

## EXPULSÃO — ANISTIA — ATO DISCRICIONÁRIO

— A expulsão, medida administrativa de defesa do Estado, de nenhum caráter penal, é insuscetível de revogar-se por efeito de lei anistiadora que a ela não alcança expressamente.

— Discricionariedade de que é dotado legalmente o Presidente da República para decidir sobre expulsão.

### PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República  
Parecer nº 040, de 5 de outubro de 1983. "Aprovo. Em 7.11.83."

#### PARECER Nº P-040

Por decreto de 30 de dezembro de 1975, após inquérito mandado instaurar pelo Ministro da Justiça com fundamento no art. 79 do Decreto-lei nº 941, de 1969, foi expulsa do território brasileiro Marie Hélène Russi, cidadã suíça, considerada "*nociva, perigosa e, portanto, indesejável*".

Em petição dirigida ao Presidente da República em 18 de dezembro de 1979, Marie Hélène Russi pleiteou a revogação do ato expulsório, argumentando com o advento da anistia objeto da Lei nº 6.683, de 1979. Por despacho de 6 de fevereiro de 1980, in *DO* de 7 seguinte, o requerimento foi indeferido.

Em 11 de maio deste ano, veio a ser protocolizado novo pedido de Marie Hélène Russi, visando à revogação do decreto pelo qual foi expulsa do País.

Aludida postulação foi encaminhada ao Ministério da Justiça, havendo o Senhor Ministro, através da EM nº 340, de 18.7.83, assim se pronunciado:

"Marie Hélène Russi, de nacionalidade suíça, filha de Marcel Dominique Russi e de Ivone Russi, nascida em Berna, Suíça, aos 27 de dezembro de 1947, solicita de Vossa Excelência a revogação do Decreto de 30 de dezembro de 1975, publicado no *Diário Oficial* do dia seguinte, que determinou sua expulsão do País, na conformidade dos arts. 100, 103 e 108 do Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970, que correspondem aos atuais arts. 65, 67 e 71 da

Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, alterada pela de nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981.

2. A referida estrangeira foi condenada, conforme sentença da Auditoria da 6.<sup>a</sup> Circunscrição Judiciária Militar, confirmada pelo Superior Tribunal Militar, à pena de 2 (dois) anos de reclusão, por participação em atividade subversiva.

3. A súplica de reconsideração não merece acolhida, tendo em vista que as alegações apresentadas já eram do conhecimento do processo e não constituem fatos novos, que militem a favor da requerente.

4. Nessas condições, opino pelo indeferimento do pedido, por falta de apoio legal, bem como pela manutenção da medida aplicada.

5. Vossa Excelência, entretanto, como único juiz da conveniência e oportunidade da medida, nos termos do art. 66 da citada lei, *in verbis*:

'Art. 66. Caberá exclusivamente ao Presidente da República resolver sobre a conveniência e a oportunidade da expulsão ou de sua revogação', decidirá como mais acertado lhe parecer."

Para considerar eventual incidência da Lei de Anistia sobre o caso, sob o pressuposto — este, também, a elucidar-se — de o ato expulsório ter sido vinculado a condenação judicial, vieram os autos a esta Consultoria-Geral, encaminhados, de ordem, pelo senhor Ministro Chefe do Gabinete Civil (Aviso nº 346, de 27.7.83).

## II

A expulsão de Marie Hélène Russi foi proposta ao Chefe do Estado pela EM nº 474-B, de 22.12.75, do então titular da Pasta da Justiça, nestes termos:

“Tenho a honra de submeter à alta consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de decreto de expulsão da estrangeira Marie Hélène Russi, de nacionalidade suíça filha de Marcel Dominique Russi e de Ivone Russi, nascida em Berna, Suíça, aos 27 de dezembro de 1947.

