspondência Diplomática em Mala Especiais” (Rio de Janeiro, 1918); “Convenção de Arbitragem Obrigatória” (Rio de Janeiro, 1918 e Protocolo de 1927); “Convênio Radioelétrico ou Radiotelegráfico” (Lima, 1928); e o “Tratado de Extradicação” de 13 de fevereiro de 1919, assinado no Rio de Janeiro, que está sendo substituído agora, pelo tratado que temos de apreciar através do presente projecto de decreto legislativo.

Na segunda metade do século XX vamos começar uma maior aproximação econômica com o nosso vizinho amazônico, com a conseqüente ampliação geométrica do número de tratados firmados. Os assuntos, além de repetirem diversos dos relativos a convivência fronteiriça, já encontrados nos tratados anteriores, se diversificam, indo desde acordos “Sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Atômica” (1966), passando por acordos “de intercâmbio Cultural” (1971 e 1973), chagando a “Acordo sobre a Possibilidade de uma Ação Conjunta de uma Empresa Mineira Especial, Destinada a Realizar Atividades no setor do Cobre” (1976). Isso sem esquecermos as diversas iniciativas de integração amazônica, a tônica dos últimos anos “Ajuste Complementar na Área de Meio Ambiente Amazônico” (1999); “Declaração de Complementação Econômica” (2002); “Memorando de Entendimento sobre Integração Física e Econômica” (2003), *et alii*.

Dito isso, e voltando os olhos para o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.629, de 2005, podemos ver que ele poderia ser enquadrado entre os tratados que visam atualizar mecanismos de convivência entre as nações. O Tratado de Extradicação de 1919, firmado no Rio de Janeiro pelo Ministro das Relações Exteriores Domício da Gama, pelo Brasil, e pelo Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário Felipe de Osmay Pardo, pelo Peru, é um bom tratado, satisfazendo plenamente as necessidades, mas está preso no

tempo em que foi elaborado. Pode-se dizer que não se refere a problemas vários, próximos de nossas preocupações hodiernas.

Desta forma, ainda que não julgando essencial a promulgação do novo tratado de extradição, pois o velho tratado de 1919 poderia ser complementado por um acordo adicional, o que pouparia da caducidade toda a jurisprudência que nossos Tribunais Superiores já construíram em cima de seu texto (*verbi gratia* Julgamento do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal de 28 de novembro de 1996, em que foi estudado justamente o Tratado de Extradição de 1919, D.J. 30 de maio de 1997), não nos opomos a sua entrada em vigor.

Analisando o conteúdo do tratado objeto do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.629, de 2005, vemos que ele respeita as diretrizes e orientações constitucionais, ainda que o artigo 6º do Tratado contemple a impossibilidade de extradição de nacional de maneira menos enfática do que seria recomendável. A novidade, não prevista no art. 80 da Lei nº 6.815, 1980, que permite que os pedidos de prisões preventivas para fins de extradição sejam encaminhados por intermédio da Organização Internacional de Política Criminal – INTERPOL – (art. 20 do tratado) , não chega a constituir uma injuridicidade.

Em suma, o art. 84, VIII, da Constituição entrega competência ao Sr. Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando sempre o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I do mesmo diploma nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar o tratado em exame, assim como é regular o exame da proposição por esta casa Legislativa e, mais especificamente, por esta Comissão. Nada encontramos, pois, na proposição em exame, que desobedeça às disposições constitucionais vigentes. No mérito, ainda que não totalmente convencidos da necessidade de abrogar o Tratado de 1919, o que fatalmente ocorrerá com a aprovação do presente texto, votamos pela aprovação do PDC nº 1.629, de 2005.

Dest'arte, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.629, de 2005, e no mérito por sua aprovação.

Sala da Comissão, em 09 de junho de 2005.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator