O PRINCÍPIO DA NÃO-EXTRADIÇÃO POR CRIME POLÍTICO *

MARIANA HERESCU

1. Introdução — a extradição; 2. Critérios para a extradição: o crime político; 3. O princípio da não-extradição por crime político; 4. Conclusão.

1. Introdução — a extradição

A escolha do tema é oportuna porque o instituto da extradição cresce de importância na atualidade, por força do contexto internacional surgido dos antagonismos ideológicos e da disputa pela hegemonia do poder em escala mundial. Isto propiciou uma nova tipologia dos atos anti-sociais vinculados real ou aparentemente àqueles antagonismos.

O crime comum como instrumento de ação na política internacional, envolvendo dois ou mais Estados, torna necessária uma prospecção científica em torno de vários institutos de direito, especialmente o da extradição e o de expulsão de estrangeiros do território nacional. E, ao mesmo tempo, face à atualidade do tema, motiva o estudo de uma variável: o crime político e, mais especificamente, o princípio da não-extradição por crime político.

1.1 *O conceito de extradição*

A palavra extradição deriva do latim *extraditio,* ação de levar de um lugar para outro. Este conceito varia segundo os autores conservando, entretanto, elementos básicos que constituem os pressupostos e requisitos da existência do instituto.

Segundo Manoel Coelho Rodrigues, extradição é o ato da vontade soberana de um Estado, que entrega à justiça repressiva de outro Estado um indivíduo, por este perseguido e reclamado, como acusado ou já condenado por determinado fato sujeito à aplicação da sua lei penal.[1]

* Este trabalho constitui informação sobre a pesquisa "A extradição" (pesquisa de direito comparado), em andamento no Centro de Pesquisa de Direito Público e Ciência Política do Instituto de Direito Público e Ciência Política (INDIPO) da Fundação Getulio Vargas, coordenada pelo Prof. Adilson Vieira Macabu.

1 Rodrigues, Manoel Coelho. *A extradição no direito brasileiro e na legislação comparada.*

Para Maurice Travers, extradição seria o ato pelo qual um indivíduo condenado repressivamente ou processado para fins penais em um Estado é, em execução de um pedido, entregue a este Estado por um Governo estrangeiro, em cujo território ele pode ser encontrado, sendo a entrega consentida com conhecimento de causa para assegurar, de acordo com o fim expresso no pedido, o curso da justiça do país requerente.[2]

Beauchet define a extradição como o ato pelo qual um Estado entrega a um outro Estado, competente para julgá-la e puni-la, uma pessoa indiciada ou reconhecida culpada de uma infração cometida fora do território onde se refugiou.[3]

A extradição para Luiz Jimenez de Assua, consiste "na entrega que um Estado faz a outro Estado de um indivíduo acusado ou condenado, que se encontra em seu território, para que neste país se o processe penalmente e se execute a pena".[4]

A extradição reveste-se das características de um contrato pelo qual, segundo Billot, um Estado se obriga a entregar um indivíduo, acusado ou reconhecido culpado de uma infração cometida fora de seu território, a outro Estado que o reclama e é competente para julgá-lo e puni-lo.

O tratado de extradição é definido por Puig Peña como um acordo entre Estados, pelo qual se obrigam reciprocamente a entregar determinados delinqüentes mediante o cumprimento de certos trâmites. Geralmente trata-se de acordos bilaterais, existindo também os multilaterais. A tendência, atualmente, é no sentido da conclusão de um tratado universal, tratado-tipo, que servirá de modelo para os demais.

E, neste sentido, vale ressaltar a iniciativa da Comissão Jurídica Interamericana, da OEA, que, em 7.2.1973, aprovou o Projeto de Convenção Interamericana sobre a Extradição.

A extradição não deve ser confundida com asilo ou deportação. Asilo refere-se ao refúgio concedido por um país ao nacional de outro país, nas suas dependências diplomáticas — asilo diplomático; ou em seu território — asilo territorial. Pode-se dizer que o asilo territorial acaba onde a extradição começa.

Já a deportação é a expulsão, por um país, de um não-nacional do mesmo, por razões específicas contidas na legislação pertinente.

1.2 *Pressupostos*

Como pressupostos da extradição, temos o princípio da extraterritorialidade da lei penal, e o da nacionalidade do extraditando.

[2] Travers, Maurice. *Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et de guerre.* Paris, 1921. t. 4, p. 302. Apud Rodrigues, Manoel Coelho. *A extradição no direito brasileiro e na legislação comparada.*

[3] Beauchet. *Traité de l'extradition.* 1899. n. 1. Apud op. cit.

[4] Assua, L. Jimenez de. *Tratado de derecho penal.* t. 2, p. 771. Apud *Revista de Direito do M.P.*, n. 19, p. 245.

Sendo a territorialidade o princípio que determina a validade espacial da lei penal, e não podendo as sentenças que impõem sanções punitivas ser executadas fora das fronteiras do respectivo Estado, é preciso encontrar solução para o fato relativamente freqüente de uma pessoa acusada por uma infração penal, ou já condenada, refugiar-se no território de outro Estado. Surgiu, assim, o instituto da extradição como ato de solidariedade jurídica internacional, critério generalizado na doutrina sob o nome de assistência jurídica entre os Estados.

