

EXTRADIÇÃO E REFÚGIO¹

EXTRADITION AND REFUGE

Luis Eduardo Bianchi Cerqueira²

Juiz Titular do 1º Juizado Especial Federal de Resende/RJ;
Mestre em Direito Internacional e Integração Econômica pela
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Uerj

RESUMO

A extradição constitui um dever do Estado asilante e um direito do Estado estrangeiro, com o qual se firmou tratado prévio nesse sentido, respeitadas as peculiaridades da ordem interna. Os institutos do refúgio e do asilo, por sua vez, apresentam condicionamentos e vicissitudes, em especial, quando relacionados à extradição. Ressalta-se a fluidez do conceito de crime político.

O Supremo Tribunal Federal pode, quando o mencionado conflito acontece, rever decisão anteriormente tomada pelo Poder Executivo, no tocante ao reconhecimento da situação de refugiado político e à concessão de asilo territorial, sendo tal decisão *prius* lógico da correta definição do fato delituoso como crime comum ou político. Essa revisão encontra base na própria Constituição Federal, quando se afirma a impossibilidade de afastamento de qualquer causa da apreciação do Poder Judiciário - o qual, pode considerar, por exemplo, ser o ato terrorista, para não qualificá-lo como político.

PALAVRAS-CHAVE: Extradição. Refúgio. Asilo. Terrorismo.

ABSTRACT

Extradition is a duty of the State that receives the foreigner and a right of his State of origin, if an extradition treaty is signed, regarding the peculiarities of the first one internal order. The institutes of refuge and asylum shows conditionalities and vicissitudes, particularly when related to extradition. The fluidity of the concept of political crime is appointed.

The Supreme Court can review the decision taken by the Executive, when that conflict happens, regarding the recognition of refugee status and the award of territorial asylum, being this decision a logical precedent of the precise definition of the offense as common or political. This reviewing power derives from the Brazilian Federal Constitution, where is said that is not possible to rule out any question of the examination of Judiciary, who can consider, for example, being the act terrorism, avoiding the qualification as political.

KEYWORDS: Extradition. Refuge. Asylum. Terrorism.

¹ Enviado em 11/5, aprovado em 25/6 e aceito em 30/7/2009.

² E-mail: lebc1@terra.com.br

SUMÁRIO

1 Introdução 2 Extradicação 3 Refúgio 4 Crime Político 5 Conclusão 6 Bibliografia

1 Introdução

Poucos temas têm sido tão debatidos, atualmente, quanto o potencial conflito entre o *status* legal de refugiado político e a solicitação de extradicação, por força de caso em processo de julgamento pelo Excelso Pretório.

Esse conflito decorre da excessiva subjetividade com que se concede o *status* de refugiado político. A depender de casuísmos e de matizes ideológicos dos envolvidos, a solução a ser encontrada varia, o que cria uma insegurança jurídica, que se reflete nas relações internacionais dos Estados soberanos, diante da possibilidade de rejeição de uma solicitação de extradicação.

É desnecessário dizer que o fato de se considerar o requerente refugiado político faz pressupor, no caso de alegada prática delituosa em seu país de origem, que a hipótese seria de crime político, o que impediria a extradicação, conforme disposição constitucional.

O presente trabalho pretende reforçar os conceitos, com base na doutrina e na jurisprudência, do que poderia ser chamado de “refugiado político”, em verdade, separando o joio do trigo, permitindo que a Justiça seja aplicada, pouco importando as fronteiras nacionais, com base no respeito à soberania dos demais Estados nacionais - já que a Justiça é elemento essencial do Poder Soberano.

Principalmente, realça a possibilidade de o STF, no curso do procedimento de extradicação, poder desconsiderar ou rever o ato administrativo que considerou o indivíduo refugiado político.

2 Extradicação

A extradicação pode ser conceituada como o “ato por meio do qual um indivíduo é entregue por um Estado a outro, que seja competente para processá-lo e puni-lo”.³ Normalmente, pressupõe a existência de um tratado ou de reciprocidade - o que, por sua vez, também permite entrever que os Estados em questão gozam de um bom relacionamento.

