

Sistema Penal & Violência

Revista Eletrônica da Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Porto Alegre • Volume 5 – Número 2 – p. 338-349 – julho/dezembro 2013

SISTEMAS JURÍDICO-PENAIS CONTEMPORÂNEOS **Introdução à extradição no sistema jurídico brasileiro**

Introduction to extradition in the Brazilian legal system

SANDRO BRESCOVIT TROTTA
LUCIANO VAZ FERREIRA

DOSSIÊ **PENSAMENTO POLÍTICO E CRIMINOLÓGICO**

Editor-Chefe
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO
Organização de
RICARDO JACOBSEN GLOECKNER
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO



Introdução à extradição no sistema jurídico brasileiro

Introduction to Extradition in the Brazilian legal system

SANDRO BRESCOVIT TROTTA^a

LUCIANO VAZ FERREIRA^b

Resumo

O objetivo do trabalho é realizar um estudo introdutório sobre a extradição no Brasil. Para tanto, serão revisados os principais elementos que compõem o instituto e apresentados os aspectos mais polêmicos, como a questão do crime político, o papel do asilo e refúgio e a tese do dever de cooperar. Esta última construção teórica revela ser importante, pois pode aperfeiçoar os mecanismos de extradição de modo a adequá-los a sociedade contemporânea. Optou-se por uma revisão bibliográfica. Foram utilizadas pesquisas nacionais e estrangeiras, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ao final, espera-se que este artigo seja capaz de fomentar novas pesquisas sobre o tópico no futuro.

Palavras-chave: Cooperação Jurídica Internacional. Extradição. Dever de cooperar.

Abstract

The objective is to conduct an introductory study on extradition in Brazil. For this purpose, we reviewed the main elements that compose the institute and presented the most controversial aspects, such as the issue of political crime, the role of asylum and refuge and the thesis of the duty to cooperate. This last theoretical construction proves to be important because it can improve mechanisms for extradition in order to adapt them to contemporary society. We opted for a literature review. We used national and foreign research, as well as the jurisprudence of the Supreme Court. At the end, we hope that this article will be able to encourage new research on the topic in the future.

Keywords: International Legal Cooperation. Extradition. Duty to cooperate.

^a Doutor em Altos Estudos Contemporâneos pela Universidade de Coimbra (Portugal); Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Especialista em Direito Internacional Público, Privado e da Integração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

^b Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), Mestre em Direito (UNISINOS), Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS). Assessor Jurídico da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Pesquisador da American University (Washington, DC). Professor de Direito Internacional.

Introdução

O tema da extradição é seguramente um dos assuntos mais instigantes do Direito Internacional. De maneira frequente, são noticiados pela mídia casos envolvendo estrangeiros presos no Brasil, ou situações em que os mecanismos de persecução brasileiros foram impedidos de atingir efetividade por causa da fuga do acusado para o exterior. Se a extradição ocupa lugar na mídia, o mesmo não pode se dizer na academia. Observa-se que o estudo da extradição encontra dificuldades na inserção curricular nas faculdades de Direito pela sua natureza interdisciplinar. Muitas vezes deixa de ser incluído em disciplinas de direito penal por possuir elemento de internacionalidade ou não é encontrado em planos de ensino de direito internacional por tratar de tema afeito à área penal. A produção acadêmica é pequena, se comparada a outros ramos do direito.

O presente artigo possui o objetivo de servir como uma introdução ao tema, de modo a apresentar as principais discussões envolvendo o instituto da extradição. Para isto, optou-se por ter como base uma revisão bibliográfica. Além da doutrina nacional e internacional, o uso de jurisprudência ganhou destaque, por suprir importantes lacunas interpretativas. Dividiu-se em uma primeira parte sobre conceitos básicos de extradição; uma segunda parte que trata dos requisitos gerais, extraídos dos tratados internacionais e legislação interna; uma terceira parte tratando sobre o dever de cooperar e seus reflexos na modificação do instituto de extradição; e uma quarta dispendo sobre a dinâmica envolvendo extradição, asilo e refúgio.

1 Conceitos básicos

A comunidade internacional é composta por Estados que são soberanos, pois não são submissos a nenhuma vontade a não ser a própria. Observa-se que não há, no plano interestatal, uma estrutura externa coercitiva capaz de aplicar sanções (na forma de um “superestado”), como na esfera doméstica, em que existe submissão dos indivíduos em relação ao governo instituído. Esta soberania estatal é exercida em dois planos, interno e externo. No primeiro, considera-se que cada nação possui uma organização judicial, legislativa e administrativa própria, capaz de exercer o poder sobre todos os habitantes de seu território para manter a ordem, sem interferência estrangeira (BROWNLIE, 1997, p. 319). No segundo, cada país é considerado como uma unidade independente e com igual importância perante a comunidade de Estados (VERDROSS, 1974, p. 09).