Por outro lado, há, também, a considerar a nacionalidade do extraditando, que, no campo do direito extradicional contemporâneo, atua como elemento desencadeante de duas doutrinas opostas: uma, negativa, que veda a entrega do nacional a um Estado estrangeiro para ser processado; e outra, positiva, que estabelece o direito de extradição do país do qual é súdito o infrator.

Ilustrativo, neste ponto, é a lição de Anor Butler Maciel:

"Prevalece em direito penal, seja interno, seja internacional, o princípio da territorialidade, isto é, de que a lei penal é aplicável aos crimes praticados no território do Estado que a ditou.

"Os casos de *extraterritorialidade* da lei penal são excepcionais, visando ao acautelamento contra os crimes praticados no estrangeiro, que ofendem interesses vitais dos Estados. Assim, extraordinariamente, as legislações penais modernas combinam o princípio da territorialidade com o princípio real ou da defesa, cogitando da punição de certos crimes praticados no estrangeiro.

"Mas, em geral, cada Estado se declara competente para julgar e punir os autores de crimes cometidos em seu próprio território, seja qual for a nacionalidade do delinqüente."[5]

1.3 *Fundamentos jurídicos*

O fundamento jurídico da extradição envolve a questão de sua legitimidade. A concepção romântica dos que contestam a legitimidade da extradição baseia-se no respeito à liberdade do estrangeiro fugitivo e no direito de asilo, em termos absolutos. Esta solução, porém, atenta não só contra as regras do direito internacional, mas também, contra os princípios de solidariedade social, razão pela qual, a legitimidade da extradição é hoje admitida pela maioria dos publicistas.

Segundo Hildebrando Accioly, a legitimidade da extradição justifica-se:
a) por uma consideração de justiça, segundo a qual um indivíduo não tem o direito de subtrair-se às conseqüências do crime que houver cometido;
b) pelo dever de solidariedade dos Estados contra o crime;
c) pelo interesse que tem os Estados em que, por toda parte, a ordem social seja mantida, as leis sejam obedecidas, a justiça seja respeitada.

[5] Butler Maciel, Anor. *Extradição internacional.* 1957. p. 3.

Segundo Fauchille, a extradição se funda num dever de direito internacional, que condiciona o princípio da soberania à observância aos interesses dos outros Estados e à necessidade de cooperação entre todos eles para a boa administração da justiça penal.[6]

2. Critérios para a extradição: o crime político

As relações entre o direito interno e o direito internacional não se apresentam de maneira uniforme. Dependem de critérios próprios a cada Estado. Assim é o do princípio da supremacia constitucional, consagrado pelo sistema legal de alguns países, e que intervém tanto na celebração de tratados, quanto na elaboração das leis internas em matéria extradicional.

Serão vários, pois, os critérios adotados ao surgir a indagação: quando deve ser concedida a extradição? Somente será concedida, é claro, por crimes extraditáveis, ou seja, as infrações penais passíveis de extradição pela lei do Estado, ou por um tratado no qual o Estado é parte, ou por ambos. No caso dos Estados que não condicionam a extradição à existência de um tratado, a lei local especificará quais os crimes extraditáveis.

As leis internas e os tratados excluem certas categorias de delito da extradição. A mais comumente excluída dessas categorias é a dos crimes políticos, princípio universalmente consagrado atualmente. Entretanto, embora os tratados de extradição consignem a exclusão do delito político, não o definem.

2.1 *Conceito de crime político*

Surge, assim, grande dificuldade na definição do crime político que, no dizer de Jimenez de Assua, não pode "...depender de sua descrição objetiva, mas tão-somente do nível do agente, de sua psicologia, do espírito e ambiente político do Estado de refúgio e daquele onde o delito se perpetrou".[7]

A essa dificuldade alude, igualmente, Quintano Ripollés[8]:

"A dificuldade máxima de estruturar a delinqüência política e, mais ainda, a de regulamentar seu tratamento penal, reside, principalmente, na posição, no fundo, igualmente política, em que o tratadista ou o legislador se coloca."

O tema adquire especial transcendência no direito penal internacional, já que, conforme salienta Sebastian Soler, a noção de delito político ultra-

[6] Fauchille, Paul. *Traité de droit international public.* 8. ed. Paris, v. 1, n. 445, p. 990-3. Apud *Revista de Direito do M.P.*, n. 10, p. 21.

[7] Assua, L. Jimenez de. *Tratado de derecho penal.* t. 2, p. 865.

[8] Ripollés, Antonio Quintano. *Curso de derecho penal.* Madri, 1963. t. 2, p. 460.

passa a órbita do direito interno, para tornar-se um conceito pertinente ao direito das gentes.

Na conceituação doutrinária do crime político, distinguimos, segundo Mariano Ruiz Funes[9] três teorias:

2.1.1 Teoria histórica

Segundo ela o delito político não resulta definido, mas apenas descrito em suas várias modalidades através das diferentes épocas da história.

