

# **A natureza política da decisão do presidente da República que nega a extradição de estrangeiro: o caso Cesare Battisti**

## **The political nature of the Presidential decision to deny the extradition of a foreign national: the case of Cesare Battisti**

**Martonio Mont'Alverne Barreto Lima** <sup>1</sup>  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR/Brasil)  
barreto@unifor.br

**José Flávio Fonseca de Oliveira** <sup>2</sup>  
Universidade Federal do Ceará (UFC/Brasil)  
flavio.fonseca@hotmail.com

### **Resumo**

No Brasil, a decisão do Presidente da República de negar a extradição de estrangeiro sob o fundamento de crime político está diretamente ligada ao exercício da soberania e constitui prerrogativa política. Este tema ganha relevância diante da controvérsia quanto aos limites da atuação do Supremo Tribunal Federal – STF nesse tipo de situação. O problema central está em determinar se o STF pode revisar tal decisão, considerada política, especialmente em casos que envolvem a proteção de direitos fundamentais e tratados internacionais. A relevância deste estudo reside em clarificar os limites entre os Poderes Executivo e Judiciário, reforçando o entendimento da separação de poderes e o controle democrático nas decisões de alta política. O objetivo é demonstrar que a decisão presidencial de negar a extradição por crime político é insindicável pelo Judiciário, enfatizando a responsabilidade política do Chefe de Estado perante a soberania nacional e as relações internacionais. A pesquisa baseou-se na análise de dispositivos constitucionais, de jurisprudência do STF, de literatura especializada nacional e estrangeira e de estudo de casos paradigmáticos, como a

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade de Frankfurt. Professor Titular da Universidade de Fortaleza. Procurador do Município de Fortaleza. Universidade de Fortaleza. Programa de Pós-Graduação em Direito. Avenida Washington Soares, 1321, Bairro Edson Queiroz, CEP 60811-905, Fortaleza-CE, Brasil.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Juiz Federal Substituto – Justiça Federal do Ceará. Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Direito. Rua Meton de Alencar, s/n, Centro, CEP 60035-160, Fortaleza-CE, Brasil.

extradição de Césare Battisti. Constatou-se que a decisão presidencial é eminentemente política, não cabendo revisão judicial, salvo quando direitos fundamentais forem violados. O STF limita-se a analisar a legalidade, sem interferir no mérito político da decisão. Concluiu-se que a insindicabilidade da decisão presidencial resguarda a separação dos poderes e a autonomia do Executivo em questões de alta política, reafirmando o caráter soberano da decisão e sua legitimidade democrática perante o controle político-eleitoral.

**Palavras-chave:** Extradição; Separação dos poderes; Responsabilidade política.

## Abstract

In Brazil, the President of the Republic's decision to deny the extradition of a foreign national on the grounds of a political crime is directly tied to the exercise of sovereignty and constitutes a political prerogative. This issue gains significance considering the controversy surrounding the limits of the Federal Supreme Court's (STF) authority in such cases. The central question lies in determining whether the STF can review this decision, deemed political, particularly in cases involving the protection of fundamental rights and international treaties. The importance of this study lies in clarifying the boundaries between the Executive and Judicial branches, reinforcing the understanding of the separation of powers and the democratic oversight of high-level political decisions. The study seeks to demonstrate that the presidential decision to deny extradition for political crimes is not subject to judicial review, highlighting the political responsibility of the Head of State in matters of national sovereignty and international relations. The research draws upon an analysis of constitutional provisions, STF jurisprudence, specialized national and international literature, and case studies of landmark decisions, such as the extradition of Cesare Battisti. It was found that the presidential decision is fundamentally political, and judicial review is limited, except in cases where fundamental rights are violated. The STF's role is restricted to assessing the legality of the decision without interfering with its political merit. The study concludes that the non-reviewability of the presidential decision upholds the separation of powers and ensures the autonomy of the Executive in matters of high-level politics. This approach reaffirms the sovereign nature of the decision and its democratic legitimacy within the framework of political and electoral accountability.

**Keywords:** Extradition; Separation of Powers; Political Accountability.

## Introdução

Este artigo aborda a natureza política da decisão do Presidente da República que nega extradição de estrangeiro sob o fundamento de ser crime de natureza política, decisão insuscetível de revisão pelo Supremo Tribunal Federal – STF. O objetivo é demonstrar que, no âmbito interno, a decisão do Chefe de Estado brasileiro que recusa a extradição, seja na

primeira ou na terceira fase do procedimento, não está sujeita a juízo jurídico, mas exclusivamente a um juízo político e de responsabilidade, a ser avaliado pelos eleitores ou pelo Parlamento.

A discussão sobre questões políticas e a competência dos Poderes do Estado é um tema central no direito constitucional nacional e internacional. Desde a emblemática decisão em *Marbury versus Madison*, que estabeleceu os limites da jurisdição judicial nos Estados Unidos, até as reflexões de Ruy Barbosa sobre a atuação do STF, a distinção entre questões políticas e jurídicas tem sido objeto de intenso debate. No Brasil, essa discussão ganha relevância especial no contexto da extradição, no qual se confrontam a soberania nacional, os direitos individuais e as relações internacionais.

Compreender o que constitui uma questão política é essencial para delimitar a atuação do Poder Judiciário frente aos atos do Executivo e do Legislativo. A doutrina das questões políticas, nascida como forma de autocontenção judicial, reconhece que certas decisões são inerentemente políticas e, portanto, não sujeitas a revisão judicial. No caso da extradição por crime político, essa questão torna-se ainda mais complexa, pois envolve a proteção de direitos fundamentais e a interpretação de tratados internacionais.