A jurisdição penal nacional é uma das maiores manifestações da soberania, pois existe um princípio básico de que nenhum Estado pode tomar medidas coercitivas no território de outro. Por exemplo, caso um indivíduo cometer um crime em um país “A” e fugir para o país “B”, não há autorização para que o país prejudicado ingresse no território da nação que está servindo de abrigo e capture o criminoso à força, pois seria violação à soberania.

Sendo assim, pode-se dizer que a presença de um elemento de transnacionalidade na conduta de um determinado agente é capaz de paralisar o exercício do *ius puniendi*. De modo a superar este problema, é imprescindível a cooperação entre os entes soberanos com objetivo de proteger as suas ordens internas. Dentre as diversas modalidades de cooperação jurídica internacional em matéria penal,¹ o processo de extradição, sem dúvida, acaba sendo o mais importante, pois lida diretamente com um direito fundamental, que é a liberdade do acusado. Segundo Del’Olmo (2007, p. 23), a extradição consiste no “processo pelo qual um Estado

¹ Em matéria penal, os Estados podem cooperar, por exemplo, para troca de informações, cumprimento de citações e intimações, aquisição de prova pericial, prisão e encaminhamento do acusado à justiça nacional competente e transferir preso ao país de seu convívio familiar. Quando as medidas são executadas pela autoridade policial, sem causar restrição à pessoa ou patrimônio do concernido, como no caso de identificação de dados de um suspeito, a cooperação é administrativa; quando a cooperação se refere a atos judiciais, a cooperação pode ser por carta rogatória, que tramita por meio da via diplomática ou por auxílio direto, mecanismo mais célere, mas pendente de tratado internacional ou promessa de reciprocidade; quando o alvo é a prisão do indivíduo, chama-se extradição; quando existe encaminhamento de preso estrangeiro cumprindo pena para outro país, com objetivo humanitário, o instituto é conhecido como transferência de condenados. Para um estudo da perspectiva histórica da cooperação internacional penal, ver Ferreira e Trotta (2013).

entrega, mediante solicitação do Estado interessado, pessoa condenada ou indiciada neste país requerente, cuja legislação é competente para julgá-la pelo crime que lhe é imputado”. Para Bassiouni e Wise (1995, p. 26) o processo de extradição é “um meio para assegurar que os propósitos de um sistema de direito criminal não sejam frustrados pela habilidade dos delinquentes em escapar de seu país e obter asilo estrangeiro”. Fundamenta-se, assim, no “interesse compartilhado” que todos os Estados da comunidade internacional possuem de ter de volta os fugitivos de seus ordenamentos jurídicos que se encontram em outras nações.

Exige-se que exista um tratado internacional² entre os dois países para regular o funcionamento da extradição, definindo os crimes, as circunstâncias e o procedimento adotado. Atualmente, o Brasil possui tratados extradicionais com vários países.³ Na falta de um tratado internacional, aceita-se que o país solicitante da extradição ofereça uma promessa de reciprocidade (ou seja, que em outra oportunidade irá atender prontamente um pedido de extradição do outro país).⁴

A extradição serve tanto para fins de instrução do processo criminal, na situação de prisão cautelar, como também para o cumprimento de pena já imposta. A extradição pode ser classificada como ativa ou passiva. É ativa quando o Brasil é requerente e passiva quando o país é requerido. Existem tratados bilaterais⁵ que permitem a utilização de extradição temporária: o “Estado requerente assume o compromisso de devolver a pessoa reclamada após a realização de um determinado ato processual” (BRASIL, 2012, p. 37).

A cooperação jurídica internacional prevê a figura da “autoridade central”, entidade integrante da estrutura estatal com a função de centralizar o envio e recebimento de pedidos. Na extradição, esta autoridade é desempenhada pelo Ministério da Justiça.⁶

Na extradição ativa, basta o poder judiciário encaminhar o pedido ao Ministério da Justiça que, por sua vez, remeterá à autoridade estrangeira competente diretamente ou por via diplomática (por meio do Ministério das Relações Exteriores).

Na extradição passiva, o Brasil adota o sistema misto, de origem belga. Este consiste na conjugação de decisões administrativas e judiciais. O pedido do governo estrangeiro é encaminhado diretamente ou por via diplomática ao Ministério da Justiça. Após, o Supremo Tribunal Federal (STF) passa a analisar a legalidade e a procedência do pedido de extradição.⁷ Depois, é remetida ao Presidente da República para seu cumprimento.

Ao STF é vedado o julgamento sobre o mérito do pedido realizado pelo Estado requerente, pois se utiliza o procedimento de contenciosidade limitada. Não poderão ser enfrentadas questões atinentes à condenação do acusado, implicando a análise de provas produzidas frente tribunal estrangeiro.⁸ Assim, a Corte limitar-se-á a analisar os pressupostos objetivos para aceitação do pedido, previstos no tratado extradisional e na legislação doméstica, e questões referentes violações a garantias e direitos básicos do extraditando.