2.1.2 Teoria jurídica

Estabelece a essência jurídico-penal do delito político, dividindo-se em duas classes:
a) teorias objetivas: consideram, para a conceituação do crime político, a natureza do direito violado; consideram, ainda, o sujeito passivo, como possuidor do bem jurídico atingido: o Estado, em sua organização, forma, fins, e o cidadão, como titular de direitos políticos.

Segundo Prins, tanto a consciência popular quanto a consciência jurídica classificam num grupo a parte as infrações políticas, que possuem características que diferenciam-nas das infrações de direito comum.

Assim, o conceito de crime político é variável e convencional. Constitui-se num atentado a determinado ideal político professado por maioria com cuja adesão conta. E essa maioria defende a estabilidade da ordem política contra os ataques de uma minoria oponente.

De um ponto de vista absoluto, o crime político implica um conceito da ordem política divergente da opinião da maioria, e um ato que tende a concretizar este conceito diferente. São crimes políticos, portanto, os que atentam contra a ordem política do Estado, ou suas condições de existência. Para que um crime possa ser considerado como político, é condição essencial ser caracterizado por um ataque dirigido contra qualquer dos elementos integrantes da organização política do país, ou contra qualquer das atividades de seus poderes políticos.

Já Prins classifica os crimes políticos em:
1. crime político puro, constituído por um atentado dirigido única e exclusivamente contra a ordem política. É muito raro;
2. crime político complexo, ou misto, que ocorre em épocas de agitação social. Inclui, no mesmo ato, crime contra a ordem política e crime de direito comum;
3. crime político conexo, o crime comum em estreito vínculo com o dirigido contra a ordem política, ou resultante dos meios adequados para consumá-lo.

Prins destaca a importância do crime político, a partir da dupla posição,

[9] Funés, Mariano Ruiz. *Evolución del delito político.*

doutrinária e legal, em matéria de extradição. Ressalva que os Estados conservarão sempre, em virtude de sua soberania, a liberdade de apreciar a natureza política das infrações.

Na Bélgica, a doutrina de Prins exerceu forte influência. Sob sua inspiração, foi a Bélgica o primeiro país a acolher em sua legislação positiva o princípio do asilo político na lei de 1.10.1833.

A doutrina de Barsanti foi importante contribuição ao conceito clássico de crime político da teoria objetiva. Conceitua crime político como todo ataque contra o Estado, sua forma, poder ou organização política.

Ceniceros e Garrido assinalam o caráter contingente do delito político, cujas conseqüências estão subordinadas ao êxito de seu autor.

b) Teorias subjetivas, fundamentam o conceito de crime político nos elementos psicológicos de seu agente.

Lombroso e Laschi expõem sua teoria sobre o crime político em monografia publicada em 1893: *Il delito politico e la rivoluzione.* Preocupam-se com o estudo da gênese da criminalidade política, classificando os criminosos políticos segundo critérios antropológicos. Definem o crime político como toda lesão violenta ao direito instituído pela maioria para manter o respeito à organização política, social e econômica que esta mesma maioria escolheu.

Ferri entende que a denominação *crime político* deveria ser substituída por *crime político-social.* Acrescenta ainda que a criminalidade político-social, em razão das circunstâncias da época, estaria aumentando em relação à criminalidade comum, sendo necessário levar em conta, para o tratamento especial a ser dispensado ao delinqüente político, as diversas categorias antropológicas.

Florian define crime político em sentido estrito aquele que atinge diretamente a ordem política, ou seja, as instituições e funções de um Estado determinado.

Adota, face ao crime político, uma teoria sintética, já que para defini-lo, o faz associando várias teorias: a do bem ou interesse jurídico, em seu duplo aspecto: objetivo e subjetivo; a do fim; e a do objeto. Classifica os crimes políticos em três grupos, de acordo com o seu objeto:

a) crime político puro, que atinge o organismo político do Estado nos elementos constitutivos de sua existência: *a matéria* (soberania, autonomia e independência) ou *a forma* (suas atividades e seus órgãos constitucionais);

b) crime político impróprio, ou indireto, que tem como objeto os direitos políticos dos cidadãos; e

c) crime social, que tem como objeto a organização político-social do Estado.

2.1.3 Teoria política

a) O crime político liberal: com o advento do Estado liberal e suas instituições, configura-se o conceito moderno de crime político, e destaca-se

a condição especial do delinqüente político, que passa a merecer um tratamento humanitário.

No Estado liberal, o Governo representativo dos cidadãos assume origem popular, reforçada pelo consenso, sendo os cidadãos sujeitos ativos de direitos políticos.

Assim, os atos destinados a atingir o Governo e seus órgãos de poder, bem como os direitos políticos dos cidadãos, constituem o crime político liberal.

Por outro lado, os fins do Estado são múltiplos. O ataque a estes fins é outra característica integrante do conceito de delito político liberal.

b) O crime político autoritário: surgiu nos regimes totalitários que aboliram a liberdade, impondo uma ditadura em que um Governo ou um chefe assumia todos os poderes, convertendo os cidadãos em súditos obrigados à obediência passiva.