De igual modo, se o Estado brasileiro encontra-se circunscrito pelos princípios e normas constitucionais - que asseguram o pleno respeito a valores como a democracia e os direitos humanos - também é de se supor que os demais Estados, com os quais, o Estado Brasileiro acorda previamente a possibilidade de extradicação, sejam observadores dos mesmos valores, possuindo princípios e normas de mesmo jaez em seu ordenamento jurídico.

³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque Mello. *Curso de Direito Internacional Público*. V. 2. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 1.019.

Ainda assim, a Carta Maior Federal estabelece determinados limites para a extradição. O mais evidente deles encontra-se no artigo 5º II: “Não será concedida a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião”. A exceção definida pelo artigo 5º, II, da Constituição Federal, à regra⁴ da extradição, diante da existência de prévio tratado nesse sentido, deve - como toda a exceção - ser interpretada com cautela e da forma mais restritiva possível.

Se é fato que a existência do tratado pressupõe sejam ambos os Estados envolvidos respeitadores dos valores internacionalizados da democracia e dos direitos humanos (caso contrário, não faria sentido que o Brasil acertasse, no plano internacional, combinação nesses termos); por outro lado, admite-se, *a priori*, que a regra da concessão da extradição - mediante o preenchimento das condições legais, apreciadas pelo órgão jurisdicional competente -, sob determinadas circunstâncias muito especiais, tanto que definidas exaustivamente no inciso II do artigo 5º da Constituição, possa ser vulnerada.

Faz-se mister compreender a gravidade da negativa do Estado nacional em conceder a extradição - repise-se, preenchidas as condições legais, verificação a cargo de órgão jurisdicional do país extraditando -, quando presente tratado prévio nesse sentido ou quando consolidada uma situação de reciprocidade, especialmente, em se considerando que a mesma constitui-se em *dever jurídico*.⁵

Deve ser considerado que a extradição se justifica pela própria necessidade moral de que se faça justiça. Sem punição dos criminosos - termo que se pode utilizar, sem sombra de dúvida, quando já há condenação transitada em julgado -, não pode haver justiça. E a injustiça é injustiça no Brasil, na Itália ou em Mianmar. Uma injustiça fere o sentimento moral das pessoas de bem, pouco importa o território na qual ocorra. É injustiça em qualquer lugar. Haveria, por conseguinte, um “interesse da justiça natural”,⁶ nesse particular.

Esse dever de solidariedade do Estado é, por vezes, questionado sob o ponto de vista de uma ética individualista exacerbada, a qual considera que o Estado soberano só deve levar em conta os crimes cometidos dentro de suas fronteiras ou aqueles que o afetem diretamente, desde que o asilado em seu território respeite as suas leis.⁷ Esse tipo de consideração não merece ser levado a sério em uma realidade de intensificação das relações internacionais, como ocorre no contexto atual. A fronteira nacional não pode ser utilizada licitamente como excusa liberatória às obrigações contraídas internacionalmente pelo Estado soberano, eis que já constituíam atributo seu, quando obrigou-se.

⁴ CHAPARRO, Verónica Zárate. Direito Internacional dos Estrangeiros. In: JUNIOR, Lier Pires Ferreira; ARAÚJO, Luís Ivani de Amorim (Org.). *Direito Internacional & as novas disciplinarizações*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 369.

⁵ *Ibid.*

⁶ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 347.

⁷ ARAÚJO, Luís Ivani de Amorim. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 354.