² Um dos primeiros tratados internacionais registrados na história foi de extradição. Em torno do ano 1.280 a.C., foi acordado um pedido de extradição entre Ramsés II, faraó do Egito, e Hattusili III, rei dos Hititas.

³ O Brasil possui tratados em vigor com a Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Chile, Colômbia, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Equador, Espanha, EUA, França, Itália, Lituânia, MERCOSUL, México, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, Coreia do Sul, República Dominicana, Romênia, Rússia, Suíça, Suriname, Ucrânia, Uruguai e Venezuela. Encontram-se em tramitação no Congresso Nacional acordos com Angola, Canadá, Guatemala, Líbano, Moçambique, Panamá, Índia, China e Israel. Estão em fase finais de negociação projetos de tratados envolvendo Turquia, Grécia, África do Sul, Albânia, Alemanha, Argélia, Austrália, Cazaquistão, Costa Rica, El Salvador, Guiana, Hong Kong, Irã, Japão, Marrocos, Polónia e Síria.

⁴ No contexto brasileiro, o requisito da existência de um tratado internacional ou promessa de reciprocidade encontra-se positivado, na legislação interna, no artigo 76 do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80).

⁵ Os acordos internacionais com Austrália, França, Itália e Portugal.

⁶ Mais precisamente por um órgão do Ministério da Justiça, o Departamento de Estrangeiros, integrante da Secretaria Nacional da Justiça.

⁷ Art. 81 da Lei nº 6.815/80.

⁸ Extradição nº 917 do STF: “Processo extradisional e sistema de contenciosidade limitada: inadmissibilidade de discussão sobre a prova penal produzida perante o Tribunal do Estado requerente. A ação de extradição passiva não confere, ao Supremo Tribunal Federal, qualquer poder de indagação sobre o mérito da pretensão deduzida pelo Estado requerente ou sobre o contexto probatório em que a postulação extradisional se apoia. O sistema de contenciosidade limitada, que caracteriza o regime jurídico da extradição passiva no direito positivo brasileiro”.

Esse modelo causará reflexos diretos à defesa do acusado, que não poderá versar sobre negativa da autoria, exclusão de ilicitude ou culpabilidade.⁹ Só poderá questionar questões como a identidade da pessoa extraditada, falsidade nos documentos apresentados (uma sentença falsa, por exemplo) ou descumprimento de algum requisito para a extradição.

2 Requisitos gerais para a extradição

Sobre os requisitos para extradição, é importante referir que os tratados são livres para estabelecer condições para a extradição, uma vez que expressam o consenso entre os Estados-Partes. No entanto, sem querer adentrar na polêmica referente ao primado da ordem internacional sobre a interna, o Brasil costuma obrigarse a tratados que sejam compatíveis com o que dispõem a Constituição Federal e o Estatuto do Estrangeiro. Serão apresentados os principais requisitos presentes nestes documentos.

Antes de tudo, a Constituição Federal impõe norma imperativa de que nenhum brasileiro nato será extraditado. Brasileiro naturalizado poderá ser extraditado, desde que o crime seja comum (não político) praticado antes da naturalização ou comprovado envolvimento em tráfico de drogas, a qualquer tempo.¹⁰ Não se pode esquecer que não existe óbice para a entrega de qualquer brasileiro (nato ou naturalizado) para ser processado por crime internacional no Tribunal Penal Internacional.¹¹

O fato do extraditando ser casado com brasileiro ou ter filho desta nacionalidade, ao contrário do que indica a percepção popular, não veda a extradição.¹²

A conduta criminosa deve estar duplamente prevista no ordenamento penal dos dois países (requerente e requerido) (“princípio da dupla incriminação do fato”). Trata-se de um reflexo do princípio da legalidade, presente em vários sistemas jurídicos. Conforme o Ministério da Justiça (2012, p. 17), não é necessária a existência de tipos legais idênticos, apenas que a conduta ou omissão seja típica e antijurídica.

Veda-se a extradição de crimes de opinião e políticos.¹³ Esta última enfrenta polêmica quando aplicada ao caso concreto. Sua origem está na Revolução Francesa, quando a França começou a dar abrigo a todos os estrangeiros que fossem perseguidos por posições revolucionárias. Em contrapartida, nações de orientação ideológica contrária fizeram o mesmo com aqueles que fossem a favor do Antigo Regime. A partir do século XIX, o princípio foi universalizado de modo que as “nações livres sentiram-se na obrigação moral de não entregar exilados à perseguição de seus governos, mas garantir asilo a eles” (OPPENHEIM, 1912, p. 411; 414).