Os exemplos mais notáveis de Estado totalitário, no século XX, foram a Itália fascista, a Alemanha nacional-socialista e, ainda, o Estado soviético. Nestes, a criminalidade política revestia-se da maior gravidade. Por outro lado, a principal característica da orientação jurídico-penal do Estado totalitário é a supressão do *princípio da legalidade,* ocorrida na Alemanha nazista e no Estado soviético, constituindo a derrogação de uma das mais importantes conquistas do direito penal vigorante nos países que integravam a civilização ocidental.

O Estado fascista, segundo Funés, não constituía um Estado jurídico, prescindindo dessa condição do Estado liberal; era uma personalidade e um poder, ressuscitando a doutrina orgânica do Estado, de Bluntschli.

O delito político fascista implicava um conceito superjurídico, reflexo do regime de força que, para sustentar-se utilizava superestruturas legais sem conteúdo jurídico, porque lhes faltava o consenso.

No Estado fascista vigorava o princípio da extradição para os crimes políticos cometidos no estrangeiro contra o Partido Nacional Fascista. E qualquer ato contra o Partido constituía crime contra a segurança do Estado.

O Estado nacional-socialista tinha seu fundamento jurídico na vontade do *führer.* Para Schaffstein, professor de direito em Leipzig, "a lei é o que o *führer* ordena" (*Gesetz ist, was der führer befiehlt*). Sendo esta a orientação do direito, e sua fonte única o *führer,* de quem também emana a justiça, o delito político será, conseqüentemente, definido por ele por meio de disposições imperativas.

A essência do Estado alemão nacional-socialista era a autoridade absoluta do *führer,* detentor de todo o poder. O direito penal nacional-socialista tem, como principal missão de natureza política, a proteção do povo alemão e do Estado, como forma de vida deste povo.

Os crimes mais graves são as diversas formas de infidelidade ao *führer,* os crimes contra a raça e as ofensas à honra do povo alemão. E tais ofensas tanto podiam ser a homossexualidade — definida como fraude contra

a fecundidade do povo — como as relações sexuais de um alemão com pessoa de raça estranha (judeu, negro), o que configurava ato de traição à pátria.

O Estado soviético surgido da Revolução Russa, que teve como fundamentos ideológicos o *Manifesto comunista* de Marx e Engels, propunha-se a criar uma ordem social inteiramente nova. Lenin, implantando as idéias do *Manifesto,* preconizou a ditadura do proletariado como período de transição para o comunismo. Para conservar as conquistas revolucionárias, usou meios autoritários, definindo esta ditadura como "um poder que não está limitado por nenhuma lei, por nenhuma regra absoluta: poder que se apóia, diretamente, sobre a violência".

No direito penal soviético prepondera a política criminal sobre o princípio da legalidade (que foi abolido) e a norma jurídica. Neste sentido, o direito penal soviético consiste na realização sistemática da política criminal, adotando-se, como critério de aplicação da norma penal, a periculosidade.

Dentro desta estrutura os delitos mais graves são os contra a ditadura do proletariado e o Estado socialista; conseqüentemente, os delinqüentes que os praticam, os de maior periculosidade, sofrem a aplicação das penas mais graves.

2.2 *Conceito de crime político*: leading cases

Em publicação adotada pelo Departamento de Estado americano, destacamos os seguintes casos, citados como *leading cases* concernentes ao problema de definição de crimes políticos:

"Os crimes políticos são os que ofendem o organismo político, que são dirigidos contra o governo constituído e a soberania, que perturbam a ordem estabelecida e a distribuição de poderes. São atos que objetivam alterar a estrutura dos órgãos do Estado, ou destruir, enfraquecer e desmoralizar uma dessas autoridades, exercer pressão ilícita sobre o funcionamento de seu mecanismo, ou na direção geral do Estado, ou, ainda, têm por objetivo mudar as condições sociais. Em suma, o que distingue o crime político do crime comum é o fato de que aquele afeta somente a organização política do Estado e seus direitos próprios, enquanto que este afeta exclusivamente direitos diversos dos do Estado. . ."[10].

E, ainda, como definição de crime político, num caso chileno de extradição:

"Os crimes políticos não são definidos na nossa legislação positiva, nem nas convenções e tratados internacionais previamente mencionados, mas está convencionado. como princípio geralmente aceito, que um crime po-

10 Whiteman, Marjorie M. *Digest of International Law,* v. 6.

lítico é aquele dirigido contra a organização política do Estado, ou contra os direitos políticos de seus cidadãos, e que o bem jurídico atingido é a normalidade constitucional do país afetado. Estão, também, incluídos no conceito os atos que têm por finalidade a alteração da ordem política ou social estabelecida no país.

Ademais, a maioria das autoridades considera que, para distinguir entre crime político e crime comum, é necessário levar em conta as metas e motivos das pessoas acusadas, isto, é, considerar o elemento objetivo do crime, assim como o subjetivo.