2. A referida alienígena participou de atividades subversivas, quando estudante na Faculdade de Filosofia da Bahia, de conclave da extinta União Nacional dos Estudantes, bem como de manifestações hostis a autoridades, as quais culminaram com a agressão ao General Juracy Magalhães, então Ministro das Relações Exteriores. Era a mesma, ainda, vinculada ao movimento terrorista conhecido como “Var Palmares”, formado por remanescentes dos grupos do ex-capitão Carlos Lamarca. Foi condenada, por isso, à pena de 2 (dois) anos de reclusão, conforme sentença da Auditoria da 6.<sup>a</sup> Circunscrição Judiciária Militar, confirmada pelo Superior Tribunal Militar.

3. O inquérito policial de expulsão obedeceu às normas previstas no Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970. A defesa apresentada não trouxe subsídios capazes de desfazer o conceito de pessoa nociva e perigosa que é imputado à mesma.

4. Dispõe o Decreto nº 66.689, de 1970, em seu art. 100:

‘Art. 100. 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 a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais.’

5. O art. 108 do mesmo decreto, com a redação que lhe foi dada pelo art. 25 do Decreto nº 69.845, de 27 de dezembro de 1971, estabelece:

‘Art. 108. Tratando-se de infração contra a segurança nacional, a ordem política ou

social e a economia popular, assim como nos casos de comércio, posse ou facilitação de uso de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica ou de desrespeito a proibição especialmente prevista em lei para estrangeiros, a expulsão poderá ser feita mediante investigação sumária que não poderá exceder o prazo de 5 (cinco) dias, dentro do qual fica assegurado ao expulsando o direito de defesa.

Parágrafo único. Nos casos deste artigo, dispensar-se-á a investigação sumária quando o estrangeiro houver prestado depoimento em inquérito policial ou inquérito policial-militar ou administrativo, no qual se apure haja ele se tornado passível de expulsão.’

6. *Tendo sido comprovado tratar-se de advena nociva, perigosa e, portanto, indesejável, opino pela expulsão de Marie Hélène Russi do território nacional, nos termos da legislação citada, sendo ainda de se lhe aplicar as disposições do art. 103 do já citado diploma legal, in verbis:*

‘Art. 103. Desde que seja conveniente ao interesse nacional, a expulsão do estrangeiro poderá efetivar-se ainda que haja processo ou já se tenha efetivado sua condenação.’

7. Vossa Excelência, entretanto, como *único juiz* da conveniência e oportunidade da medida, nos termos do art. 102 do referido Decreto nº 66.689, *decidirá como julgar mais acertado.*” (Grifei.)

Convencido de que a estrangeira era nociva aos interesses nacionais, *indesejável*, o Presidente da República decretou-lhe a expulsão, em ato de 30.12.75 publicado aos 31 seguintes.

A execução da medida expulsória foi determinada, em despacho ministerial, aos 16.1.76. Mas, impetrado em favor da expulsanda, perante o Supremo Tribunal Federal, o *habeas-corpus* nº 54.222, visando à decretação da nulidade do decreto a atingida, o digno Ministro Relator deferiu, em 28.1.76, *“a sustação do ato expulsório”*.

Concomitantemente àquela impetração, Marie Hélène Russi apresentou ao Presidente da República *pedido de reconsideração*

protocolizado, no Ministério da Justiça, aos 27.1.76, sob o nº 51.237/76.

Dentre os múltiplos argumentos em que buscou respaldo o *habeas-corporis* nº 54.222, mereceu realce quando de seu julgamento aquele de que a condenação da expulsanda pela Justiça Militar servira “*de único fundamento para a assinatura do decreto mencionado*”, razão pela qual, segundo o impetrante, pendente ainda recurso tirado do acórdão do Superior Tribunal Militar, a expulsão estaria consubstanciada em ato viciado quanto ao motivo.