O problema central a ser avaliado é a possibilidade de o STF revisar a decisão do Presidente da República que nega a extradição sob o fundamento de crime político, com a consequente concessão de asilo político. Este estudo busca demonstrar que tal decisão é uma prerrogativa exclusiva do Chefe de Estado, caracterizando-se como uma questão política que escapa ao controle jurisdicional. A análise se fundamenta na interpretação dos dispositivos constitucionais, na jurisprudência do STF e nas contribuições da literatura especializada ao tema.

O caso da extradição de Césare Battisti ilustra a natureza política da decisão presidencial em negar a extradição sob o fundamento de crime político. Battisti, condenado na Itália por crimes cometidos nos anos 1970, teve sua extradição requerida pela República Italiana. Embora o STF tenha autorizado a extradição, entendendo não se tratar de crimes políticos, o Presidente da República, fundamentando-se na soberania nacional e nos riscos de perseguição política, negou a entrega do extraditando.

A relevância deste trabalho reside na clarificação dos limites entre as competências dos Poderes Executivo e Judiciário, contribuindo para o entendimento da separação de poderes no Brasil. Ao evidenciar que a decisão presidencial sobre a extradição em casos de crime político é insindicável pelo Judiciário, reforça-se a importância do controle político e da responsabilidade democrática nas decisões de Estado que afetam direitos individuais e relações internacionais.

## O que são questões políticas?

A discussão sobre questões políticas parece, à primeira vista, trivial quando se trata da competência do Chefe de Estado ou do Congresso Nacional em relação à competência da Suprema Corte, mas desborda em diversas situações sem consenso, mesmo após anos de

debate. Não se duvida que questões políticas sejam da exclusiva competência dos titulares das funções providas por eleição, seja no Executivo ou no Legislativo, porém, a controvérsia se encima no que seja o preciso conteúdo desse instituto jurídico-político.

O tema já demanda discussão desde a decisão proferida em *Marbury versus Madison*, quando a Suprema Corte americana delineou uma primeira separação sobre o assunto. Naquele julgado, o *Chief Justice* Marshall, com base no artigo VI da Constituição Americana<sup>3</sup>, estabeleceu o controle de constitucionalidade difuso e rejeitou o *writ of mandamus* impetrado por Marbury, e firmou, também nesse julgado, a doutrina das questões políticas.

Na verdade, a tradição do *common law*, relativamente à “revisão judicial” (*judicial review*), consolidada com o caso *Marbury versus Madison*, possui antecedentes desde o século XVII. Bilder (2006, p. 11) recupera o sentido e o conteúdo da declaração *repugnancy* de uma lei específica em face das leis da nação na Inglaterra:

This history of judicial review begins with “repugnancy”. Repugnant was a relatively common word in early English law. [...] “Repugnant” often described a problematic relationship between texts, for example, provisions in statutes, grants, deeds, wills, writs, counts, and judgments. Francis Bacon discussed situations in which there was a “direct contrariety and repugnancy” between two statutes.

Dessa forma, a legislação das corporações, especialmente após 1659, discutia no primeiro tratado sobre corporações, *What Ordinances a Corporation may make*, que as ordenanças não deveriam ser contrárias às leis da nação nem contrárias ao bem público e comum do povo, tanto dentro quanto fora da mesma cidade (Bilder, 2006, p. 13). Assim, já eram delineados os elementos de uma “revisão judicial”, uma vez que não há como falar em controle de constitucionalidade com a conceitualização teórica mais complexa, formulada a partir do século XX.

Igualmente, há o registro, elaborado em escrito por Huselbosch, sobre a invalidação de legislação estadual frente à legislação superior de interesse da nação, como no caso dos *loyalists*, sempre via “revisão judicial”. O assunto enfrenta o tratamento diferenciado que os súditos do rei inglês, que permaneceram nos Estados Unidos após a independência, receberam relativamente à tributação ou aos seus bens e direitos no novo país. Para Hulsebosch (2006, p. 111),

In the new United States, loyalists petitioned legislatures for the return of confiscated property. In New York, several obtained private bills that ended their banishment and restored some of their property rights. In sum, the American loyalists participated fully in the customary constitutionalism that Kramer describes as prevalent in North America. Although they also shared much of the ideology of English liberties and

---

<sup>3</sup> O artigo VI da Constituição Americana (USA, 1776, n.p.) apresenta o seguinte texto: “This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.” Em tradução livre: “Esta Constituição dos Estados Unidos e as suas Leis Complementares, feitas em seu cumprimento; e todos os tratados celebrados, ou que venham a ser celebrados, sob a autoridade dos Estados Unidos, são a lei suprema do país; e os juizes em todos os Estados serão obrigados a observá-los, ficando sem efeito qualquer disposição em contrário na Constituição ou nas leis de quaisquer dos Estados”.

colonial protest, the important point here is that, procedurally, their constitutional behavior was similar to the revolutionaries and the American founders—except that they remained loyal to the empire.

Dispostos a tomar parte na nova sociedade, os *loyalists* se viram objeto de legislação que limitava sua propriedade imóvel, como em 1779, ou mesmo os bens pessoais, já em 1782, em clara diferença de tratamento com cidadãos ordinários americanos. Esta legislação estava prejudicando a reputação internacional dos Estados Unidos (Hulsebosch, 2006). A alternativa institucional foi um modelo antecipatório de *judicial review*, que se consolidou com o passar dos tempos, mas deixou evidente sua existência anterior:

Fitting judicial review into the variety of strategies Federalists used to reintegrate the states with each other and into the Atlantic world will help generate a neo-orthodox understanding of its important place in early American constitutionalism. In the 1780s, the American constitutions had domestic and international audiences. The plight of the loyalists, who lived in the borderland between those two constituencies, made some revolutionaries see that their constitutions should serve both. (Hulsebosch, 2006, p. 141)

Assim, não representa estranheza ao debate constitucional o tema das questões políticas e o exercício da jurisdição. Por esse rápido relato histórico, pode-se perceber a presença inexorável do político (*das Politisch*) e do teor das disputas a atuarem na formação de uma futura institucionalidade.