Crimes sociais e políticos obedecem a motivos de interesse político e coletivo, e caracterizam-se por um sentido altruístico ou patriótico que os anima, enquanto que os crimes comuns são motivados por sentimentos egoísticos, mais ou menos excusáveis (emoção, amor, honra) ou reprováveis (vingança, ódio, ganância).

Nesta área (dos crimes políticos) devemos identificar:

crimes políticos próprios, ou puramente políticos: dirigidos contra a forma e organização política do Estado;

crimes políticos impróprios: que perturbam a tranqüilidade econômica e social;

crimes políticos complexos ou mistos: que atingem, ao mesmo tempo, a ordem pública e a lei penal, tal como o assassínio do Chefe de Estado, por motivos políticos; e

crimes políticos conexos: que são crimes comuns, cometidos no curso de atentados contra a segurança nacional ou relacionados com crimes políticos, sendo necessário o exame do intento, a fim de determinar se há conexão entre o crime comum e o político." (Extradição de Hector Campora e outros, 1957.)[11]

No Brasil, o Min. Themistocles Brandão Cavalcanti em magistral parecer exarado — quando Procurador Geral da República — no Pedido de Extradição nº 147, sendo o país requerente a Dinamarca, manifestou-se sobre a definição de crime político. Concluiu que definia sua natureza, o seu fim político, as suas conseqüências políticas imediatas. Assim, eram crimes políticos os que atingiam: a) a estrutura política do Estado; b) suas instituições; c) sua existência; d) sua independência; e) sua soberania.

Na apreciação do crime político considerou, mais do que o objetivo do crime, o direito lesado e os interesses violados pela infração.

Adota, portanto, o Min. Themistocles Brandão, o critério objetivo para a classificação do crime político, que se configura, ou não, de acordo com a natureza do direito lesado e as instituições atingidas, constituindo o bem jurídico protegido, o Estado, como pessoa de direito interno ou de direito internacional.[12]

[11] Op. cit.

[12] In *Pareceres do Procurador Geral da República, Dr. Themistocles Brandão Cavalcanti* — 1946/1947. p. 390.

2.3 *Conceito de crime político no direito positivo*

As legislações positivas da maioria dos países não definem o crime político. Ao invés, encontramos nos diferentes tratados a definição do que não são crimes políticos, com a inclusão da fórmula denominada *cláusula do atentado,* adotada pela lei belga de 22 de março de 1856:

"Ne sera pas reputé politique, ni fait connexe à um semblable délit, l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celle d'un membre de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait, soit de meurtre, soi d'assassinat, soit d'empoisonnement."[13]

Entretanto, como exceção, encontramos na Lei da Extradição da Alemanha, de 1929, a seguinte definição:

"Crimes políticos são aquelas inflações dirigidas diretamente contra a existência ou a segurança do Estado, contra Chefe ou membro do Governo do Estado, contra uma instituição prevista na Constituição, contra os direitos dos cidadãos de eleger e votar, ou contra as boas relações com os Estados estrangeiros."

2.4 *Conceito de crime político na legislação brasileira*

O Código Penal Brasileiro de 1890 dividiu os crimes políticos em *crimes contra a segurança externa* e *contra a segurança interna do Estado.* Assim, pertencem à primeira classe:

"I. A prática de um fato que se dirija diretamente:
1º a sujeitar o Estado, ou parte dele, ao domínio estrangeiro;
2º a quebrantar ou enfraquecer a sua independência;
3º a quebrantar ou enfraquecer a sua integridade."

Como fatos que tendem a esses fins são enumerados:

a) entrega ao inimigo de qualquer porção do território nacional ou de qualquer coisa sujeita ao domínio do Estado; b) prestação de auxílio à nação inimiga; c) revelação à nação inimiga de segredos que interessam à conservação política do Estado, de documentos, planos, informações, etc.; d) dar entrada a espiões e emissários inimigos.
II. Tomar armas contra o Estado sob bandeira inimiga.
III. Provocar diretamente guerra ou hostilidade contra o Estado.
IV. Expor o Estado à guerra e hostilidade, considerando-se como tendentes a esse fim: a) a violação de tratados e imunidades dos embaixadores;

[13] Apud Siqueira, Galdino. *Tratado de direito penal.* t. 1, p. 215.

b) o ultraje à bandeira ou símbolo de nacionalidade de nação estrangeira; c) entrada jurisdicionalmente em país estrangeiro sem autoridade legítima; d) o exercício da pirataria.
V. Reduzir as forças do Estado, qualificando-se como ato que a isso se propõe: a) a promoção de deserção ou insubordinação das praças em tempo de guerra; b) concessão de asilo e transporte de desertores; c) comprar as praças do exército federal, armamentos, munições de guerra, etc.
VI. Aliciar gente para o serviço militar estrangeiro.
VII. Transgredir ordens do Governo tendentes a garantir o resultado das operações de guerra.
VIII. Comprometer, em qualquer tratado ou convenção, a honra e a dignidade nacional.
IX. Reconhecer o cidadão brasileiro algum superior fora do país.
X. Os crimes contra a Constituição da República e forma de seu governo ou a insurreição.
XI. Os crimes contra o livre exercício dos poderes públicos ou a rebelião.

