Do paradigma liberal da extradição à governança securitária transnacional: terrorismo, cooperação internacional e transformações do direito



Clarita Costa Maia
OAB/DF n.º47.933



A jurisprudência extradicional contemporânea encontra-se submetida à tensão entre dois paradigmas concorrentes. De um lado, subsiste o modelo liberal clássico, fundado na dupla tipicidade, na responsabilização individual e nas garantias processuais. De outro, consolida-se um paradigma securitário transnacional orientado pela prevenção de riscos e pela crescente articulação entre cooperação penal, inteligência e contraterrorismo. Este artigo argumenta que o Supremo Tribunal Federal não capitulou à lógica securitária, mas desenvolveu uma jurisprudência de equilíbrio que impõe exigências garantistas crescentes precisamente onde o risco de instrumentalização política é maior. A evolução da jurisprudência do STF em matéria de terrorismo pode ser compreendida como expressão paradigmática dessa tensão.

Por governança securitária transnacional entende-se o conjunto de mecanismos pelos quais riscos à segurança passam a ser administrados por redes que articulam Estados, organismos internacionais, serviços de inteligência e autoridades regulatórias[11]. Diferentemente da cooperação penal tradicional, voltada à repressão de delitos consumados, esse modelo opera segundo uma lógica preventiva baseada no compartilhamento de informações, no monitoramento financeiro e em regimes internacionais de sanções. Como observou Ulrich Beck, a sociedade contemporânea organiza-se, crescentemente, em torno da gestão de riscos globais, o que desloca a atuação estatal da repressão para a prevenção[12].

Nesse sentido, o contraterrorismo posterior ao 11 de setembro institucionalizou, por meio das Resoluções 1.373 e 1.566 do Conselho de Segurança e das Recomendações do GAFI/FATF, as perspectivas da gestão de risco. Nesse diapasão, a extradição, potencialmente, deixa de atuar de forma exclusiva como instrumento de cooperação judicial para integrar uma arquitetura mais ampla de gestão de riscos transnacionais, em que um único procedimento pode envolver simultaneamente sistemas multilaterais e regionais de cooperação policial, em inteligência e diferentes regimes sancionatórios.

Esse ponto de mutação manifestou-se de forma emblemática na Extradição 853-6/Paraguai, julgada em 2002. Formalmente fundado em crimes comuns (associação criminosa e evasão fiscal), o pedido tinha como pano de fundo a suspeita de financiamento do extraditando ao Hezbollah por meio de remessas financeiras oriundas da Tríplice Fronteira, reveladas por documentação apreendida e vídeos de treinamento militar. Processado nos meses imediatamente posteriores ao 11 de setembro, o caso colocou o STF diante de fatos inseridos numa arquitetura securitária transnacional que o direito extradicional então disponível ainda não conseguia traduzir: o Paraguai sequer havia classificado o Hezbollah como organização terrorista (medida adotada em 2019), e a tipificação penal do terrorismo no Brasil somente ocorreria com a Lei n.º 13.260, de 2016.

Diante dessa defasagem normativa, o Tribunal deferiu parcialmente a extradição com fundamento exclusivo nos crimes comuns, abstendo-se de enfrentar a natureza jurídica da organização ou a eventual caracterização das condutas como atividades terroristas. O caso é paradigmático precisamente porque permanece formalmente inscrito no modelo liberal clássico, mas já expõe as tensões que acompanhariam a incorporação progressiva da lógica securitária ao campo da cooperação penal internacional.

As dificuldades não se limitam ao plano probatório. Em investigações relacionadas ao terrorismo, parcela significativa dos elementos informativos decorre de inteligência financeira, monitoramento digital e cooperação entre serviços que operam sob sigilo. Essas informações, frequentemente, não se apresentam sob a forma tradicional de prova judicializável, formando um espaço híbrido em que a lógica do processo penal convive com exigências próprias da racionalidade securitária. Agrava o quadro o fato de que o indivíduo objeto de um pedido extradicional pode ser simultaneamente apresentado como acusado criminal, agente político, operador financeiro ou combatente irregular, sobreposição de categorias que afeta diretamente o instituto mais sensível da cooperação extradicional: a exceção do crime político.

Historicamente, o instituto da extradição foi concebido para impedir a entrega de indivíduos perseguidos por razões políticas, consolidando-se o paradigma de exclusão do terrorismo dessa esfera de proteção. A jurisprudência do STF percorreu esse caminho de forma progressiva e coerente.

Na Extradição 417-4/Argentina (1984), o Tribunal estabeleceu que atos como sequestros e

11 Barry Buzan e Ole Wæver. Security Complexes: A Theory of Regional Security. *In: Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 44.
Barry Buzan e Ole Wæver. South America: An Under-Conflictual Anomaly?" In: *Regions and Powers*: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 329.
Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde. *Security:* A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 142, 174, 175.

12 BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011. 384 p. ISBN 978-85-7326-450-0.

assassinatos praticados por organizações guerrilheiras não são automaticamente protegidos pela exceção do crime político, precedente fundador da chamada despolitização jurídica do terrorismo no Brasil.

Na Extradição 855-2/Chile, o Ministro Celso de Mello construiu uma teoria constitucional sistemática: o repúdio ao terrorismo previsto no art. 4º, VIII, combinado com sua equiparação aos crimes hediondos no art. 5º, XLIII, exclui o terrorismo da proteção conferida aos delitos políticos. Na Extradição 1.085/Itália, relativa a Cesare Battisti, o Tribunal acrescentou que motivação ideológica não absorve a natureza criminosa dos meios empregados e que o instituto do refúgio não pode ser utilizado como mecanismo de impunidade. Esses três precedentes constroem parte do polo securitário da jurisprudência brasileira.