A alegação de que o ato expulsório se vinculara à condenação da estrangeira pela Justiça Militar ensejou debate nas sessões da Corte Suprema em que julgado o pedido de *habeas-corporis*, resultando que a maioria dos votos então proferidos recusou a ocorrência da alegada vinculação.

De tais votos, extraem-se os seguintes passos:

“Sabe-se que o art. 76 do Decreto-lei nº 941/69, repetido pelo art. 103 do Decreto-lei nº 66.689/70, este último referido pelo Sr. Presidente da República no decreto expulsório, expressa:

‘Desde que seja conveniente ao interesse nacional, a expulsão do estrangeiro poderá efetivar-se, ainda que haja processo ou já se tenha efetivado sua condenação.’

Do que se lê na transcrita regra, é de se concluir que a expulsão de estrangeiro não está condicionada a qualquer sentença judiciária, quer seja firme, quer não o seja.

Nem doutra forma poderia orientar-se no assunto o legislador.

Com efeito, no sistema vigorante no Brasil desde o Império, a expulsão de estrangeiro é *ato político* do chefe do Poder Executivo, e não um ato judiciário, como sucede na Itália e na Suíça, em que a expulsão do estrangeiro é obrigatória até mesmo nos casos em que ele pratique um crime comum punido com a pena de reclusão.

Sendo, como na verdade o é, um *ato político* do Presidente da República, juiz único de sua conveniência e oportunidade, seria ilógico admitir-se, como pretende o impetrante, que a expulsão de pessoa es-

trangeira estivesse condicionada a uma sentença judiciária dotada de firmeza ou transitada em julgado.

Seria evidentemente anômalo, e descondiçante de qualquer sistema, se o *ato político* da expulsão dependesse de uma sentença judiciária de condenação do estrangeiro, pois a expulsão política é política exatamente por não depender de sentença judicial.

Doutro lado, *se o Ministério da Justiça pediu informação ao Superior Tribunal Militar sobre o julgamento da apelação ajuizada em favor da expulsanda no processo criminal, isso não vincula o Presidente da República, tanto porque a lei não exige se peça esclarecimento sobre o pormenor, quanto porque a existência de sentença condenatória ou absolutória na instância judiciária não influi no ato presidencial, que, por ser política e não de conteúdo administrativo, está condicionado tão-somente à legalidade prevista no Decreto-lei nº 941/69.*

É admissível que o questionado pedido de informação tenha sido motivado pelo desejo de o funcionário processante do inquérito no Ministério da Justiça instruir melhor dito processo; *o certo, porém, qualquer que haja sido seu intento, é que a decisão expulsória, consubstanciando ato político do Presidente da República, não esteve nunca na dependência do que sucedeu no apelo julgado pela Justiça Militar.*

Portanto, no pormenor, não se vislumbra qualquer ilegalidade a ser pronunciada pelo Supremo Tribunal.” (Ministro Antônio Nedes, Relator.) (Grifos do original, e meus.)

“Na espécie, o Exmo. Sr. Presidente da República agiu de conformidade com o Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, regulamentado pelo Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970, arts. 100, 103 e 108 — pertinentes à espécie. Praticou ato de sua competência exclusiva com base em inquérito em que foi assegurada ampla defesa à expulsanda.

Sustentou-se que, neste inquérito, as autoridades instrutoras deram particular ênfase à natureza da condenação no juízo cri-

minal, e esta ainda não transitou em julgado.

Ora, o ato do Exmo. Sr. Presidente da República é um ato essencialmente político — a doutrina *nemine discrepante* assim o reconhece — como, pois, indagar-se dos motivos desse ato?

Admitamos, pelo prazer de argumentar, que as autoridades subalternas do Ministério da Justiça, ou mesmo o Exmo. Sr. Ministro de Estado, tenham pensado que era necessário o trânsito em julgado da sentença condenatória, para legitimar a expulsão.