Constituem crimes contra a segurança interna do Estado:

I. o de conspiração;
II. o de sedição;
III. o de resistência;
IV. o de tirada de presos e arrombamento de cadeias ou prisões públicas. (Títulos 1º e 2º do Livro 2º do Código)[14]

O art. 2º § 2º do Decreto-lei nº 394, de 30.4.1938, adota, a exemplo da legislação belga, a cláusula do atentado, estabelecendo a obrigatoriedade de sua aplicação.

O Decreto-lei nº 941, de 13.10.1969, em vigor, a reproduz, no § 3º de seu art. 88, tornando, entretanto, sua aplicação facultativa, a critério do Supremo Tribunal Federal:
"O Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crimes políticos os atentados contra chefes de Estado ou qualquer 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 ou social."

3. O princípio da não-extradição por crime político

3.1 *Histórico*

A origem da isenção de extradição para crimes políticos — direito de asilo — surgiu na filosofia dos enciclopedistas, e desenvolveu-se sob a

[14] Romeiro, Marcondes. *Dicionário de direito penal.* Apud Rodrigues, Manoel Coelho. *A extradição no direito penal brasileiro e na legislação comparada.* p. 478.

influência da doutrina belga, estabelecida por Prins, como vimos anteriormente, que adotou o princípio da não-extradição dos criminosos políticos na Lei de Extradição de 1833. Tal dispositivo influenciou grandemente a evolução da legislação extradicional.

Muitos países incorporaram em seus tratados de extradição o princípio belga; a Alemanha, entre eles...

O que o legislador belga entendeu por "crime político", infere-se do direito público e penal da Bélgica à época da promulgação da lei de 1833. Usando o termo não no sentido legal, mas no político, o legislador referia-se a alta traição, traição capital, atos contra a segurança nacional externa, rebelião e incitamento à guerra civil.

A aceitação do princípio encontra seu fundamento no fato de que, ao crime político, não são ajustáveis critério permanentes ou estáveis. Com efeito, conforme já assinalamos neste trabalho, a principal característica do crime político é a sua contingência. Basta dizer que sua punição depende de seu insucesso: se o criminoso político tiver êxito em seus intentos, transforma-se, *incontinenti,* em herói. Sempre oportuno é o exemplo de Napoleão, que ao sair da ilha de Elba era considerado pela imprensa parisiense da época, o "bandido corso", mas, ao chegar triunfante em Paris, transformou-se no "grande Imperador".

A crítica ao princípio da inextraditabilidade do criminoso político assenta no fato de constituir o crime político violação da lei da maioria.

Como assinala Nelson Hungria: "A razão de sua punibilidade (do crime político) é o direito da maioria à manutenção da ordem político-social por ela aceita e adotada. Não pode ser lícito a um só ou a alguns indivíduos mudarem a forma de governo ou estrutura social que a maioria dos cidadãos, mediante expresso ou tácito consenso, se quis dar a si mesma. Ainda outra razão jurídica: a repressão penal na espécie deriva do *constitucionalismo,* que é uma força específica dos Estados modernos, impondo sistemas, processos e métodos jurídicos às mudanças ou reformas político-sociais".[15]

3.2 *Legislação no Brasil*

A lei nº 2 416, de 28.6.1911 consagrou o princípio da não-extradição por crime político, ao dispor, em seu art. 2º:

"A extradição não pode ser concedida nos casos seguintes:

. . . . . .

V — Quando a infração for:

. . . . . .

c) política."

[15] Hungria, Nelson. *Comentários ao código penal,* v. 1, t. 1, p. 190.

O Decreto-lei nº 394, de 30.4.1938, igualmente, dispôs, em seu art. 2º:

"Não será, também, concedida a extradição nos seguintes casos:

. . . . . .

VII — quando a infração for:

. . . . . .

c) crime político. . ."

Na legislação vigente, nossa lei extradicional específica (Decreto-lei nº 941, de 13.10.1969) dispõe:

art. 88. "Não se concederá a extradição:

. . . . . .

VII — quando se tratar de crime político".

O princípio foi consagrado por nossa tradição constitucional que, na Emenda nº 1, de 17.10.1969, art. 153 § 19, dispõe:

"Não será concedida a extradição. . . por crime político ou de opinião."

3.3 *Outras legislações*

A não-extradição dos criminosos políticos não foi considerada, nas legislações de diversos países, como regra de caráter absoluto. Assim, temos:
a) a lei suíça, de 1892, que adotando o critério da *predominância* (de que nos ocuparemos mais adiante) não concede a extradição por crime político. Entretanto, se a infração constituir, predominantemente, um crime comum (*crime de droit commum*) o Tribunal Federal poderá conceder a extradição.
b) a lei inglesa (*Extradition Act*) de 1870, no art. 3º, n. 1, estatui que "não pode ter lugar a entrega de um criminoso fugitivo, se a infração for de caráter político, ou se ele provar, de modo a convencer o magistrado policial, ou o Tribunal perante o qual comparecer em virtude de pedido de *habeas-corpus,* ou o Secretário de Estado de que a requisição de sua entrega foi de fato feita, tendo-se em vista processá-lo ou puni-lo por uma infração de caráter político".
c) a lei finlandesa de 1922 torna um crime político extraditável se ele constituir uma atrocidade.
d) a lei de extradição da França, de 10.3.1927, dispõe em seu art. 5º:

"Não será concedida a extradição:

. . . . . .