Se os precedentes Barakat, Firmenich, Norambuena e Battisti demonstram a incorporação progressiva da racionalidade securitária, os casos posteriores revelam o movimento inverso: a construção de limites constitucionais destinados a impedir que o contraterrorismo se converta em instrumento de perseguição política.

Diversos regimes utilizam a classificação de terrorismo para enquadrar dissidência política, separatismo ou oposição armada, abrindo espaço para instrumentalização geopolítica e práticas de *lawfare* internacional. A jurisprudência recente do STF demonstra que esse risco não é meramente abstrato. Nas Extradições 1.578/DF e 1.693/DF, relativas a cidadãos turcos acusados de integrar a FETÖ/PDY, organização classificada pela Turquia após o golpe frustrado de 2016, o Tribunal indeferiu os pedidos com base em três ordens de razões: ausência de dupla tipicidade, insuficiência de prova individualizada e suspeita fundada de perseguição política diante da deterioração institucional turca. Nesse contexto, o Ministro Alexandre de Moraes formulou um princípio de grande alcance: a gravidade da imputação de terrorismo não reduz o ônus probatório do Estado requerente; ao contrário, quanto mais grave a acusação, maior deve ser a precisão na demonstração individualizada dos fatos atribuídos ao extraditando.

Assim, a lógica securitária encontra limites constitucionais robustos mesmo quando a acusação envolve organizações de alta periculosidade reconhecida. Na Extradição 1.889/DF, pedido formulado pelo Egito contra acusado de vínculos com a Frente al-Nusra e a Al-Qaeda, o STF indeferiu por deficiência documental: sequer imputações envolvendo o núcleo duro do jihadismo global dispensam o ônus de apresentar documentação juridicamente verificável.

A Extradição n.º 1.362/Argentina, envolvendo Salvador Siciliano, acusado de integrar a organização paramilitar Alianza Anticomunista Argentina (Triple A), constitui um importante precedente do STF sobre os limites da cooperação penal internacional em casos de violência política organizada. Embora a Argentina sustentasse que os fatos imputados configuravam crimes contra a humanidade, e, portanto, seriam imprescritíveis, o Tribunal entendeu que a extradição permanecia subordinada aos requisitos do ordenamento jurídico brasileiro. Ao examinar os delitos sob a ótica do direito nacional, o STF concluiu que a pretensão punitiva se encontrava prescrita, inviabilizando a entrega do extraditando. O Brasil não aderiu à Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade.

O aspecto mais relevante da decisão foi a afirmação de que a qualificação internacional de determinada conduta como crime contra a humanidade ou terrorismo não vincula automaticamente o Estado brasileiro nem afasta as garantias que estruturam o sistema extradicional. O STF reafirmou que a gravidade dos fatos não dispensa o exame da dupla punibilidade, da prescrição e dos demais requisitos legais da extradição, consolidando o entendimento de que a cooperação internacional, mesmo em casos envolvendo as formas mais graves de violência política, deve permanecer submetida ao controle jurisdicional e aos limites do Estado de Direito.

Na Extradição 1.869/DF, relativa a pedido venezuelano, o STF deferiu o pedido após examinar os fatos materialmente, recusando-se a ser vinculado pelo rótulo de financiamento do terrorismo adotado pelo Estado requerente.

O extraditando, Juan Gabriel Rivas Nunez, era acusado de extrair ilegalmente cerca de 100 quilogramas de ouro de minas localizadas no Estado de Bolívar e transportá-los para o Brasil sem autorização estatal. Embora a imputação estivesse formalmente baseada na Lei Orgânica contra o Crime Organizado e o Financiamento ao Terrorismo venezuelana, o caso não dizia respeito a atos terroristas *per se*, mas à exploração e ao contrabando de recursos minerais. O STF reconheceu a dupla tipicidade e a dupla punibilidade específicas, entendendo que os fatos corresponderiam, no Brasil, ao crime de usurpação de bens da União.

Esses precedentes convergem para uma diretriz garantista fundamental: a qualificação jurídica atribuída pelo Estado requerente não vincula o Estado requerido, que conserva o dever de reexaminar os fatos narrados para verificar a presença dos pressupostos constitucionais e legais da extradição. Nessa perspectiva, a jurisprudência do STF desenvolve uma dupla contenção. De um lado, afasta a invocação do caráter político quando utilizada para conferir proteção a condutas terroristas; de outro, resiste à utilização expansiva da categoria terrorismo como instrumento apto a relativizar garantias fundamentais.

A evolução dessa jurisprudência revela a incorporação gradual de uma racionalidade preventiva ao processo extradicional brasileiro, sem ruptura com as bases garantistas que estruturam o instituto. Ao mesmo tempo em que reconhece a cooperação penal internacional como mecanismo indispensável ao enfrentamento do terrorismo e de outras ameaças transnacionais, o Tribunal preserva instrumentos de controle destinados a impedir que imperativos securitários se sobreponham aos compromissos do Estado de Direito. A Corte busca, assim, compatibilizar as exigências contemporâneas de segurança internacional com a proteção das liberdades fundamentais em um contexto marcado pela intensificação da cooperação repressiva.

Permanecem, contudo, desafios relevantes. O principal deles consiste em aperfeiçoar critérios de controle capazes de prevenir arbitrariedades sem converter o processo extradicional em entrave à efetividade da cooperação internacional. Em um cenário de riscos transnacionais cada vez mais complexos e difusos, o dilema consiste em preservar a função contramajoritária das garantias processuais sem permitir que elas sejam instrumentalizadas de modo a comprometer a resposta jurídica a ameaças graves à segurança nacional e internacional.

