

EXTRADIÇÃO, EXPULSÃO E DEPORTAÇÃO

RONALDO REBELLO DE BRITO POLLETI*

1. Três institutos diferentes. 2. Extradição proibida e não concedida. Poder que a proíbe e poder concedente. 3. Quando a deportação é impossível? 4. Deportação e expulsão. 5. Conclusões.

1. Os três institutos — extradição, expulsão e deportação — diferem na substância, na forma, nos motivos de sua existência, nas causas e efeitos de sua aplicação.

A Constituição faz competir à União legislar sobre *entrada, extradição e expulsão de estrangeiros* (cf. art. 8º, XVII, p). Ao legislador ordinário tudo ficou, quanto à entrada e expulsão. Nada lhe limitou o texto da Lei Magna, ao contrário do que fizera em 1946, em atinência à expulsão, que a impedia se casado o alienígena com pessoa brasileira ou se tivesse filho dependente da economia paterna.

Agora, e referentemente à extradição, somente dispõe:

“Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I. processar e julgar originalmente:

g) a extradição requisitada por estado estrangeiro e a homologação das sentenças estrangeiras;”

“Art. 153.

§ 19. Não será concedida a extradição do estrangeiro por crime político ou de opinião, nem, em caso algum, a de brasileiro.”

Assim sendo, livre de qualquer condicionamento constitucional, exceto em referência à extradição, o legislador disciplinou tais matérias no Decreto-lei

* Consultor jurídico do Ministério da Justiça.

nº 941, de 13 de outubro de 1969. Fê-lo diferentemente, pois se trata de institutos de diversa natureza. Estabeleceu proibições distintas para a efetivação de cada um deles; condicionou-os a procedimentos diversos; definiu-os quanto ao alcance; e, mais, prescreveu causas específicas para que as medidas ocorressem. A lei, tudo podendo, desde que não fira a Constituição, estabeleceu (cf. Decreto-lei nº 941) quanto:

a) à extradição:

“Art. 87. A extradição de estrangeiro poderá ser concedida quando o governo de outro país a solicitar, invocando convenção ou tratado firmado com o Brasil e, em sua falta, a existência de reciprocidade de tratamento.”

b) à expulsão:

“Art. 73. É passível de expulsão o estrangeiro que, por qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou a moralidade pública e à economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais.”

c) à deportação:

“Art. 104. Nos casos de entrada ou estada irregular de estrangeiro, se este não se retirar voluntariamente do território brasileiro no prazo determinado, a autoridade policial promoverá a sua imediata deportação.”

No que toca à expulsão, esta não será procedida se implicar extradição inadmitida pela lei brasileira (art. 73, § 2º), acentuando, ainda, a lei:

“Art. 74. Não será expulso o estrangeiro que tiver:

- I. cônjuge brasileiro do qual não esteja desquitado ou separado; ou
- II. filho brasileiro dependente de economia paterna.

Parágrafo único. Não constitui impedimento à expulsão o casamento com brasileiro ou a adoção de filho brasileiro superveniente à instauração do inquérito com aquela finalidade.”

Já na extradição, *outras* constituem as causas impeditivas da medida; e na deportação, só a do art. 109:

“Art. 109. Não se dará a deportação se esta implicar extradição vedada pela lei brasileira.”

2. Impõe-se distinguir entre a extradição vedada e a não concedida pelo Poder Executivo ou não processada, sequer encaminhada ao Supremo Tribunal Federal para exame de sua procedência e legalidade.

A extradição constitui instituto do direito penal internacional, logo, do direito das gentes, diferente dos outros dois, relativos ao direito interno (cf. Clovis Bevilacqua, *Direito público internacional*. 2ª ed. 1939, p. 111). Apesar

de “omnis definitio in jure periculosa est”, emprestemos de Carlos Calvo, a seguinte:

“L’extradition est l’acte par lequel un gouvernement livre un individu prévenu d’un crime ou d’un délit commis hors de son territoire à un autre gouvernement qui le réclame pour le faire juger et punir” (*Le droit international — theorique et pratique*. Paris, 1880, t. 2, p. 324).

Esta constitui a essência do instituto, do ponto de vista doutrinário. Por isso, bem se vê ser a extradição um ato de soberania, nem sempre vinculado a tratado, a convenção, ou a reciprocidade. Esta parece a melhor doutrina. Comenta o autor citado:

“De ce que le droit d’extradition est un droit inhérent à la souveraineté de l’État, préexistant aux traités et dont les gouvernements ne font que régler l’exercice, il s’ensuit que l’extradition peut avoir lieu entre deux pays même quand ils ne sont liés par aucune convention spéciale; seulement dans ce cas elle est une concession de pure courtoisie internationale et ne saurait être légalement exigée” (Carlos Calvo, id. ib. p. 404).