§ 2º se o crime ou delito tiver um caráter político, ou se resultar das circunstâncias que a extradição é requerida por motivos políticos."

"No que concerne os atos cometidos no curso de uma insurreição ou de uma guerra civil, por uma ou outra das partes empenhadas na luta e no interesse de sua causa, só poderão ensejar a extradição se constituírem atos de odiosa barbárie e vandalismo, proibidos segundo as leis de guerra, e somente se a guerra civil tiver acabado."

e) o Código Penal Italiano de 1930 não excluía da extradição os crimes políticos.[16]

f) a lei de extradição do Canadá (*Extradition Act*, de 1966) em seu art. 15 refere os crimes não passíveis de extradição: "se ficar provado que o crime for de natureza política ou que se pretende punir o acusado por crime de natureza política. . ."

g) na Austrália prevalece o mesmo princípio vigorante na comunidade britânica (*commonwealth*) instituído pela Inglaterra: há proteção ao criminoso fugitivo, se ficar provado que o verdadeiro objetivo do pedido de extradição é puni-lo por crime político ou de natureza política.

h) na Índia, a lei de extradição (*Extradition Act*) de 1962, em seu Capítulo V, determina: "um criminoso fugitivo não será entregue ou deportado em virtude de crime de natureza política."

i) nos Estados Unidos inexiste lei substantiva regulando a extradição, que é tão somente admitida em virtude de tratado. Entretanto, o princípio da não-extradição por crime político (ou por "infração de caráter político") é encontrado nos tratados, em cláusula expressa e consagrado nos precedentes.

j) na Áustria, não há atualmente uma lei própria de extradição, que se encontra em elaboração. O entendimento do art. 9º da Constituição da Áustria, entretanto, nos faz concluir pela não-extradição de atos de "culpabilidade política".

l) a Constituição mexicana, em seu art. 15, não autoriza a celebração de tratados para a extradição de "réus políticos".

m) o Projeto da Convenção Interamericana sobre Extradição, aprovado pela Comissão Jurídica Interamericana, em 7.2.1973, prevê, no art. 10 § 4º, a não-extradição por crime político.

3.4 *Competência para apreciar a natureza da infração*

A competência para discernir se uma infração penal tem ou não caráter político cabe, segundo Maurice Travers, a ambos os Estados, requerente e requerido.

Tratando-se da prova, observamos que, se a prova em juízo mostra que os crimes imputados ao acusado são de natureza política, o ônus da prova

[16] Jones, J. Ervyn. Modern developments in the law of extradition. In: *Transactions of de Grotius Society*. v. 27, p. 120-1.

em contrário cabe ao país requerente. Entretanto, as leis e os tratados só se referem à competência do Estado requerido para apreciar o caráter da infração que deu causa ao pedido de extradição. Essa competência do Estado requerido, expressa na fórmula genérica "a extradição não será concedida"... apareceu, pela primeira vez, no *Extradition Act* britânico de 1870 e consagrada pelo Instituto de Direito Internacional na XIV resolução da Reunião de Oxford, em 1880.

No Brasil, a Lei nº 2 416, de 28.6.1911, o Decreto-lei nº 394, de 30.4.1938 e, finalmente, o Decreto-lei nº 941, de 13.10.1969,[17] ora em vigor, atribuem ao Supremo Tribunal Federal a competência para apreciar o caráter da infração.

4. Conclusão

O princípio da inextraditabilidade dos criminosos políticos acha-se estreitamente vinculado à definição do crime político, que constitui sua premissa maior.

Encontramos este princípio consagrado na legislação dos Estados liberais, do fim do século XIX. Sofre, entretanto, hiatos com o surgimento dos Estados autoritários, como o nacional-socialista, com a derrogação da lei de extradição alemã, de 1929, promulgada sob a inspiração da República de Weimar, e repristinada após a queda do *III Reich.*

O Estado fascista, com poderes superjurídicos emanados da vontade do *Duce,* aboliu, também, em sua legislação positiva, o princípio da não-extradição dos delinqüentes políticos. É óbvio que, ao defrontar-se com o delinqüente político, que ameaçava a própria segurança do Estado, o *jus puniendi* não poderia sofrer a limitação da territorialidade.

No Brasil, com o Estado-Novo, fundado nos princípios do autoritarismo político, subsitiu a estrutura jurídica liberal, sem que o princípio da inextraditabilidade dos criminosos políticos não sofresse solução de continuidade. Encontramo-lo expresso no art. 2º, nº VII, *c,* do Decreto-lei nº 394, de 30.4.1938, promulgado sob a égide da ordem constitucional instituída pela Carta de 1937. E o Decreto-lei nº 941, de 13.10.1969, em vigor, reedita-o em seu art. 88, nº VII.