Outras decisões na Corte americana analisaram a exceção do caso político, como denominado por Ruy Barbosa. Conforme Barbosa, antes dessa decisão, em 1793, a questão política já havia sido debatida e decidida no caso *Chisholm versus Georgia*, pelo juiz Jay, decisão que posteriormente desafiou a 11ª Emenda em reação do parlamento americano. Após a decisão de Marshall, sucederam-se outras, entre 1819 e 1824, relacionadas à questão do Banco dos Estados Unidos. Ainda conforme Barbosa (1983a), o caso Dred Scott, de 1857, gerou revolta furiosa contra o tribunal americano. Em resumo, ao longo do século XIX os ministros da Suprema Corte americana ainda se debruçaram sobre a questão do imposto de renda e dos Casos Insulares, gerando intensa controvérsia no meio político e jurídico americano (Barbosa, 1983a).

Barbosa (1983a, p. 97), descrevendo a reação a essas decisões, afirmou o seguinte:

Mas, se esses arestos atuaram de tal modo sobre a opinião do país, levantando entre ela divergências e agitações tempestuosas, é que todos eles, decidindo sobre os mais altos poderes governativos da União e dos Estados, entendiam, ora íntima, ora vitalmente, com a política nacional, *e eram, em certo sentido, muito real, manifestamente políticos*, já pela essência das questões que dirimiam, já pela natureza das atribuições que discriminavam, já pelo caráter das conveniências a que atendiam, já pela tendência das escolas em que se filiavam. [grifo nosso]

A doutrina das questões políticas nos tribunais americanos nasceu nesse contexto de autocontenção da própria jurisdição, no qual havia delimitação e restrição à atuação em

questões que cabiam aos outros dois poderes. Contudo, sua aplicação é determinada pelo julgamento dos próprios juízes da Corte Constitucional.

No contexto do pensamento constitucional brasileiro, Rodrigues (1958), a história do Supremo Tribunal Federal – STF em comparação à Corte americana mostra que as questões políticas são aquelas não decididas pelo Poder Judiciário, mas assim tratadas em razão de decisão do próprio Poder Judiciário, que escolhe quais questões e sob quais fundamentos são consideradas políticas.

No Brasil, nas Constituições de 1891 (art. 68) e de 1934 (art. 94) ficou estabelecido ser “vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas” (Brasil, 1891; 1934). Durante a ditadura civil-militar, essa mesma norma vedou toda ou qualquer atuação do Judiciário sobre as decisões tomadas com fundamento no Ato Institucional nº 5 (Brasil, 1968).

Ruy Barbosa (1983b) não tardou em usar o tema das questões políticas para desafiar decisões autoritárias perante o recente instalado STF. Na mais conhecida das ocasiões, já em 1892, defendeu a atuação da jurisdição constitucional quando o ato atacado violasse direito individual, evitando, segundo sua defesa, que houvesse região política impenetrável à autoridade da justiça. Para o autor, questões políticas são aquelas às quais a lei confiou matéria à descrição prudencial do Poder (Executivo ou Legislativo), e o exercício dele não lesa direitos constitucionais dos indivíduos. Concluiu seu raciocínio aduzindo o seguinte: “A violação de garantias individuais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é immune à acção dos tribunais. A estes compete sempre verificar si a attribuição política, invocada pelo excepçionante, abrange em seus limites a faculdade exercida” (Barbosa, 1983b, p. 144).

Nas lições atuais de Albuquerque (2011), as questões políticas não devem ser consideradas exclusivamente “atos de governo”. Isso ocorre porque as questões políticas são enquadradas mais pela competência do que pela matéria. Igualmente, cada um dos três Poderes deve aplicar e interpretar a Constituição no âmbito de suas competências atribuídas constitucionalmente. Ou seja, as questões políticas referir-se-iam “àqueles assuntos que se inserem no domínio da prudência política, virtude por excelência inerente à atuação dos poderes políticos do governo: Legislativo e Executivo” (Albuquerque, 2011, p. 106).

Sobre o conteúdo do que sejam questões políticas, em outro escrito, ao defender judicialmente a questão do direito do Amazonas ao Acre Setentrional, Ruy Barbosa repisou seus fundamentos sobre o tema, e fez uma diferenciação, conforme sintetiza:

Não basta que a questão estreme com a política, ou com ela prenda; que tenha relações políticas, ofereça aspectos políticos, ou seja susceptível de efeitos políticos; que a política interesse, ou sobre ela possa atuar por algumas das suas faces, algumas das suas ligações, alguns dos seus resultados. É mister que seja simplesmente, meramente, puramente política, isto é que pertença ao domínio político totalmente, unicamente, privativamente, exclusivamente, absolutamente. (Barbosa, 1983b, p. 114)

Com essa compreensão, apresentou um rol exemplificativo do que considera questões políticas:

Recapitulando-os, e coordenando-os, temos como elementos capitais da autoridade política, isto é, da ação discricionária, no Chefe da Nação e no Congresso:

1. A declaração de guerra e a celebração da paz.
2. A manutenção e direção das relações diplomáticas.
3. A verificação dos poderes dos representantes dos governos estrangeiros.
4. A celebração e rescisão de tratados
5. O reconhecimento da independência, soberania e governo de outros países.
6. A fixação das extremas do país com os seus vizinhos,
- 7 O regímen do comércio internacional.
8. O comando e disposição das forças militares.
9. A convocação e mobilização da milícia.
10. O reconhecimento do governo legítimo nos Estados, quando contestado entre duas parcialidades:
11. A apreciação nos governos estaduais da forma republicana, exigida pela Constituição.
12. A fixação das relações entre a União ou os Estados e as tribos indígenas.
13. O regímen tributário.
14. A adoção de medidas protecionistas.
15. A distribuição orçamentária da despesa.
16. A admissão de um Estado à União.
17. A declaração da existência do estado de insurreição.
18. O restabelecimento da paz nos Estados insurgentes e a reconstrução neles da ordem federal.
19. O provimento dos cargos federais.
20. O exercício da sanção e do veto sobre as resoluções do Congresso.
21. A convocação extraordinária da representação nacional. (Barbosa, 1983b, p. 119)

A questão que se coloca é a seguinte: a quem cabe fixar esse rol ou acrescentar outras hipóteses a serem consideradas questões políticas? De acordo com a linha de raciocínio defendida por Albuquerque (2011, p. 106), não sendo a análise das questões pela matéria, mas pelo critério da competência, é necessário ao Poder Judiciário um inegável exercício de autocontenção da jurisdição. Isso não deixa de ser, segundo Lima (2013), uma fina ironia praticada pela Corte Constitucional, que, se por um lado, trata-se de uma incontestável decisão política deliberada pela própria Corte, por outro exerce uma decisão política ao decidir não decidir uma questão política.

Ao estabelecer critérios prévios para não julgar certas questões consideradas políticas, a Corte Constitucional acaba confirmando sua própria autoridade para decidir quais questões estão fora da competência dos outros poderes. Em última análise, isso confere à Corte a palavra final da competência dos demais órgãos e, por consequência, a capacidade de decidir temas que entenda não se tratar de questões exclusivamente políticas (Lima, 2013). Isso ocorre porque a Corte Constitucional poderá entender que não se trata de questões políticas afetadas aos demais poderes, mas sim matéria que afeta direitos individuais, permitindo afastar o entendimento dado pelo poder originalmente competente pela Constituição.

Atualmente, pode-se sustentar que não há limitação da jurisdição constitucional sobre questões políticas na Constituição Federal de 1988 – CF/88, mas isso não implica que o STF

possa analisar e julgar toda e qualquer questão, mesmo exclusivamente políticas e de competência dos demais Poderes da União.

Haveria, assim, três limites a balizar a atuação do STF na análise das questões políticas, e, em outros casos, é imperativo o exercício da autocontenção, sob pena de violação direta à cláusula da separação dos poderes. São limites materiais que envolvem, primeiro, o princípio da inafastabilidade da jurisdição constitucional, previsto no art. 5º, XXXV<sup>4</sup> da CF/88 (Brasil, 1988); segundo, decorrente desse dispositivo, a análise de questões políticas quando violam direitos fundamentais ou individuais, conforme sustentado, desde a primeira Constituição da República, por Ruy Barbosa; e, terceiro, o fato de haver uma moralidade política que deve ser considerada decorrente da interpretação dos princípios explícitos ou implícitos na Constituição.

A primeira questão é que, pela adoção da doutrina das questões políticas, a regra da inafastabilidade da jurisdição impede que o Judiciário deixe de analisar ações que aleguem lesão ou ameaça de direito e, por consequência, também a apreciação de questões constitucionais pela jurisdição constitucional sob esse mesmo fundamento. Esse argumento tem sido utilizado para justificar a apreciação de qualquer questão lesiva a direitos previstos na Constituição, o que torna a jurisdição constitucional externa a essa limitação material, inclusive em razão da moralidade política, a qual, por ser relacionada a direitos, dificilmente deixará de ser aceita pelo STF.

Decorrente disso, o STF, em sua jurisprudência, tem sempre ressalvada a análise de questões políticas quando houver violação de direitos individuais, o que se dá em adoção à teoria americana fixada desde *Marbury versus Madison*, defendida por Ruy Barbosa, como mencionado anteriormente. Com base nesse argumento, o STF, na prática, não reconhece mais questões exclusivamente políticas, permitindo-lhe julgar qualquer demanda apresentada sob a alegação de violação dos direitos individuais.

Por fim, a análise de questões políticas pelo STF tem se intensificado devido à adoção de pressupostos do neoconstitucionalismo. A doutrina dos princípios tem levado a jurisdição constitucional a analisar alguns temas tipicamente políticos, como a fidelidade partidária (Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI nº 3999 e ADI nº 4086, esta que julgou a validade da Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral – TSE) (Brasil, 2008a; 2008b) e a extradição do italiano Césare Battisti (Mandado de Segurança – MS 27875/DF) (Brasil, 2010).

Como visto na introdução deste artigo, no próximo tópico será analisado se há questão política na apreciação, pelo Estado brasileiro, do crime político e a consequência dessa qualificação no julgamento de pedido de extradição pelo STF.

---

<sup>4</sup> “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;” (Brasil, 1988).