Outra não é a opinião de Bento de Faria:

“Dependendo exclusivamente da vontade dos governos, sem caráter obrigatório na ausência de tratados, a sua prática há de definir uma das feições da soberania do Estado, não pode ficar sujeito a entrega necessária como decorrente da requisição de qualquer potência estrangeira.

Na ausência de convenção diplomática, a Nação tem inteira liberdade de decidir nos limites fixados por suas leis” (*Sobre o direito extradicional. RJ*, p. 21).

E, noutro passo:

“O objetivo do tratado é tornar a extradição obrigatória nos casos por ele previstos, ao passo que o da lei é o de obstar a entrega por fato não incluído em suas nomenclaturas” (op. cit. p. 27).

3. Vê-se, por aí, como andou bem a lei brasileira ao estabelecer sistema próximo do misto na apreciação e efetivação do pedido extraditório (cf. a respeito dos sistemas administrativo, misto e judicial, Júlio Diena, *Derecho internacional público*. Barcelona, 1946. p. 316-7). De um lado, submeteu ao Judiciário o julgamento da legalidade e procedência do pedido (cf. art. 94 do citado decreto-lei); e, de outro, erigiu o Executivo um juiz absoluto da conveniência e interesse em executar a extradição. Noutras palavras, o Supremo Tribunal Federal julga se a extradição é ou não proibida pela lei; e o Executivo a concede ou não se ela não proibir. A decisão jurisdicional vincula,

apenas, pela negativa: então não se poderá extraditar; não vincula, todavia, pela possibilidade, ou seja, pela declaração de não se proibir. Por isso, ao Executivo se faculta deixar de encaminhar, de processar junto ao Tribunal o pedido do Estado requerente, se entender, desde logo, que, embora não havendo proibição, a extradição desconvém por inexistir tratado ou garantia de reciprocidade.

Já escrevi em informações para julgamento de *habeas-corpus*:

“Quanto ao primeiro dos argumentos — suspeita infundada como as outras — de ser proibida a deportação se ela implicar extradição vedada pela lei brasileira (art. 109 do citado decreto-lei), nada há no procedimento desta Secretaria de Estado a indicar, ainda vagamente, a deportação do paciente para a Grã-Bretanha. No entanto, a deportação para aquele país não é, a rigor, vedada pela lei brasileira (cf. art. 88 do citado decreto-lei), pois somente se poderia haver como tal caso o Eg. Supremo Tribunal Federal, processando e julgando o pedido do governo britânico, não a autorizasse. A medida deixou de processar-se em virtude de decisão do Governo brasileiro, que, na ausência de reciprocidade, pressuposto fundamental de sua consideração, resolveu negá-la. Logo, à deportação para a Grã-Bretanha descaberia, na hipótese, a tacha de ilegal, podendo-se, sim, apor-lhe apenas a de incoerente com a decisão anterior de se não conceder a extradição requerida. Assim, quanto a este ponto, não se vê onde o impedimento à deportação até para a Grã-Bretanha, diretriz, porém, afastada pelo governo em afirmação de sua soberania.”

Assim já se ensinou:

“Parece, pois, que existe verdadeiro contraste entre a letra expressa da lei e a interpretação que lhe tem dado aquele Egrégio Tribunal quando, em acórdão, indo além das prescrições sobre o exame pedido, resolve conceder ou negar extradições, como poder investido de tal competência. Esta, a lei não lhe dá, porquanto limita a sua decisão ou pronunciamento somente sobre a legalidade e procedência do pedido, sob a condição de ser prévia ou de parecer à aceitação ou recusa do pedido. Aceitação por quem? Não podendo ser pelo Supremo Tribunal Federal, que tem a sua ação limitada pelos termos da lei, não se pode deixar de admitir senão o Poder Executivo como competente para negar ou aceitar os pedidos de extradição.

Admitir doutrina contrária seria desprezar o princípio de direito internacional que reconhece no Poder Executivo de um Estado a única autoridade que representa a soberania nacional perante as outras potências. Daí decorre que a responsabilidade de todos os atos internacionais recai sobre esse poder,

que não deve falar senão em seu próprio nome, obedecendo embora às leis e práticas internas” (cf. Arthur Briggs, *Extradição de nacionais e estrangeiros. RJ*, 1919. p. 114-5).

Igualmente, Anor Butler Maciel:

“A entrega do extraditando é da competência do Executivo, mesmo deferida a extradição pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que, sem as razões expressas na lei, ocorram outras, de caráter político, que sobrevenham e induzam o Executivo a não fazê-la” (*Extradição internacional. DIN*, 1957, p. 164).

“O Governo, recebendo a solicitação diplomática da extradição, resolve encaminhar ou não o pedido ao Supremo Tribunal Federal.

Nesta fase, a política internacional é decisiva.