3 Refúgio

O refúgio é um instituto do Direito Internacional Público que importa em na colocação de um estrangeiro em uma situação especial de acolhimento, face a um Estado, em razão da necessidade de proteção por causa de perseguições, de que é vítima em seu próprio país.⁸ Normalmente, decorre de conflitos ou perseguições, as quais, por sua vez, referem-se a questões raciais, religiosas ou políticas. O refúgio ganhou bastante relevância, no decorrer do século XX, pura e simplesmente, porque a mudança tecnológica permitiu que as repressões se tornassem mais massivas, que as vítimas tivessem mais possibilidade de escapar-se e que tais fatos pudessem ser noticiados a um número maior de pessoas, no mundo todo, criando um clamor público.⁹

Não por acaso, a partir da 1ª Guerra Mundial, foi criada uma rede de proteção, composta por organismos internacionais e institutos como o Passaporte Nansen, que culminaram na criação da Organização Internacional dos Refugiados (OIR), por meio da Resolução nº 62/1946 (I), da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) - tendo sido substituída pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, em 1950.¹⁰

O mencionado instituto do refúgio é, em termos práticos, indissociável do conceito de asilo territorial, o qual, consiste no direito que a pessoa perseguida possui de “procurar e encontrar asilo” em outro país.¹¹ O referido direito é mais um daqueles paradoxos do Direito Internacional, porque é declarado no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos do Homem - o que traria consigo a ideia de adesão universal dos Estados-Membros da ONU, ou ao menos, algo próximo disso -, muito embora só tenha sido consagrado, efetivamente, no plano interamericano, pela Convenção de Havana (1928), pela Convenção de Montevidéu (1933) e pela Convenção de Caracas (1954).¹² É de se notar que isso se dá em um continente abalado, vez por outra, por tsunamis autoritárias e perseguições.

Uma vez instalados no país onde buscaram asilo, os perseguidos são regidos por um estatuto próprio - o Estatuto do Refugiado, regulado pela convenção de 28/7/1951 e pelo protocolo de 31/1/1967, no âmbito das Nações Unidas, cuja aplicação é supervisionada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas.¹³

Os direitos incluídos nesse estatuto especial consistem na concessão aos refugiados de tratamento similar aquele dado aos nacionais do país que os acolhe, em termos de liberdade religiosa, acesso aos tribunais, ensino primário, assistência pública, legislação trabalhista, seguridade social e obrigações fiscais. Também se reconhece um tratamento de “nação mais favorecida” em termos de direito de associação e de exercício profissional, entre outros.¹⁴

⁸ PELLET, Alain; DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003. p. 691.

⁹ *Ibid.* p. 691.

¹⁰ PELLET et al., op. cit., p. 692.

¹¹ *Ibid.* p. 692.

¹² *Ibid.* p. 692.

¹³ *Ibid.* p. 692-693.

¹⁴ *Ibid.* p. 693.

Porém, há uma importante ressalva: para que as normas anteriormente mencionadas sejam aplicadas, é preciso que sejam internalizadas, o que não tem ocorrido de forma similar nem mesmo entre entes das comunidades europeias, o que dirá nos diferentes subsistemas jurídicos.¹⁵

Mais ainda, há o problema da lacuna existente entre se negar uma extradição e se conceder um asilo territorial. Não necessariamente, em existindo em havendo disposição que impeça o Estado Nacional de extraditar o refugiado para o país onde estaria sendo perseguido, haverá um direito automático ao asilo, com a fruição das garantias contidas no Estatuto dos Refugiados.¹⁶ Essa lacuna ocorre no ordenamento jurídico brasileiro, em que pese a previsão constitucional de incorporação das normas internacionais no direito interno com *status* privilegiado e toda a construção da Constituição no tocante à incorporação direta de novos elementos, inclusive os seus princípios fundamentais (artigo 4º).

Ou seja, aquele refugiado que estaria sendo perseguido em seu país de origem e que alegue que a prática delituosa imputada, em processo transitado em julgado, teria natureza política, embora possa até não vir a ser extraditado, não necessariamente terá reconhecido o direito de asilo no Brasil e pode ser expulso do território nacional.¹⁷

Inversamente, ainda que a condição de refugiado seja reconhecida oficialmente, nada impede que o ato, promanado por órgão executivo, venha a ser *revisto* pelo Excelso Pretório, no curso de um procedimento de extradição, por força do artigo 5º, XXV, da Constituição, porque “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; e a extradição é um *direito* do Estado estrangeiro, uma vez preenchidas as condições legais e existente tratado de extradição prévio, correlacionado a um *dever jurídico* do Estado asilante, tal como visto anteriormente.