## **Extradição por crime político: uma questão política atual**

### **(a) O conceito de extradição**

A extradição é instituto jurídico de direito internacional antigo de repressão a crimes e tem como fonte normativa os tratados internacionais, acordos bilaterais ou promessa de reciprocidade. Segundo Francisco Rezek (2008, p. 197), “extradição é a entrega, por um Estado a outro, e a pedido este, de pessoa que em seu território deve responder a processo penal ou cumprir pena”. Para Mazzuoli (2011, p. 722), trata-se do “ato pelo qual um Estado entrega à justiça repressiva de outro, a pedido deste, indivíduo neste último processado ou condenado criminalmente e lá refugiado, para que possa aí ser julgado ou cumprir a pena que já lhe foi imposta”.

Os fundamentos convencionais estão previstos na Convenção de Direito Internacional Privado de 1928 (Código Bustamante) (Brasil, 1929) que sofreu modificação pela Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre asilo político, assinado em Montevideu em 1932 (Brasil, 1933), e, ainda, a Convenção de Caracas, de 28 de março de 1954 (Brasil, 1957). Na CF/88 constam as previsões do art. 5º, LI e LII (Brasil, 1988), com a regulamentação na recepcionada Lei nº 6.815/1980 (Brasil, 1980).

São pressupostos da extradição o cometimento de um crime, previsto nos dois Estados; a instauração de processo para apuração, com ou sem julgamento; a existência de tratado ou promessa de reciprocidade; e o pedido do Estado onde a pessoa será processada ou cumprirá pena. O procedimento de extradição ocorre em três fases. Na primeira, o Poder Executivo recebe o pedido de extradição e faz o processamento administrativo. Na segunda, o Poder Judiciário competente, no caso em tela, o do Brasil, o Supremo Tribunal Federal – STF, faz o exame de legalidade, conforme o art. 102, I, g, da CF/88 (Brasil, 1988). Por fim, há, em nova fase administrativa, a entrega do extraditando ao país requerente ou comunicação de sua negativa, quando negada pelo STF.

A dúvida que se instala é em qual fase desse procedimento, se na primeira ou na terceira (ou em ambas), pode o Poder Executivo, sob a justificativa de crime político, negar, em juízo exclusivamente político, a entrega do extraditando. Antes, porém, deve-se conceituar o crime político, conforme tópico a seguir.

### **(b) O crime político**

O crime político está mais que sedimentado como causa de exclusão da extradição de nacional ou estrangeiro por um Estado. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 – CF/88 apresenta o direito fundamental que afirma não ser concedida a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião, conforme o art. 5º, LII (Brasil, 1988). Entretanto, o conceito e a caracterização do crime político ainda são controvertidos na doutrina, que não chega a um consenso para separar o crime político do crime comum.

Três critérios são definidos na doutrina, a saber: a) critério objetivo, que considera a natureza do direito violado, o sujeito passivo ou, ainda, o bem jurídico atingido, ou seja, o Estado, em sua organização; b) critério subjetivo, que considera o elemento subjetivo do agente e leva em consideração “toda lesão violenta ao direito instituído pela maioria para manter o respeito à organização política, social e econômica que esta mesma maioria escolheu” (Herescu, 1975, p. 84); e c) critério misto, que envolve os critérios, objetivo e subjetivo, para a caracterização do crime político.

O Código de Bustamante (Brasil, 1929), primeira convenção internacional a tratar da extradição, deixa a cargo de cada legislação doméstica a caracterização do crime político, o que gera dificuldade em uniformizar critérios para separar o crime político do crime comum.

Segundo o Ministro Themistocles Brandão Cavalcanti no parecer da Extradição nº 147, quando ainda era Procurador Geral da República, são crimes políticos “aqueles que atingem à estrutura política do Estado, as suas instituições, a sua existência, a sua independência ou a sua soberania” (Brasil, 1947). Trata-se de critério objetivo que não leva em consideração o elemento subjetivo, e tem por fim estabelecer a proteção a bem jurídico, ou seja, ao Estado como pessoa jurídica de direito interno e externo.

Para Florian (*in* Herescu, 1975, p. 84), o crime político é classificado nos seguintes três grupos:

- 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.

Para Nucci (2016, p. 129), tem-se que

O crime político é aquele que ofende interesse político do Estado, tais como a independência, a honra, a forma de governo, entre outros, ou crimes eleitorais. Há, basicamente, três critérios para averiguar se o crime em questão é político: a) critério objetivo: liga-se à qualidade do bem jurídico ameaçado ou ofendido (ex.: a soberania do Estado ou sua integridade territorial); b) critério subjetivo: leva em conta a natureza do motivo que impele à ação, devendo ser sempre político (ex.: conseguir dinheiro destinado a sustentar a atividade de um partido político clandestino); c) critério misto: é a conjunção dos dois anteriores. Trata-se da tendência atual do STF, secundada pela Lei de Segurança Nacional (art. 2.º da Lei 7.170/83).

Os crimes políticos estão dispostos, atualmente, na Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, que revogou a Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/1983) e inseriu no Código Penal – CP os tipos penais que tratam dos crimes políticos (Brasil, 2021). No capítulo XII, Dos Crimes contra o Estado Democrático de Direito, do CP (Brasil, 1940), há previsão de vários crimes contra o Estado Democrático de Direito, dentre eles os crimes de atentado à soberania (art. 359-I), atentado à integridade nacional (art. 359-J), espionagem (art. 359-K), abolição violenta do Estado Democrático de Direito (art. 359, L), Golpe de Estado (art. 359-M) e, ainda,

sabotagem (art. 359-R). Os crimes contra o funcionamento das instituições eleitorais, a rigor, não são crimes políticos, pois não têm, necessariamente, o objetivo de atingir o organismo político do Estado, muito embora possam ser crime meio ou conexo aos crimes políticos, a visar o mesmo fim de extinguir o Estado ou sua estrutura.