Só o Poder Executivo, a quem compete a orientação dos negócios internacionais, é o árbitro do encaminhamento da solicitação de outro Estado à Justiça, levando em conta as relações entre ambas as nações e fixando a atitude que adotará em relação ao Estado requerente.

Um Estado que se recusasse a atender nossos pedidos de extradição, certamente, não teria sua pretensão nesse sentido encaminhada, embora a lei não exija, para que se conceda a extradição, que se expresse reciprocidade.

Esta faculdade de recusa do encaminhamento do pedido ao Judiciário e denegação de plano do pedido de extradição tem assento nos termos claros do art. 87, VI, da Constituição Federal: ‘Compete, privativamente, ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros.’”

Os autores supracitados comentavam, então, dispositivos já revogados, no entanto, em tudo semelhantes aos em vigor. Basta ler os arts. 87 e 88 do chamado Estatuto dos Estrangeiros (Decreto-lei nº 941, citado).

Diz o art. 87:

“A extradição . . . poderá ser concedida quando o governo de outro país a solicitar, invocando convenção ou tratado . . .”

É norma destinada ao Poder Executivo, que mantém relações com os estados estrangeiros e representa o Estado na celebração de tratados, convenções e atos internacionais, *ad-referendum* do Congresso Nacional (cf. art. 81, IX e X, da Constituição). Na verdade, assim o é, porque assim se formulou a doutrina *tripartite* dos poderes do Estado. Busque-se em Aristóteles, Locke, Montesquieu e achar-se-á, na descrição do Poder Executivo, ou outro nome que se lhe dê, a competência para tratar dos assuntos internos e dos assuntos externos da administração.

Diferente o destinatário da norma do art. 88: “Não se concederá extradição . . .”, dirigida a quem compete prévio pronunciamento sobre a legalidade e procedência do pedido (cf. art. 94 do citado decreto-lei), ou seja, o Eg. Supremo Tribunal Federal.

Daí, não ser possível acoimar de extradição vedada (arts. 88 e 89) o pedido não processado, não submetido a exame do Poder Judiciário.

A lei determina: “Não se dará a deportação se esta implicar extradição vedada pela lei brasileira.”

Vimos que extradição vedada é aquela assim julgada pelo Supremo Tribunal Federal, insuscetível de confundir-se com a *não concedida*.

Se o Pretório Magno proibir seja concedida a extradição, nem por isso estará impedindo a deportação, senão e apenas para aquele país requerente a quem se indeferiu o pedido.

Se, ao contrário, o Supremo não apreciar a legalidade e procedência do pedido, não se há de falar em impossibilidade de deportação.

4. Improcede, outrossim, a conclusão de que deportação é espécie do gênero expulsão. Se assim classificássemos os dois institutos, as normas impeditivas da expulsão aplicar-se-iam à deportação. Isto fugiria à lógica da lei e do direito.

Deportação difere de expulsão. A propósito já escrevemos:

“Por outro lado, deportação e expulsão representam, no direito brasileiro, institutos marcadamente diferentes. Senão, vejamos. Os dispositivos legais disciplinadores das duas medidas diferenciam-se. Para a expulsão a lei indica uma série de atos perpetrados pelo estrangeiro, justificadores da medida, e, genericamente, seu comportamento nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais; para a deportação basta a entrada ou estada irregulares no território brasileiro. Na *expulsão*, exige-se inquérito policial ou investigação sumária; na deportação, é suficiente verificar a irregularidade de sua presença no território nacional. A *expulsão* afasta do País o estrangeiro, impedindo-lhe a volta, salvo a revogação do ato; a *deportação* afasta-o também do País, mas não lhe impede o regresso a ele de forma regular, inclusive em caráter permanente. Se não for exequível a *deportação*, se o estrangeiro revelar-se nocivo ou perigoso, proceder-se-á à expulsão, mas a recíproca não é correta, porque se o caso for de expulsão, não se transforma em deportação. Porque é assim, precisamente; a lei proíbe *expulsar* quem tiver cônjuge brasileiro ou filho brasileiro dependente da economia paterna, e, no entanto, tais condições não estabelece para a deportação. Diante de institutos diferentes, o legislador os disciplinou diferentemente.

A deportação constitui medida até certo ponto benévola, pois enseja ao estrangeiro retirar-se do Brasil para outro país de sua escolha, levando em sua companhia quem, como a mulher e filho, lhe motivar os sentimentos de proteção e de auxílio, podendo, repita-se, retornar a qualquer tempo, desde que conforme a lei.”

5. Conclusões

a) os três institutos — extradição, expulsão e deportação — são diferentes e disciplinados separadamente pela lei;

b) o Supremo Tribunal Federal pode proibir ou autorizar a extradição, mas a sua concessão pertence ao Executivo;

c) extradição vedada pelo Supremo impossibilita a deportação, apenas, para o país requerente;

d) deportação não é espécie de expulsão.