De modo geral, consideram-se como crime político as condutas classificadas como uma afronta às leis de proteção do Estado, contrariando certa ideologia (“crime político puro”) Enquadrar-se-iam, aqui, delitos como o de mera participação em grupos revolucionários ou a emissão de opinião política contrária ao governo vigente. O problema centra-se, na realidade, naqueles delitos classificados como complexos, que envolvem crimes políticos e comuns, como roubo e sequestro em nome de uma causa política (“crimes políticos relativos”) (OPPENHEIM, 1912, p. 418). O Brasil adota o “princípio da preponderância”, no sentido de que será concedida a extradição quando o “fato constituir, principalmente, infração da lei penal comum, ou quando o crime comum, conexo ao delito político, constituir fato principal”.¹⁴ Uma forma de definir crime

⁹ Extradição nº 1.013 do STF: [a extradição] “atende ao predicado básico das nações livres – a soberania – a limitação da defesa no caso de pedido de extradição, não cabendo apreciar a procedência, ou não, das imputações feitas no processo em curso no Estado requerente”.

¹⁰ Art. 5º, LI, da Constituição Federal.

¹¹ Art. 5º, § 4º da Constituição Federal: O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

¹² Súmula 421 do STF.

¹³ Art. 5º, LII da Constituição Federal.

¹⁴ Art. 77, § 1º da Lei nº 6.815/80.

político do comum é constatar a presença de violência, conforme doutrinas estrangeiras (SHAW, 2003, p. 610) e brasileiras (DEL'OLMO, 2007, p. 43). Nas palavras de Araújo Junior, “se a ação violenta for dirigida contra terceiros não envolvidos no conflito (inocentes) ou os fatos constitutivos da infração caracterizem, fundamentalmente, um crime comum, o delito perderá a sua conotação política principal e, por isso, a extradição deverá ser concedida” (ARAÚJO JUNIOR, 1994, p. 64). Trata-se, como pode ser observado, de um elemento vulnerável a manipulações interpretativas.

Para ser extraditado, o réu não pode ter sido sentenciado no Brasil pelo mesmo fato em que se fundar o pedido (*ne bis in idem*). Seria o caso, por exemplo, do crime de tráfico internacional de drogas, processado tanto no local de procedência como de ingresso do acusado. Além disso, é comum exigir que a conduta tenha certa gravidade, com uma pena mínima. É vedada a extradição quando presente alguma causa de extinção da punibilidade, como a prescrição.

Existem também requisitos referentes ao processo penal estrangeiro. O pedido de extradição deve ser acompanhado de uma decisão oriunda de juiz, tribunal ou autoridade competente do Estado solicitante. A autoridade estrangeira não pode ter caráter de tribunal de exceção, ou seja, deve ter existência prévia ao delito e respeitar as garantias processuais. O STF já se pronunciou no sentido de não autorizar extradição quando o ordenamento jurídico estrangeiro não garantir direitos básicos que resultam no postulado do “devido processo legal”, como as garantias à ampla defesa e do contraditório, à igualdade entre as partes perante o juiz natural, e à imparcialidade do magistrado processante.¹⁵

É imperativo que a Corte realize tal tarefa, sem, contudo, impor uma tradição jurídica tipicamente nacional (brasileira), caindo na armadilha interpretativa de julgar o direito estrangeiro sob essa ótica. Por exemplo, a Constituição Federal impõe o julgamento de crimes dolosos contra a vida por tribunal do júri. Uma sentença estrangeira de um crime da natureza referida, proferida por juiz singular não pode ser considerada como óbice para a aceitação da extradição, uma vez que se estaria impondo a ordem jurídica brasileira sobre outra, em uma clara afronta ao princípio da independência das nações.

Deve-se atentar, também, quando se busca em processo estrangeiro o respeito ao princípio da ampla defesa. Em primeiro lugar, o STF já proferiu decisão no sentido de que a presença de “revelia” não constitui causa para o indeferimento,¹⁶ uma vez que é de praxe que o extraditando esteja escondido em alguma nação estrangeira durante o seguimento do processo, de modo que a persecução penal de sua pátria não o alcance.

A presença de uma defesa técnica, por profissional habilitado, durante o trâmite do processo estrangeiro, pode até ser exigida pela Corte Brasileira, mas no que diz respeito a uma “defesa efetiva”, entende-se que é impossível de ser comprovada. Exigiria uma profunda análise do processo estrangeiro, bem como conhecimentos de legislação comparada, tarefa que não pode ser delegada ao STF, pois configuraria uma clara interferência no mérito da decisão que serviu de fundamento para o pedido extradicional.

Exige-se que a pena de morte prevista no ordenamento jurídico estrangeiro seja comutada em pena privativa de liberdade. Quanto à exigência de assumir o compromisso de transformar a prisão perpétua em pena não superior a 30 anos, conforme a ordem brasileira, a jurisprudência do STF não é uníssona, uma vez que já mudou de entendimento, ao longo dos anos, pelo menos duas vezes, o que dificulta a afirmação de um consenso.

¹⁵ Ver Extradção nº 897 do STF.

¹⁶ Ver Extradção nº 864 do STF.

3 Do dever de cooperar

De maneira a concluir a análise dos aspectos gerais da extradição, cumpre adentrar em mais um assunto polêmico. Devido à natureza do sistema extradicional brasileiro, persiste a seguinte pergunta: caso o STF decidir pela extradição, existe, de maneira explícita, a obrigatoriedade de o Poder Executivo em entregar o acusado? O procedimento extradicional é um “ato de soberania”, de natureza opcional, ou reveste-se, no novo século, como um “dever de cooperar”, baseado na necessidade de manutenção da paz e combate à impunidade?