*Nem por isso o Exmo. Sr. Presidente da República, em ato de sua exclusiva competência, ficaria adstrito ou vinculado ao erro, pois, desse modo, o ato não seria seu, mas dos subalternos, o que a lei proíbe.*

O relatório do delegado não obriga o promotor público, o pedido deste, de absolvição do réu, não obriga o magistrado; a absolvição no juízo criminal não impede, salvo exceções expressas, a indenização civil, do mesmo modo a sanção administrativa pela falta residual, Súmula 18 etc.

*Assim, mesmo que absolvida a expulsanda, no processo em que foi condenada, resultaria patente dos autos, e até mesmo da petição de habeas-corpus, que por três vezes se envolveu ela em episódios contrários à ordem pública e à segurança nacional, bastante, por si sós, para legitimar o convencimento do Poder Executivo quanto à conveniência de sua expulsão.*

No direito brasileiro, a expulsão é ato *exclusivo, político, do Poder Executivo*. Verificada a legalidade de procedimento, e a inocorrência dos únicos impedimentos previstos na lei, não se pode intervir ou pretender influir no convencimento do Exmo. Sr. Presidente da República ou anular o decreto de expulsão, por via de *habeas-corpus*.

O Poder Executivo, nos termos da lei, é soberano no julgar a conveniência de expulsar ou não o estrangeiro." (Ministro Cordeiro Guerra.) (Sublinhei.)

"Como se vê, *nem todos os fatos que justificariam tratar-se de alienígena participante de atividades subversivas* (conclaves da UNE, manifestações hostis a autoridades, agressão ao Ministro das Relações Exteriores) *foram objeto da ação penal noticiada*. E como se vê, a expulsão não se fundou em que havia decisão com trânsito em julgado (nada se apurara, como visto, a este respeito, pelas informações fornecidas nos autos), mas em que a expulsanda fora condenada em primeiro e segundo graus na Justiça castrense.

Não vejo como, com a devida vênia, entender nulo o ato pela ausência dos motivos determinantes, suposto que o ato de natureza política, insuscetível de exame quanto à realidade dos motivos invocados, se applicasse o princípio de invalidade do ato quando inexistentes os motivos.

É certo que se um ato, mesmo quando desnecessária é a motivação, se funda expressamente em determinado motivo, e tal motivo se apura inexistente, o ato não deve subsistir. Porque a vontade, que nele se encerra, foi, à evidência, determinada por erro configurante de excesso de poder.

*Não é, porém, o que ocorre neste caso. Aqui, não somente não se fundou, o decreto expulsório, na circunstância de haver condenação da expulsanda trântita em julgado; como nenhuma referência fez a este motivo. Limitou-se a considerar noctva a permanência da ádvena, indicando como um dos elementos dessa permanência indesejável a condenação pela Justiça Militar.*

Ora, que se possa deduzir que funcionários do Ministério tivessem procurado saber se teria ocorrido, ou não, julgamento da expulsanda pelo Supremo Tribunal Federal para que, só depois de esgotados os recursos acaso cabíveis, darem prosseguimento ao inquérito para a expulsão; e que, diante da omissão das informações, sem apurarem tal fato, se tenham contentado com a confirmação da sentença pelo Superior Tribunal Militar, para o prosseguimento do feito; *nada disso vincula a autoridade*

*superior do Presidente da República, que não podia ficar adstrito à inicial orientação de subordinados, quanto à oportunidade do decreto expulsório.*

*E na exposição de motivos não se acha, dito como motivo determinante, que a só condenação com trânsito em julgado da expulsanda é que determinava a medida agora impugnada. A invocação ao art. 103 do Decreto nº 66.689/70, aliás, mostra irrelevante houvesse, ou não, no caso, condenação com trânsito em julgado.”* (Ministro Rodrigues Alckmin.) (Destaquei.)

“Dos vários fundamentos aduzidos no pedido e realçados na sustentação oral, só um deles me parece relevante, o que pertine à invocada vinculação do ato expulsório e que levou o eminente Ministro Xavier de Albuquerque a deferi-lo.