A relação entre o reconhecimento oficial - pelo Poder Executivo - da condição de refugiado político e o reconhecimento da natureza política do fato delituoso que motivaria a extradição - que pode ser feito pelo Poder Judiciário - é tão íntima, que é praticamente impossível imaginar-se uma hipótese em que um estrangeiro, acusado de determinado crime em seu país de origem, que tenha tido reconhecida a sua condição de perseguido político naquele país, não venha a ter os atos delituosos também entendidos como políticos. Um reconhecimento pressupõe o outro. E a recíproca é verdadeira.

Logo, o reconhecimento da condição de refugiado político pelo Poder Executivo, se não *revisto* pelo Poder Judiciário, acaba por servir de premissa para aquele, quando analisa se os fatos delituosos são de natureza política, ou não, influenciando, logicamente, na decisão sobre a extradição.

¹⁵ Ibid. p. 695-696.

¹⁶ WACHOWICZ, Marcos. O Direito de Asilo como Expressão dos Direitos Humanos. D'ANGELIS, Wagner Rocha (Org.). *O Direito Internacional do Século XXI: integração, justiça e paz*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 277.

¹⁷ Ibid. p. 277.

Um dos problemas interpretativos que se seguem, em se verificando o entrelaçamento lógicos dos temas, é que a proteção ao acusado de crime político foi tratada na Constituição, no âmbito das relações exteriores, contrariando o entendimento de que pudesse estar contida no direito interno. Assim, a interpretação do dispositivo constitucional em comento não é uniforme.¹⁸

Há, por conseguinte, um espaço de liberdade, no que tange à interpretação do que seja um *crime político*, de modo que o entendimento do Poder Executivo, ao se conceder o *status* de refugiado político por alegada *perseguição política* a pessoa que se pretende extraditar - por seu turno, sob o fundamento de trânsito em julgado de sentença condenatória por cometimento de *crime comum* -, pode muito bem ser objeto de revisão, por parte do Supremo Tribunal Federal, em procedimento de extradição, desconsiderando-se a natureza política da infração cometida (não se vai rejulgar a causa em juízo de delibação!) e, direta ou indiretamente, a alegação de perseguição de natureza política.

Sem embargo, tudo passa pela definição do que seja, realmente, um crime político.

4 Crime político

Há três correntes na conceituação do que seja crime político: a *objetivista*, a *subjetivista* e a *mista*. A primeira define o crime político como sendo aquele que é “perpetrado contra a ordem política estatal” - ou seja, o bem jurídico tutelado é de natureza política. A corrente subjetivista leva em conta a intenção, porque considera crime político aquele que foi cometido com a finalidade política. Por fim, a corrente mista combina os elementos anteriores em sua conceituação de crime político.¹⁹

A diferença é substancial: pode cada Estado adotar a conceituação que melhor lhe convenha. Assim, tomando como exemplo o caso de um membro de um organização política radical - que coloque uma bomba em uma cabine eleitoral no dia das eleições, com a intenção de protestar contra as condições da prisão de simpatizantes do movimento - não restam dúvidas de que a sua condição pessoal, a intenção declarada e o objeto do atentado induzam à conceituação do ato como um crime político. Por outro lado, é possível afirmar-se o contrário, já que o conceito é fluido. De fato, o terrorismo é expressamente excluído da conceituação de crimes políticos, por acordos internacionais,²⁰ apenas para complicar um pouco mais o que já não é fácil.

De fato, o terrorismo é frequentemente utilizado como categoria válida para excluir da determinada prática delituosa a adjetivação de “política”, o que se observa do rol do artigo primeiro da Convenção Europeia para Supressão do Terrorismo, de 1977, bem como, do artigo 11, da Convenção para a Supressão de Atentados Terroristas por Meio de Bomba, de 1997. Jurisprudencialmente, é de se citar os casos McMullen, Eain e Re Piperno.²¹

¹⁸ WACHOWICZ, op. cit., p. 277.

¹⁹ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 184.

²⁰ *Ibid.* p. 185.

²¹ SHAW, Malcolm Nathan. *International Law*. 15. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 610.