A garantia de liberdade das nações, concedida pela concepção de soberania, não as coloca em um estado de natureza, “tendo a absoluta liberdade de fazer tudo o que considerar mais favorável aos seus interesses”, como preconizava Hobbes (2000, p. 174). A soberania não é um elemento absoluto, uma vez que é compartilhada entre vários titulares: as nações que compõem a comunidade internacional (PELLET, 2004, p. 05).

Existe uma barreira implícita para as condutas estatais: encontra-se o limite da liberdade de um Estado quando esse passa a interferir no exercício da liberdade de outros. Sendo assim, toda vida em comunidade (no caso, uma comunidade de Estados) pressupõe certo nível de coordenação, uma vez que o conflito sem fim geraria uma futura aniquilação mútua. Nesse cenário é que foi desenvolvido um direito internacional, que não é nada mais que um exercício de abdicação das prerrogativas soberanas estatais em prol da coexistência pacífica das nações.

No que tange à persecução penal, cresce, nos dias de hoje, a necessidade de cooperação entre as nações. Assim como as relações humanas tornaram-se globalizadas,¹⁷ o mesmo ocorreu com o crime, situação que força a uma reflexão sobre os modelos estatais clássicos: as organizações criminosas, de modo a lograr êxito em suas atividades, conseguem manejar a teia informacional da globalização com maestria; os crimes virtuais, perpetrados no espaço da internet, tornaram-se cada vez mais populares; e a reconfiguração das fronteiras nacionais abriu margem para que criminosos procurados refugiem-se facilmente em nações mais vulneráveis. Conforme Höffe (2005, p. 426), “o problema [da criminalidade internacional] certamente não pode ser solucionado dentro das fronteiras de um só país”.

É possível vislumbrar, nos dias de hoje, a existência de um “dever de cooperação” (FERREIRA; TROTTA, 2011), inerente para o bom funcionamento da sociedade globalizada. Nas palavras de Höffe (2005, p. 426-427):

[assim como] (...) estrangeiros merecem gozar da mesma proteção jurídica que os nacionais de um país, os cidadãos também merecem ser protegidos contra criminosos que agem a partir de outros países que ali se estabelecem. Por conseguinte, os Estados onde os criminosos (sejam eles nacionais ou estrangeiros, não importa) estão agindo ou procurando entrar na clandestinidade precisam cooperar com o combate à criminalidade.

O dever de cooperar encontraria abrigo na aplicação do princípio do *aut dedere, aut judicare*, sustentado por M. Cherif Bassiouni.¹⁸ Caso uma nação se deparar com a situação em que um criminoso procurado em outro país ingresse em seu território, ela terá somente duas opções, na solicitação de cooperação: ou prende essa pessoa e a entrega para o país solicitante (extradição) ou aplica-lhe, ela própria, a medida de persecução criminal perante sua corte nacional (BASSIOUNI; WISE, 1995, p. 03).

¹⁷ A globalização, aliada ao salto tecnológico, permitiu um fluxo internacional de capitais, pessoas, bens e serviços, fato que redimensionou as fronteiras estatais (ARNAUD, 1999).

¹⁸ M. Cherif Bassiouni foi o grande idealizador do Tribunal Penal Internacional. Em 1999, chegou a ser indicado para o “Prêmio Nobel da Paz” pelos serviços prestados ao direito internacional.

Apesar de possuir raízes antigas, esse princípio foi esquecido, durante séculos, pelos estudiosos do direito internacional. O jurista Hugo Grotius (2004, p. 891), no século XVI, já apresentava entendimento no mesmo sentido:

como os Estados não têm o costume de permitir que outro Estado avance em armas para dentro de suas fronteiras para exercer o direito de punir [...], segue-se que o Estado [receptor do foragido] deve fazer uma dessas duas coisas: se requerido, ele próprio punir o culpado segundo merece ou remetê-lo incondicionalmente ao requerente.

O resgate do *aut dedere, aut judicare* foi realizado a partir de 1970, com a elaboração da Convenção de Haia para Supressão de Sequestros de Aeronaves, que previu o princípio, expressamente, em seu artigo 7º. O modelo de Haia foi adotado por vários tratados posteriores,¹⁹ de forma que Bassiouni e Wise (1995, p. 17) apresentam a possibilidade de esse preceito extradicional ter se transformado em costume internacional, obrigatório a todas as nações, inclusive aquelas que não participaram dos instrumentos convencionais sobre o tema. Hoje, sua aplicação é indiscutível em crimes internacionais, mas já se antevê sua possibilidade de aplicação a crimes transnacionais de natureza grave.²⁰

