

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.572, DE 2005 (MENSAGEM Nº 729/2004)

Aprova o texto do Tratado de Extradição entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Dominicana, celebrado em Brasília, em 17 de novembro de 2003.

Autor: Comissão de Relações Exteriores
Relator: Deputado Antônio Carlos Biscaia

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 729, de 2004. A mensagem solicita a ratificação do Legislativo ao texto do Tratado de Extradição entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Dominicana, celebrado em Brasília, em 17 de novembro de 2003.

A mensagem presidencial foi remetida à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional que, em voto da lavra do Dep. Marcos de Jesus 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, “e” 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 declara que “trata-se de importante instrumento de cooperação jurídica entre o Brasil e a República Dominicana, que permite tornar mais eficaz o combate ao crime e, em especial, ao crime organizado transnacional. Permitirá ele a agilização da cooperação jurídica entre os dois Estados signatários que, no que se refere à extradição, é ainda realizada com base na reciprocidade. Se bem mantenha a via diplomática para a tramitação de pleitos dessa natureza, o Acordo permite que os pedidos de prisão preventiva para fins de extradição sejam encaminhados por intermédio da Organização Internacional de Política Criminal (INTERPOL) e, posteriormente, transmitidos pela via diplomática”. Mais avante o Ministro de Estado das Relações Exteriores assevera que “o Ministério da Justiça participou das negociações do Tratado em apreço e aprovou seu texto final”.

Antes de analisarmos o texto da proposição propriamente dito, e tendo em vista a nossa obrigação regimental de nos referirmos ao mérito da questão, apresento algumas considerações sobre o instituto da extradição.

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 Encyclopédia Saraiva do Direito, verbete Extradição II (vol. 35, pág. 487 e segs.), da lavra da profa. Gilda Maciel Corrêa Mayer Russomano. Entre 1826 e 1836, nosso país celebrou tratados sobre extradição com a França, Inglaterra, Alemanha e Portugal e - em

obediência ao que neles se acordara - foram concedidas algumas extradições 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 extradição e de estabelecer as condições em que o Império entregaria os criminosos refugiados no seu território”.

Esses princípios e essas condições foram exarados 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 extradição, feito pela França, de dois súditos franceses, por crimes diversos dos enumerados no Tratado de 1826, celebrado entre o Brasil e aquele país.

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 extradição, passando esta a ser concedida, também, como ato administrativo, mediante promessas de reciprocidade, consagradas em Declarações a respeito do assunto.

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

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.

Esse sistema, contudo, como bem salienta José Frederico Marques, “não se coadunava com as garantias constitucionais reconhecidas a brasileiros e estrangeiros pelo art. 72 da Constituição de 1891, nem tampouco com o sistema político adotado pela República, de amplo controle dos atos do Executivo”.

Aquela orientação, entretanto, prevaleceu até o ano de 1906, quando o Poder Judiciário 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 conveniência, ou melhor, para a necessidade urgente de elaboração de uma lei interna sobre o instituto extradicional.

Aos 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 e que Haroldo Valladão (*opus cit.*) considerava a melhor legislação que já tivemos sobre o assunto.

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 no artigo 5º incisos, 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, 1980) neste campo, segue a orientação histórica da legislação brasileira, acima resumida, bem como a consagrada na Constituição de 1988.

Dito isso, e voltando os olhos para o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.572, 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) e, posteriormente, transmitidos pela via diplomática, 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.

Dest'arte, no mérito, votamos pela aprovação do PDC nº 1.572, de 2005, bem como pela sua constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa.

Sala da Comissão, em 25 de agosto de 2005.

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA
RELATOR