## **O crime político como questão política: a análise do caso Césare Battisti**

O argumento deste artigo é que o Chefe de Estado, por atribuição privativa, pode negar a extradição com fundamento exclusivamente político, ainda que haja tratado com a nação requerente, seja na primeira fase da extradição, seja na última fase do processo extradicional, ou seja, ainda que o Supremo Tribunal Federal – STF, no caso brasileiro, tenha autorizado a extradição.

No julgamento da Extradição nº 1.085, que apreciou o pedido de extradição da República Italiana em face de Césare Battisti, o STF, não desconheceu a tese das questões políticas, porém, considerou que o direito ao refúgio concedido pelo Ministro da Justiça Tasso Genro não atendeu aos requisitos legais e não considerou serem de natureza política os crimes que o extraditando respondeu perante os tribunais italianos, pelos quais tinha sido requerida sua extradição ao Brasil (Brasil, 2009c).

Para contextualizar melhor, o caso Itália *versus* Césare Battisti tratou de um processo de extradição requerido pela República Italiana, a qual buscava a repatriação de Césare Battisti, ex-membro de organização de extrema esquerda na Itália, o qual foi condenado por quatro homicídios cometidos nos anos 1970. Após fugir para a França e, posteriormente, para o Brasil, a Itália formalizou, em 04 de maio de 2007, o pedido de extradição ao governo brasileiro, que, após a análise inicial pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça, foi encaminhado ao STF.

Em 2009, o STF decidiu deferir o pedido de extradição, argumentando que os crimes pelos quais Battisti foi condenado não possuíam caráter político, mas sim natureza de crimes comuns. Por não serem crimes políticos, a decisão deveria obrigar o governo brasileiro a proceder à entrega do extraditando, no entanto, por maioria, o próprio STF destacou que a “decisão de deferimento da extradição não vincula do Presidente da República” (Brasil, 2009c, p. 4), conforme consta do Extrato de Ata desse julgado, de 2009.

Assim, em 31 de dezembro de 2010, o então Presidente da República do Brasil decidiu não conceder a extradição, alegando risco de perseguição política na Itália, com base no artigo 3º do Tratado de Extradição (Brasil, 1993a) entre os dois países.

A decisão do Presidente da República reveste-se de natureza política, já que se situa como ato de soberania do Chefe de Estado e, sendo de sua exclusiva atribuição, não haveria possibilidade de ser substituída por decisão judicial, o que de fato foi a decisão do STF ao julgar os diversos requerimentos da República Italiana, como pode ser visto no inteiro teor do julgamento da Extradição nº 1.085 (Brasil, 2009c).

Observe-se o trecho do voto vencedor, da Ministra Carmen Lúcia, nessa questão de a decisão final ser do Presidente da República:

Por outro lado, parece-me que, quando se fala e o Ministro Joaquim Barbosa acabou de tecer longas considerações a esse respeito sobre a competência do Poder Executivo nas relações internacionais, o princípio no Brasil é o da não entrega. Ou não se entrega porque o Poder Judiciário no caso, este Supremo Tribunal Federal conclui que não se cumpre juridicamente as razões para a entrega; ou não se cumpre porque o Poder Executivo não encaminha o processo de extradição; ou encaminha, e, não tendo nenhum óbice por parte do Supremo Tribunal, não segue o encaminhamento após a decisão aqui tomada e é discricção do Presidente da República, nos termos do artigo 84, VI, da Constituição ou não entregue porque o Poder Executivo, verificando, analisando e concluindo um pedido de refúgio, entende que caso é de não entrega desta pessoa à instância de outro Estado. (Brasil, 2009c, pp. 238-239)

Em outro momento da discussão entre os ministros, a questão foi definida por 5 votos a 4, reafirmando a Ministra Carmen Lúcia este fundamento:

Pôs-se a segunda questão: esta decisão vincula Presidente, vale dizer, comunica-se a ele e ele entrega, neste ou em qualquer outro caso, ou não. Foi isso que foi posto em votação, foi isso que eu votei. Na minha compreensão, o ato do Presidente da República é discricionário neste sentido, de que ele, a partir do que decidido, deferido pelo Supremo no sentido posto por nós, ele entrega, aí, a partir do exame de conveniência e oportunidade que, obviamente, no estado democrático de direito, tem que ser segundo o Direito, mas eu não examinei tratado. (Brasil, 2009c, p. 616)

Com efeito, é verdadeira questão política essa decisão que nega a extradição e, por ser uma questão política, ou seja, da exclusiva competência do Chefe de Estado, ainda que a fundamentação não estivesse apoiada no texto do tratado entre os países signatários a Corte Constitucional brasileira não poderia sindicá-lo o motivo do indeferimento pelo Presidente da República. No caso de Césare Battisti, a Presidência da República apoiou sua decisão na possibilidade de agravando da situação pessoal do extraditando, conforme o artigo 3º do Tratado (Brasil, 1993b), mas o entendimento aqui firmado é o de que o Chefe de Estado brasileiro poderia se apoiar em outros fundamentos, porquanto amparado pela doutrina das questões política, bem como em suas competências inscritas na CF/88.