Sendo assim, refuta-se a concepção de que a concessão de extradição é uma mera cortesia, fruto do exercício da soberania estatal. Tal postura individualista e nacionalista é anacrônica quando se revela a necessidade de urgência na evolução dos mecanismos de persecução penal em um contexto globalizante. Tal entendimento é compartilhado com Antonio Cassese (2004, p. 05), que criticou duramente a proteção conferida por vários países de tradição romano-germânica que vedam a extradição de nacionais. Conforme o magistrado italiano, “essa regra, evidentemente, é um resquício de uma época passada, em que se tentava proteger os nacionais o máximo possível contra qualquer ingerência estrangeira (...)”, é uma expressão típica de “Estados soberanos que desconfiam uns dos outros”. Permite-se, por óbvio, que o Estado solicitado analise a juridicidade do pedido extradicional, e não que disponha do dever de extraditar ao seu bel prazer, no exercício de uma soberania irresponsável.

No contexto brasileiro, em recente decisão, em que se analisou a relação entre o Executivo e o Judiciário no processo de extradição, assentou-se o seguinte: com o “indeferimento do pedido, deixa-se de constituir título jurídico sem o qual o Presidente da República não pode efetivar a extradição; se deferida, a entrega do súdito ao Estado requerente fica a critério discricionário do Presidente da República”.²¹ Entende-se por divergir da posição exarada: por mais que se tente conferir ao Executivo a exclusividade na condução da política externa brasileira (prerrogativa estabelecida na Constituição Federal), não se pode olvidar que o processo extradicional possui caráter estritamente jurídico. É inconcebível que o Executivo, na figura do Presidente da República, possa dispor, livremente, sobre a extradição, pois seria revestir a questão de voluntariedade, situação que foi duramente contestada no presente artigo. O que se propõe é que a decisão do STF seja vinculativa.

¹⁹ Bassiouni e Wise (1995, p. 19) citam as seguintes convenções: Convenção de Montreal para Atos Ilegais contra a Aviação Civil (1971), Convenção de Nova York sobre Crimes contra Pessoas Internacionalmente Protegidas (1972), Convenção sobre Tomada de Reféns (1979), Convenção sobre a Proteção de Material Nuclear (1980), Convenção sobre Tortura (1984), Convenção de Roma sobre a Segurança da Navegação Marítima (1988), Convenção sobre Mercenários (1989).

²⁰ Os crimes internacionais são aqueles que “afetam a humanidade como um todo”, tais como crimes de guerra e genocídio (“crimes internacionais em sentido estrito”). O Tribunal Penal Internacional possui competência para julgá-los de maneira subsidiária, quando os Estados se demonstram não ter capacidade para o feito. Já os crimes transnacionais (condutas com um elemento de internacionalidade – classificadas como “crimes internacionais em sentido amplo”) não possuem tribunal próprio para seu julgamento, dependendo da atuação das jurisdições nacionais (JAPPIASSÚ, 2004, p. 26).

²¹ Extradição nº 1.114 do STF.

A necessidade de controle da criminalidade globalizada e a predominância do dever de cooperar poderá modificar o instituto da extradição por completo. Já existem novas formas jurídicas mais céleres, baseadas na reciprocidade e confiança. O principal exemplo advém da União Europeia, na forma do “mandado de detenção europeu”. A partir deste mecanismo, devem ser reconhecidos em todo território da União Europeia os mandados de prisão emitidos por qualquer juiz oriundo de Estado-membro. Ficam afastados os procedimentos morosos da extradição, bastando à autoridade nacional cumprir o mandado emitido pela autoridade estrangeira.

Outro mecanismo é o adotado pela Interpol, organização internacional que visa promover a cooperação entre as polícias. A instituição mantém um banco de dados internacional (o “i-27/4”) que contém a identificação de suspeitos de crimes em vários locais do mundo (como impressões digitais, fotos e DNA). Nesse canal de comunicação são expedidas as difusões vermelhas (*red notices*), alertas de existência de um mandado de prisão contra um fugitivo emitido pela autoridade de um Estado-membro ou por tribunal penal internacional. Há a possibilidade de o Estado prender temporariamente o acusado com base na difusão vermelha, até que um pedido de extradição seja formalizado.

Já existem indícios que o Brasil está tentando se adaptar a esta nova realidade. Encontram-se em tramitação legislativa um acordo de “extradição simplificada”, assinado por Argentina, Brasil, Espanha e Portugal, com o objetivo de criar um procedimento de extradição mais célere entre estes países; e o tratado que institui o “mandado MERCOSUL de captura”, similar à iniciativa europeia. Ainda está pendente pelas autoridades brasileiras o uso da difusão vermelha da Interpol, visto que não é considerada pelas autoridades brasileiras como suficiente para a detenção, devendo existir mandado de prisão emitido por juiz brasileiro.

4 Asilo, refúgio e extradição

É imperativo definir com clareza a amplitude da condição de refugiado, uma vez que o instituto é pouco conhecido no Brasil, tanto no meio acadêmico jurídico como profissional. Existe uma confusão entre os conceitos de “asilo” e “refúgio”, que merecem ser desmistificados.

