O Caso Battisti e o Direito Internacional dos Refugiados

A cobertura da mídia a respeito do reconhecimento do *status* de refugiado pelo Brasil ao italiano Cesare Battisti [Processo perante o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) 08000011373/2008-83] e de seu impacto no pedido de extradição feito pela Itália [Processo perante o Supremo Tribunal Federal: Extradição 1.085] tem se baseado em questões políticas a favor ou contra o posicionamento do Brasil, desconsiderando aspectos jurídicos relevantes, em especial a aplicação do Direito Internacional dos Refugiados (DIR).

O DIR é um ramo do Direito Internacional, cujas raízes históricas são encontradas no início do século XX com o aparecimento do instituto do refúgio, que passou a conviver, sobretudo na América Latina, com o instituto do asilo. As normas internacionais a respeito de refúgio foram sistematizadas pela Convenção sobre o Estatuto de Refugiados de 1951 (Convenção de 51), e seu Protocolo sobre o Estatuto de Refugiados de 1967 (Protocolo de 67), ambos ratificados pelo Brasil e implementados pela Lei 9.474/97.

Em conformidade com a Convenção de 51, uma pessoa é refugiada se tiver bem-fundado temor de perseguição em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social. Ademais, a pessoa deve necessitar da proteção (não estar enquadrada nas cláusulas de cessação) e merecer a proteção (não recair nas cláusulas de exclusão).

As cláusulas de cessação reforçam a ideia de que as razões para se reconhecer o *status* de refugiado têm necessária relação com a situação objetiva de seu país de origem e/ou residência habitual, além de retomarem a norma básica do sistema internacional de proteção da pessoa humana: a complementaridade à proteção interna. Quando as ameaças que informam o bem-fundado temor de perseguição deixam de existir, a proteção do refúgio não é mais necessária e pode cessar.

Já as cláusulas de exclusão buscam consolidar o aspecto sistêmico da proteção internacional da pessoa humana, evitando que pessoas que tenham incorrido em determinados ilícitos fiquem impunes em razão da proteção conferida pelo refúgio. Assim, pessoas que cometeram crimes contra a paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, crimes graves de Direito comum fora do país de refúgio, ou se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas não podem ser refugiadas.

Cumpre, ainda, ressaltar que o reconhecimento do *status* de refugiado é um ato declaratório — não é o reconhecimento que torna a pessoa refugiada, visto que o *status* já existia, uma vez verificados os requisitos previstos pelo Direito. Deste modo, o reconhecimento do *status* de refugiado deve ser pautado em hipóteses determinadas pelo Direito, sendo um exercício de verificação da adequação do pedido às hipóteses legais. Em caso positivo, deve ser reconhecido o *status* de refugiado.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A Lei 9.474/97 acresceu novos elementos à normativa internacional clássica sobre refugiados. No que respeita às hipóteses de reconhecimento do *status* de refugiado, acresceu-se a possibilidade de reconhecimento em face de grave e generalizada violação de direitos humanos; e quanto às cláusulas de exclusão, a lei brasileira incluiu a previsão de impossibilidade da condição de refugiado às pessoas que tenham cometido crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas.

A Lei 9.474/97 também trouxe dispositivos que efetivam o princípio básico do DIR: o *non-refoulement* (a não-devolução ou o não-rechaço). Neste particular, todos os solicitantes de refúgio devem ter direito a ter seu pedido analisado, e os refugiados não podem ser enviados para locais em que sua vida, liberdade ou segurança corram risco. Entre as manifestações deste princípio, destacam-se: a suspensão, em face do pedido de refúgio, dos procedimentos administrativos ou penais, até a decisão final do processo previsto na Lei 9.474/97 (análise pelo Conare, podendo haver recurso ao ministro de Estado da Justiça); e a impossibilidade de extradição fundada nos mesmos motivos do refúgio para local em que o indivíduo corra risco de ser perseguido.

Em vista do exposto, o Caso Battisti coloca duas questões fundamentais: (i) É possível extraditar um refugiado? e (ii) O reconhecimento do *status* de refugiado ocorreu de forma coerente com as normas jurídicas aplicáveis?

A resposta à primeira questão deve ser iluminada pelo artigo 33 da Lei 9.474/97, do qual se conclui que os refugiados não podem ser extraditados caso o pedido de extradição tenha relação com os fundamentos do reconhecimento do *status* do refugiado, e pelo princípio do *non-refoulement*. Há de se notar que o STF reconheceu a constitucionalidade do referido artigo 33, atestando a ausência de violação do princípio constitucional da separação dos poderes, e adotando a tese da co-relação entre o fundamento da extradição e do refúgio (Questão de Ordem na Extradição 785 e na Extradição 1.008).

Deste modo, em tese, é preciso verificar a existência de coincidência entre os fundamentos do refúgio e do pedido de extradição para que se possa verificar a possibilidade de extradição sem prejuízo ao sistema de proteção aos refugiados no Brasil. Como se verifica da decisão do ministro de Estado de Justiça no processo administrativo e do pedido de extradição feito pela Itália, há coincidência de fundamento, e, portanto, a extradição não é permitida.