E mais, ainda que não tivesse fundamentado nesse dispositivo convencional, por haver previsão expressa de que o crime político veda a extradição, poderia o Presidente da República, em sua decisão, qualificar o fato nessa natureza e negar a extradição, dando cumprimento direto ao texto constitucional. O problema dessa decisão, como visto, é que o STF já havia se pronunciado quanto à inexistência de crime político. O relator, Ministro César Peluso, assim afastou essa condição, e foi seguido pela maioria dos demais ministros<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> O Ministro Marco Aurélio votou no sentido contrário, em síntese, afirmou o seguinte: “Sob o prisma do direito brasileiro, haveria, no caso, além de associação, um único crime qualificado pelas mortes e as lesões graves, que imputáveis coletivamente aos rebeldes, seriam fatos de um combate aberto, não desnaturando o colorido político da infração fundamental. O relevante é que a unicidade jurídica do fato total, na perspectiva brasileira, absorve os crimes e os reduz a resultados qualificadoros da rebelião, impedindo, por isso, a incriminação autônoma. Concluiu-se que as mortes e as violências graves, dadas as circunstâncias

18. Por todas essas razões, que não são poucas, não quadra à hipótese tratamento análogo àquele reservado aos delitos políticos, sobretudo na moldura da Lei de Anistia. Preconiza a defesa que, sendo políticos os crimes cometidos pelo extraditando, teriam sido, como tais, alcançadas pela anistia concedida, no Brasil, pela Emenda Constitucional nº 26, de 27.11.1985. A concessão de anistia, acrescenta, levaria a conflito com o princípio da dupla tipicidade, por conta da extinção da punibilidade dos fatos imputados ao extraditando, ocorridos todos antes da Emenda.

O argumento, tendente a aplicar na hipótese a restrição contida no artigo 3º, 1, 'c', do Tratado de Extradicação entre Brasil e Itália, radica-se em premissa falsa, consistente no suposto caráter político dos delitos. Caindo a premissa, cai todo o raciocínio, até porque, segundo essa regra do Tratado, a extradição não será concedida, "se o fato pelo qual é pedida tiver sido objeto de anistia na Parte requerida, e estiver sob a jurisdição penal desta".

Ora, (i) nem os delitos pelos quais acabou condenado o extraditando foram objeto de anistia, porque crimes comuns, não políticos, (ii) nem estão sujeitos à jurisdição penal brasileira. (Brasil, 2009c, p. 156)

Na verdade, a questão é a seguinte: mesmo que o Chefe de Estado brasileiro pretendesse negar a extradição por considerar a existência de crime político, não poderia qualificar o fato com cunho político, já que o STF já teria, com trânsito em julgado, analisado essa questão e negado o caráter político? A resposta é negativa. É que, como o próprio STF já prenuncia em seus acórdãos, cabe ao Estado requerido aquilatar se o crime praticado é ou não político. Sendo o Estado representado pelo Presidente da República, no plano internacional a última palavra, quando se trata de relações internacionais, não pode ser derivada de outro poder senão do Chefe de Estado, e, sendo a decisão sobre a extradição uma questão puramente política e, ainda mais, sendo a decisão em favor do extraditando, a decisão da mais alta Corte não pode submeter o Presidente da República.

Somente no caso contrário, por outro lado, quando o STF concluir que o crime é político, é que essa decisão será vinculativa, porquanto não haveria qualquer juízo de valor na terceira fase do processo extradicional, mas somente a imperiosa comunicação da negativa ao Estado requerente. Nessa última fase, com a decisão negativa do STF, a decisão do Presidente da República não poderia revisar a decisão da Suprema Corte porque violaria o direito individual do extraditando, o qual seria extraditado em desobediência ao direito fundamental de não ser entregue ao Estado requerente quando diante de crime político ou de opinião, conforme o art. 5º, LII, da CF/88 (Brasil, 1988).

O que o STF tem feito, após outubro de 1988, ao adotar esse entendimento é interpretar a CF/88 conforme a Lei 6.815/1980, lei da época ditatorial, não construída em processo

---

de conexão com a rebelião política, configurariam delitos políticos. [...] Assim procederiam se na espécie não se tratasse de questão política? Seria ingenuidade acreditar no inverso do que surge repleto de obviedade maior! Não se pode afastar esse óbice, a menos que se coloque em segundo plano a sentença proferida pelo Judiciário da Itália; o empenho desmedido das referidas autoridades em ter nas mãos extraditando, para cumprimento de sentença a estampar duvidosa verdade real quanto à autoria, porque fruto da controvertida delação premiada; a Carta Federal, que a todos, indistintamente, submete; o Tratado de Extradicação Brasil/Itália, e deste são sabedores tanto o Governo brasileiro quanto o Governo italiano. Aliás, cumpre notar que, se a situação fosse inversa, é improvável que a Itália, situada no dito Primeiro Mundo, viesse a deferir a extradição de brasileiro que, no regime anterior e em território nacional, tivesse operado como fez o extraditando. A configuração do crime político, para mim escancarada, é mais uma matéria prejudicial à sequência do exame dos temas envolvidos na espécie. (Brasil, 2009c, pp. 361-364)

democrático ou em um ambiente democrático, de forma que limita a configuração do crime político ao que é preponderante, não ao fim visado pelo texto normativo do art. 5º, LII, da CF/88. Não se está aqui a defender a impunidade, mas a garantia da decisão do Constituinte, opção sem restrição alguma, como a feita pela Lei nº 6.815/1980.

Ademais, a opção do Constituinte em não fazer a limitação não impede a extradição, mas move para o Chefe de Estado a decisão final da qualificação sobre o fato, se crime político ou não, de modo que eventual atrocidade cometida sob o suposto móvel político pode ser ainda ressalvada pela decisão também política do Presidente da República. Sendo uma decisão política, a recusa da extradição ou sua efetivação recairia sob sua responsabilidade política, inclusive para fins eleitorais, o que é mais adequado a essa decisão do que a atuação da Corte Constitucional substituindo a decisão do Chefe de Estado.