O asilo significa, em sentido amplo, o acolhimento, por parte de uma nação, de estrangeiro que está sendo perseguido indevidamente em outro país. Está previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, nos seguintes termos: “toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.²² O “asilo *lato sensu*” divide-se em “asilo político” e “refúgio”.

Liliana Jubilut (2007, p. 38) afirma que asilo político é o acolhimento, por Estado, de estrangeiro “perseguido por razões políticas”. Retomando o que já foi mencionado durante o texto, de maneira indireta, essa modalidade possui origem no costume instaurado pós-Revolução Francesa, que vedava a extradição de criminoso político. Pode ser dividido em dois tipos: o “asilo territorial”, verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no território do Estado ao qual solicita proteção; e o “asilo diplomático”, que é aquele concedido em “extensões do território do Estado solicitado”, como embaixadas, navios ou aviões estrangeiros.

Na América Latina, o instituto encontrou terreno profícuo para o seu desenvolvimento. A forte instabilidade democrática e as constantes trocas de regimes, que marcaram a região, compeliavam as nações vizinhas a aceitar perseguidos políticos estrangeiros. Dessa maneira, foi elaborada uma série de instrumentos pactícios sobre o tema, em âmbito regional.²³

²² Artigo 14, § 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

²³ São eles: Tratado de Direito Penal de Montevidéu (1889), Convenção sobre Asilo (VI Conferência Pan-Americana, Havana, 1928); Convenção sobre Asilo Político (VII Conferência Internacional Americana, Montevidéu, 1933); Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre o Asilo Territorial (IX Conferência Pan-Americana, 1948); Convenção sobre Asilo Político (Montevidéu, 1939); e Convenção sobre Asilo Diplomático (X Conferência Interamericana, Caracas, 1954).

No que tange a normas internas, a Constituição Federal Brasileira estabelece a concessão de asilo político como um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil,²⁴ sendo uma prerrogativa da soberania brasileira. Na prática, observa-se que aquele que tem concedida a condição de asilado, pelo governo brasileiro, terá assegurada a sua permanência no país e o direito de não serem aceitos, contra si, pedidos de extradição baseados nos fatos que levaram ao asilo.

Em relação aos demais Estados que não integram a região latino-americana, o asilo político não teve o mesmo sucesso, sendo apenas declarado esporadicamente. De fato, esse direito é tratado pelas demais nações como fruto de uma convergência histórica, advindo de um período restrito e finito (a Revolução Francesa), e adotado, nos tempos atuais, apenas na América Latina.

A proteção de refugiados, por sua vez, só surgiu na época das Grandes Guerras, na metade do século XX. Os horrores do conflito demonstraram que a maleficência não possuía limites: concebeu-se a possibilidade de retirar o *status* de ser humano de certas pessoas, de modo a produzir limpezas étnicas em nome de ideologias. Assim, alguns Estados não só abdicaram de proteger seus nacionais como promoveram o genocídio, criando uma situação de vulnerabilidade sem precedentes. Logo, viu-se um grande número de indivíduos em condição de fugitivos, sem amparo algum de suas nações-mães (muitos já classificados como apátridas), buscando abrigo naqueles Estados que se demonstraram dispostos a acolhê-los.

Em 1951, elaborou-se, no âmbito da ONU, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Classifica como refugiados pessoas perseguidas em virtude de “raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das opiniões políticas”.

Jubilut (2009, p. 01) caracteriza o refúgio como o processo de garantir “direitos fundamentais a indivíduos que tenham perdido a proteção de seus países de origem ou residência”. A responsabilidade pelos refugiados é compartilhada por toda a comunidade internacional. A Organização das Nações Unidas, por meio de um órgão especializado próprio, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) desempenha um papel importante de fiscalização e suporte nessa questão. No entanto, como a instituição internacional não possui território próprio, é necessário que um Estado membro da comunidade acolha essa pessoa em situação de fragilidade.

O Brasil ratificou os dois tratados internacionais sobre refúgio, bem como adotou uma lei específica, que segue os *standards* mínimos previstos nos instrumentos convencionais (Lei nº 9.474/97).

A lei doméstica classifica, no artigo 1º, como hábil para pleitear uma condição de refugiado em solo brasileiro, “qualquer pessoa que tenha sofrido perda de proteção de seu Estado, e que tenha um fundado temor de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política”. O conceito também é aplicado naquelas situações em que há vítimas de “grave e generalizada violação de direitos humanos”. Não será concedido refúgio para aquele que “tenha cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas” ou “sejam considerados culpados por atos contrários aos fins e ao propósito das Nações Unidas”.²⁵

A decisão de concessão de refúgio cabe ao governo brasileiro, por meio do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare),²⁶ órgão integrante do Ministério da Justiça. Caso sejam favoráveis os votos, o solicitante torna-se refugiado, passando a ter direito à proteção do governo brasileiro, podendo viver livremente no território.