Em face do reconhecimento do *status* de refúgio ao italiano Cesare Battisti, mesmo que em grau recursal, por ato do ministro de Estado da Justiça, cumpre ao STF não reconhecer do pedido de extradição e extinguir o processo de Extradição 1085, sem julgamento de mérito (conforme precedente: Extradição 1008), sob pena de, não o fazendo, contrariar o DIR e fazer com que o Brasil incida em um ilícito internacional.

A solução acima não afasta a segunda indagação uma vez que há razão para se afirmar que o pedido de refúgio tenha sido deferido contrariando os fundamentos legais. Entretanto, não será na esfera do processo de extradição, que o mérito a respeito do ato administrativo do Ministro de Estado de Justiça poderá ser analisado.

A extradição de Cesare Battisti foi pedida pela Itália tendo em vista a condenação definitiva do

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

extraditando pela prática de quatro homicídios premeditados, ocorridos entre 1977 e 1979. O ministro de Estado da Justiça comentou ainda, em sua decisão, a prática de atos terroristas, afastando-a ao caracterizar tais atos como crimes políticos. Ainda que as ações não se caracterizem como terrorismo, os homicídios podem ser considerados como graves crimes de delito comum e, portanto, impedir o reconhecimento do *status* de refugiado em função da normativa internacional. Em relação à normativa interna, tal conclusão também é possível tanto pelo enquadramento dos atos como crime hediondo quanto pelo fato de tais atos poderem ser tidos como atos contrários aos princípios e propósitos da ONU.

Neste particular, caberia à Justiça Federal analisar em processo específico o ato declaratório administrativo do ministro que reconheceu o *status* de refugiado. Caso se julgue pela anulação de tal ato, após transitada em julgado a sentença, estaria aberta a possibilidade de se considerar o pedido de extradição de Cesare Battisti como um estrangeiro não protegido pelo refúgio.

A possibilidade de anulação decorre do fato de que, como mencionado, o reconhecimento do *status* de refugiado é um ato declaratório vinculado aos preceitos da norma, em especial a Lei 9.474/97. Na medida em que o reconhecimento não observa o fundamento legal deve haver possibilidade de exame pelo Judiciário. Essa apreciação seria única no histórico jurisprudencial brasileiro uma vez que os poucos casos relativos a refúgio que chegaram ao Judiciário foram contestações a pedidos de refúgio indeferidos, baseados na máxima constitucional de que nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito está excluída de apreciação do Judiciário.

Concluindo, o STF, no processo de Extradição 1.085, mantido o *status* de refúgio de Cesare Battisti, deve não reconhecer o pedido de extradição, extinguindo o processo sem julgamento de mérito. Fica, portanto, afastada a extradição de um refugiado. Ademais, deve ser levado ao conhecimento do Judiciário o ato administrativo do ministro de Estado de Justiça, para análise dos fundamentos do reconhecimento do *status* de refugiado. Em sua decisão, o ministro teceu duas linhas de argumentação: (i) os crimes pelos quais Cesare Battisti foi condenado na Itália são crimes políticos (trecho em que confunde os institutos de asilo e refúgio); e (ii) mesmo que tais crimes não sejam considerados crimes políticos, há dúvidas se houve o devido processo legal. Deste modo, com fundamento no princípio *in dubio* pró refúgio, o Ministro deferiu o pedido de Battisti e o reconheceu como um refugiado.

Assim, caso o ato do ministro de Estado de Justiça — ato administrativo da União — seja questionado perante o Judiciário brasileiro, dever-se-á analisar se os crimes cometidos por Cesare Battisti foram crimes políticos, e se houve respeito ao devido processo legal na Itália. Neste segundo ponto, é relevante a manifestação da Corte Européia de Direitos Humanos, exarando que os processos contra Battisti não violaram os direitos humanos. Além disto, deve-se recordar que a perseguição política alegada deve persistir nos dias atuais, não bastando afirmar que na época houve perseguição política. Caso contrário, estar-se-ia atribuindo ao bem fundado temor uma atualidade que não lhe compete.

Em ambas as análises, o Judiciário brasileiro deve zelar pela observância das normas às quais o Estado brasileiro se obrigou ao ratificar a Convenção de 1951, ressaltando-se que o artigo 38 deste tratado determina que qualquer litígio entre as partes nesta Convenção, relativo à sua interpretação e aplicação, que não tenha podido ser resolvido por outros meios, será submetido à Corte Internacional de Justiça, a pedido de uma das partes no litígio.

Tanto a extradição de um refugiado, quanto o uso indevido da proteção do refúgio pelo reconhecimento

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

fora das hipóteses legais, colocam em risco a proteção conferida a refugiados fundamentadamente reconhecidos não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, seja por permitir precedentes que violam a proteção conferida pelo refúgio, seja pelo descrédito daqueles que buscam o refúgio ou por contribuir ao aumento da discriminação enfrentada pelos refugiados no país de acolhida.

Date Created
11/06/2009

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.