## Conclusão

As questões políticas são temas exclusivos dos poderes políticos, estando sob a responsabilidade de agentes representativos da vontade popular que assumem a decisão por determinado caminho ou pela inércia. Qualquer intervenção do Poder Judiciário, que não possui responsabilidade política direta, mas apenas mediata e nos limites institucionais, configura invasão material das atribuições do Chefe de Estado em temas como relações internacionais, a exemplo da concessão ou não de asilo político, ligada à natureza política de crimes praticados no estrangeiro.

Compreende-se, assim, que o Supremo Tribunal Federal – STF não pode revisar a decisão do Presidente da República que nega a extradição sob o fundamento de crime político. A atuação da Suprema Corte, em casos de extradição, limita-se a vedar a entrega quando verifica tratar-se de crime político, arquivando o processo e cabendo ao Chefe de Estado comunicar a decisão ao país requerente, já que apenas a Chancelaria pode intermediar relações internacionais.

A decisão do Presidente da República em negar a extradição de estrangeiro sob o fundamento de crime político é eminentemente política e encontra amparo na doutrina das questões políticas e na separação dos poderes prevista na Constituição Federal de 1988. A insindicabilidade dessa decisão pelo STF reforça a soberania exercida pelo Chefe de Estado e a discricionariedade necessária para a condução de atos de alta política.

Embora o STF analise aspectos de legalidade no processo de extradição, incluindo a qualificação jurídica do crime, a decisão final quanto à entrega do extraditando em casos que envolvem crimes políticos é prerrogativa exclusiva do Presidente da República, a qual reflete o equilíbrio entre soberania nacional, proteção de direitos fundamentais e exigências do direito internacional.

Portanto, a impossibilidade de revisão judicial dessa decisão reafirma a autonomia do Chefe de Estado nas relações internacionais, garantindo a coerência institucional e a segurança jurídica nas interações entre Estados. A responsabilidade política dessa decisão

recai diretamente sobre o Chefe de Estado, que deve justificá-la perante os eleitores e o Parlamento, assegurando a legitimidade democrática de seus atos.

## Referências

- ALBUQUERQUE, F.B. 2011. *Direito e política*: pressupostos para a análise de questões políticas pelo Judiciário à luz do princípio democrático. Fortaleza, CE. Tese (Doutorado). Universidade de Fortaleza, 197 p. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR\\_5170cc7240581f940cb60a2ffb36545a/Details](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_5170cc7240581f940cb60a2ffb36545a/Details). Acesso em: 16/01/2025.
- BARBOSA, R. 1983a. *O direito do Amazonas ao Acre Setentrional*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, Fundação Casa de Rui Barbosa.
- BARBOSA, R. 1983b. *Os actos inconstitucionais*: do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal. Rio de Janeiro, Companhia Impressora 7, 1893b.
- BILDER, M.S. 2006. *The corporate origins of judicial review*. Boston, Boston College Law School.
- BRASIL. 1891. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 1934. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 1937. Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d1570.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d1570.htm). Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 1939. Decreto nº 18.871, de 13 de agosto de 1929. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18871-13-agosto-1929-549000-publicacaooriginal-64246-pe.html>. Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 1940. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 1947. Pedido de extradição nº 147 – Dinamarca. *Diário da Justiça*, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=451918>. Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 1957. Decreto nº 42.628, de 13 de novembro de 1957. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d42628.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d42628.htm). Acesso em: 21/01/2025.
- BRASIL. 1968. Ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Brasília, *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm). Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 1980. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19/01/2025.

- BRASIL. 1993a. Decreto nº 862, de 9 de julho de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0862.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0862.htm). Acesso em: 21/01/2025.
- BRASIL. 1993b. Decreto nº 862, de 9 de julho de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0862.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0862.htm). Acesso em: 21/01/2025.
- BRASIL. 2009a. Ação Direita de Inconstitucionalidade 3.999-7 Distrito Federal. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, (71). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>. Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 2009b. Ação Direita de Inconstitucionalidade 4.086- 3 Distrito Federal. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, (71). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586951>. Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 2009c. Extradição 1.085 República Italiana. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, (67). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur175632/false>. Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 2010. MS 27875. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, (71). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2662184>. Acesso em: 19/01/2025.
- BRASIL. 2021. Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm). Acesso em: 19/01/2025.
- HERESCU, M. 1975. O princípio da não-extradição por crime político. *Revista de Ciência Política*, **18**:79-85.
- HULSEBOSCH, D. 2006. *A discrete and cosmopolitan minority: the loyalists, the atlantic world, and the origins of judicial review*. Nova York, New York University School of Law.
- LIMA, F.D.S. 2013. *Ativismo e autocontenção no Supremo Tribunal Federal: uma proposta de delimitação do debate*. Recife, PB. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, 300 p. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10958>. Acesso em: 16/01/2025.
- MAZZUOLI, V. de O. 2011. *Curso de direito internacional público*. Vol. 5. São Paulo, Revista dos Tribunais.
- NUCCI, G. de S. 2016. *Manual de direito penal*. Vol. 12. Rio de Janeiro, Forense.
- REZEK, J.F. 2008. *Direito internacional público: curso elementar*. Vol. 11. São Paulo, Saraiva.
- RODRIGUES, L.B. 1958. *A Corte Suprema e o direito constitucional americano*. Rio de Janeiro, Revista Forense.
- UNITED STATES OF AMERICA – USA. 1776. *Constitution of the United States*. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/article-6/>. Acesso em: 23 dez. 2020.

Submetido: 22/01/2025

Aceito: 23/07/2025