²⁴ Art. 4º, X da Constituição Federal.

²⁵ Art. 3º, III e IV da Lei nº 9.474/97.

²⁶ O Conare é formado por 7 membros, representando o Ministério da Justiça, da Saúde, das Relações Exteriores, do Trabalho, da Educação e Desporto, a Polícia Federal e a Cáritas. São nomeados pelo Presidente da República, após indicação do respectivo órgão. Um representante da ACNUR participa dos encontros, mas sem direito ao voto.

O reconhecimento da condição de refugiado obsta o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.²⁷

Quando se criou o tratado sobre o refúgio, estava claro que esse se destinava apenas às situações ligadas às duas primeiras Grandes Guerras. No entanto, com o alargamento do instituto a partir do Protocolo de 1967, criou-se um ponto de sobreposição entre o asilo e o refúgio, pois o último também é aplicado em casos de “perseguição política”.

Sendo assim, o estrangeiro que se acha perseguido por crime político teria uma “opção” de escolher em pleitear um dos dois direitos, que podem ser aceitos ou não pelo Estado receptor. As diferenças que ainda persistem são as seguintes: o asilo fundamenta-se na efetiva perseguição do estrangeiro, enquanto no refúgio basta o “temor de perseguição”; o refúgio encontra-se respaldado pela comunidade internacional (gozando de proteção da própria ONU/Acnur), enquanto o asilo, hodiernamente, está restrito a países da América Latina; a situação do refugiado é mais benéfica que a do asilado, pois, além de ser acompanhado por organizações internacionais, é destinatário de várias políticas públicas (tanto nacional como internacional) que visam sua proteção e integração à sociedade (JUBILUT, 2009, p. 13).

Considerações finais

Espera-se que tenha sido apresentada uma revisão bibliográfica satisfatória sobre os principais aspectos polêmicos que envolvem a extradição. Como pode ser observado, existem pontos dúbios que merecem maior aprofundamento, como as questões referentes aos crimes políticos, asilo político e refúgio.

O ponto que talvez seja o mais instigante diz respeito à superação da abordagem extradição como mera cortesia dos Estados frente à globalização das ações criminosas. Insere-se, aqui, o “dever de cooperar”, baseado na reciprocidade e na cortesia, imprescindível para o exercício do *ius puniendi* na contemporaneidade. Neste contexto, os tradicionais procedimentos de extradição poderão ser transformados, dando lugar a formas jurídicas mais céleres.

Que o presente estudo seja o ponto de partida para outros trabalhos científicos sobre o tema, capazes de, verdadeiramente, aperfeiçoar os mecanismos jurídicos extradição, adequando-os à sociedade global.

Referências

- ARAÚJO JUNIOR, João Marcello. Extradição: Alguns Aspectos Fundamentais. *Revista Forense*, v.326, Rio de Janeiro, p. 61-77, 1994.
- ARNAUD, André-Jean. *O Direito Entre a Modernidade e a Globalização: lições de filosofia do direito e do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça (SNJ). *Manual de Extradição*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2012.
- BASSIOUNI, M. Cherif; WISE, Edward M. *Aut Dedere Aut Judicare: the duty to extradite or prosecute in international law*. Boston: M. Nijhoff, 1995.
- BROWNLIE, Ian. *Princípios de Direito Internacional*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.
- CASSESE, Antonio. Existe um Conflito Insuperável Entre Soberania dos Estados e Justiça Penal Internacional? In: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille (Org). *Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais*. Barueri: Manole, 2004.
- DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *A Extradição no Alvorecer do Século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- FERREIRA, Luciano Vaz; TROTTA, Sandro Brescovit. *Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal: Contornos Históricos. Sistema Penal & Violência*, v. 05, n. 1, Porto Alegre, p. 01-14, 2013.

²⁷ Art. 33 da Lei nº 9.474/97.

FERREIRA, Luciano Vaz; TROTTA, Sandro Brescovit. Da obrigatoriedade de cooperar e os recursos cabíveis em casos de descumprimento de tratado internacional. In: BALTAZAR JUNIOR, José Paulo; LIMA, Luciano Flores de. (Org.). *Cooperação jurídica internacional em matéria penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 95-121.

GROTIUS, Hugo. *O direito da guerra e da paz (De Iure Belli ac Patis)*. Ijuí: Unijuí, 2004. v. 2.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O Tribunal Penal Internacional: a internacionalização do direito penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

JUBILUT, Líliliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

_____. *O procedimento de concessão de refúgio no Brasil*. Disponível em <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em 15 maio 2009.

OPPENHEIM, L. *International law: A treatise*. 2. ed. London: Longmans Green, 1912. v. 1.

PELLET, Alain. As novas tendências do direito internacional: aspectos “macrojurídicos”. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *O Brasil e os novos desafios do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SHAW, Malcolm. *International law*. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

VERDROSS, Alfred. *Derecho internacional publico*. 5. ed. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1974.