A atual legislação extradicional brasileira, assim como a da grande maioria dos países, não define o crime político. Quando muito, ao adotar a "cláusula do atentado", exclui da categoria de crime político certos atos, que enumera.

Cada Estado deve ter o direito de definir o crime político. É pouco provável, entretanto, que uma definição, por mais ampla, possa incluir todas as circunstâncias que os tribunais de diferentes países — com seus diferentes conceitos de ordem pública — considerem inseridas no conceito de crime político.

[17] Decreto-lei nº 941, art. 88, § 2º: "Caberá exclusivamente ao Supremo Tribunal a apreciação do caráter da infração."

Atualmente a problemática que envolve o crime político adquire especial relevância, face à complexidade das relações internacionais e dos interesses políticos atuantes.

Nesta ordem, consideradas as várias classificações dos crimes políticos propostas deste trabalho, notamos a cada vez menor incidência do crime político *puro,* ou *propriamente dito,* que sofre degradação de seu conteúdo teleológico, resultando no crime político *complexo, conexo* ou *social,* como definido por Florian.

Nos dois primeiros casos, ou seja, no crime político *complexo* ou *conexo,* o critério adotado na maioria dos países, quanto à vigência do princípio, é o sistema da predominância ou do fato principal, fundado na doutrina da oportunidade, formulada por Maurice Travers: admite-se a extradição quando o delito de direito comum assumiu caráter de maior gravidade, preponderando sobre o delito de natureza política, ao qual está vinculado, ou do qual faz parte, como elemento constitutivo.

A legislação extradicional brasileira seguiu esta orientação. Assim, a Lei nº 2 416, de 28.6.1911, na parte final do art. 2º dispõe: "A alegação de fim ou motivo político não impedirá a extradição quando o fato constituir, principalmente, uma infração da lei penal."

O Decreto-lei nº 394, de 30.3.1938 adotou o dispositivo da lei anterior, ampliando-o:

art. 2º, § 1º "A alegação do fim ou motivo político não impedirá a extradição quando o fato constituir principalmente uma infração comum da lei penal, ou quando o crime comum, conexo dos referidos no inciso VII, constituir o fato principal."

Finalmente, o Decreto-lei nº 941, de 13.10.1969, reproduziu, de forma sintética, o mesmo preceito, no § 1º do art. 88:

"A exceção do inciso 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."

Já quanto à noção de crime social, notamos que, enquanto a do delito político é tão antiga quanto a própria organização social, a deste último é característica do mundo moderno.

Entretanto, torna-se difícil distinguir entre o crime político e o social, em determinados casos. O único critério possível para estabelecer a distinção é o objetivo: enquanto o primeiro atinge uma ordem local predeterminada em certo país, o segundo vulnera a ordem social numa perspectiva internacional ou supranacional, além das fronteiras.

O delito político tem como principal característica sua contingência: sendo predominantemente nacional, é inócuo em outro país onde não ofende a ideologia e as instituições dominantes.

Já o delito social é internacional, afetando a própria sociedade em suas bases fundamentais, e sua repressão interessa igualmente a todos os Estados. A apreciação de sua natureza e conseqüente repressão ultrapassa a esfera da ordem interna. Ameaçando todo o contexto social, assumindo formas diversas e sempre renovadas, acompanhando as mutações cada vez mais rápidas e freqüentes do mundo civilizado, o delito social interessa diretamente à ordem internacional. E cabe a esta, através de seus tratados e convenções, apreciá-lo, defini-lo e, finalmente, reprimi-lo.

UM LIVRO SOBRE ARTE QUE É EM SI MESMO UMA OBRA DE ARTE

Editado pela UNESCO, **Les arts et la vie — place et rôle des arts dans la société** tem como autores Herbert Read, Kamaladevi Chattopadhyay, Pier Lugi Nervi, Basilio Uribe, Richard Buckminster Fuller, André Maurois, William W. Melnitz, Grigory Kozintsev, Yehudi Menuhin, algumas das autoridades mais respeitadas do mundo contemporâneo em assuntos artísticos. Eles analisam nessas páginas os domínios da arte que lhes são mais familiares e mostram, por meio do texto e da imagem, como a arte sob suas diversas formas e em suas diversas manifestações simboliza o espírito do homem e ajuda-o a atingir seus objetivos. Descreve-se, também, de maneira facilmente inteligível, as múltiplas funções da arte, levando-se em conta, para explicá-las, diferentes disciplinas, profissões, tradições e formas estéticas que se sucederam ao longo da História.

Paralelamente às formas consagradas, estudaram-se formas e domínios da arte que são relativamente menos conhecidos e compreendidos, como o **desenho industrial** e as novas produções artísticas dos meios de informação, a fim de saber em que enriquecem a vida cotidiana de todos os homens.

Graficamente belíssimo, contando com inúmeras ilustrações coloridas, o livro se constitui em verdadeira obra de arte em si mesmo.

À venda nas livrarias da Fundação Getulio Vargas, representante da UNESCO no Brasil.