Com efeito, se o mesmo militante assassina, a sangue frio, o açougueiro do bairro, na frente de sua família - por considerá-lo um “burguês”, portanto, um inimigo, a adequação ao conceito de crime político já toma outros contornos.

Normalmente, não são considerados como crimes políticos: atentados contra chefes de Estado; atos terroristas; atos de tortura; crimes contra a paz; crimes de guerra; crimes contra a humanidade; infrações graves da Convenção de Genebra sobre Direito Humanitário (1977); genocídio, apenas para fins de enumeração.²² De fato, é mais fácil, com base nas normas e no costume internacional, definir-se o que *não é* crime político do que, propriamente, saber-se no que consiste. Com efeito, “a caracterização de um crime como crime político é, em si mesma, um ato político”.²³

5 Conclusão

Ou seja, a sua definição de crime político está sujeita a matizes ideológicos, que podem levar um dado país a violar um dever jurídico internacional, a violar o ideal dourado de justiça e a atentar contra a vontade da sociedade internacional de combater-se a impunidade. Sempre que essa característica for observada, é *dever* do Poder Judiciário - quando decidir sobre a extradição de um estrangeiro, que tem contra si um sentença criminal transitada em julgado, em país amigo e com o qual mantém boas relações internacionais - desconsiderar o entendimento do Poder Executivo, no tocante ao reconhecimento da condição de refugiado político por este, até porque, *nenhuma ameaça ou lesão a direito pode ser subtraída do seu julgamento, por força constitucional* - nem mesmo a ameaça ou lesão a direito de Estado estrangeiro, decorrente de tratado de extradição, previamente acertado. Até mesmo, porque o asilo ao estrangeiro, alegadamente perseguido, é, em si, *excepcional* como direito.²⁴

Um critério rigoroso para conceituação do ato delituoso - como político ou comum - é essencial, para que se faça justiça, quando da exercício do juízo de delibação, no curso do procedimento de extradição, sempre levando-se em conta que não compete ao Poder Judiciário brasileiro rejulgar a causa que tramitou perante a justiça de outro Estado soberano, mormente quando se sabe tratar-se de Estado que, habitualmente, concede as mesmas garantias processuais de índole constitucional que o nosso ordenamento concede.

Essa análise criteriosa pode muito bem passar pela caracterização de determinados atos como sendo *terroristas*, vedando sejam adjetivados de “*políticos*”. Tanto que o refúgio e a extradição, nessas condições são regulados pelos termos do parágrafo operativo 2c, da Resolução nº 1.373, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a qual proíbe aos Estados - inclusive os não membros das Nações Unidas - a concessão de asilo a quem pratica atos terroristas.²⁵ Tecnicamente, aliás, há muito mais instrumentos que permitem definir o que seja terrorismo, do que os que conceituam crime político.

²² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Ibid, 2000. p. 185/187.

²³ Ibid. p. 187.

²⁴ KATZ, A. Terrorism and its Effect on Refugee and Extradition Law. *Monograph*, n. 74, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.issafrica.org/Monographs/No74/Chap4.html>>. Acesso em: 30 abr. 2009.

²⁵ KATZ, op. cit., p. 3.

6 Bibliografia

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional público*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 537 p.

ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 418 p.

CHAPARRO, Verônica Zárate. Direito Internacional dos Estrangeiros. In: JUNIOR, Lier Pires Ferreira; ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim (Org.). *Direito Internacional e as novas disciplinas*. Curitiba: Juruá, 2005. 383 p.

KATZ, A. Terrorism and its Effect on Refugee and Extradition Law. *Monograph*, n. 74, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.issafrica.org/Monographs/No74/Chap4.html>>. Acesso em: 30 abr. 2009.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. V. 2. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 1.744 p.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 399 p.

PELLET, Alain; DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003. 1.517 p.

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

WACHOWICZ, Marcos. O direito de asilo como expressão dos direitos humanos. In: ANGELIS, Wagner Rocha. *Direito Internacional do século XXI: integração, justiça e paz*. Curitiba: Juruá, 2003. 387 p.