Peço vênia a S. Exa. para dissentir. Como o eminente Ministro Rodrigues Alckmin, pareceu-me que o decreto presidencial não se autolimitou, e não estou certo mesmo que pudesse fazê-lo, dada a sua natureza, como ato político, de soberania.

Todavia, assentou ele, como se faz expresso, nos arts. 100, 103 e 108 do Decreto nº 66.689/70, com a redação que lhe atribuiu o Decreto nº 69.845/71.

É o que deduzi do relatório e dos votos proferidos.

O art. 108, segundo o rito aí estabelecido, justificou o processamento e a defesa proporcionada à expulsanda paciente.

E, conquanto revele esse procedimento administrativo referência à ação penal que respondia ela por crime contra a segurança nacional, da qual resultou condenada nas duas instâncias, e haja informações que o veredito de segundo grau transitara em julgado, não concluo, com a segurança e certeza que se fariam mister que o decreto de expulsão assentou, só e só, na decisão judicial que se tornara definitiva.

*Estou persuadido que o decreto em questão não se vinculou àquela condenação da qual independia. Admito que o procedimen-*

to criminoso da paciente tenha influído. Mas razões outras poderiam ter contribuído, as quais não cabe perquirir. Daí a citação no próprio decreto expulsório do art. 100 do citado Decreto nº 66.689/70.

Por isso, dispõe o art. 75 do Decreto-lei nº 941/69:

‘Art. 75. Caberá exclusivamente ao Presidente da República, mediante decreto, resolver sobre conveniência e oportunidade da expulsão ou de sua revogação.’

Assim, Senhor Presidente, seria de todo indiferente a ocorrência de processo penal contra a paciente. E, menos ainda, a necessidade de sua condenação.” (Ministro Thompson Flores.) (Grifei.)

“Ainda que o ato de expulsão tivesse tido como motivo a condenação da expulsanda, transitada em julgado, o que não me parece, impor-se-ia, para sua anulação, o reconhecimento da inexistência do motivo.” (Ministro Eloy da Rocha.) (Grifei.)

Denegado o *habeas-corpus* pelo Plenário do egrégio Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, efetivou-se em 19.5.76 a expulsão de Marie Hélène Russi.

Em 18 de dezembro de 1979 foi apresentado à Presidência da República — como, por cópia, ao Ministério da Justiça — requerimento de Marie Hélène Russi, visando à *revogação* do decreto de sua expulsão. A postulação fundou-se, inclusive, na superveniência da Lei nº 6.683, de 1979 (Lei da Anistia), bem como ressuscitou o argumento de que “a única razão do decreto expulsório foi a sua condenação em processo a que respondeu perante a Auditoria da 6.ª Circunscrição Judiciária Militar”, para alegar que a pena ali aplicada “foi julgada extinta, por força da anistia” (cf. MJ nº 51.237/76, fls. 42).

Referida postulação se fez presente ao Presidente da República com a EM nº 44, de 19.2.80, na qual o Senhor Ministro da Justiça opinou “pelo indeferimento do pedido, por falta de amparo legal” e “pela manutenção da medida aplicada”, conquan-

to destacasse ser, o chefe do Estado, "único juiz da conveniência e oportunidade da medida". Em r. despacho de 6.2.80, Sua Excelência indeferiu o pedido de Marie Hélène Russi.

Aos 11 de maio último, Marie Hélène Russi voltou a pedir ao chefe do Estado seja revogado ato de sua expulsão. Este o petítório ensejador da consulta, apreciada pelo Ministério da Justiça na já transcrita EM nº 340/83.

### III

Após inquérito regular em que a defendeu advogado, Marie Hélène Russi foi expulsa, por ato lastreado nos arts. 100, 103 e 108 do Decreto nº 66.689, de 1970 (alterado pelo Decreto nº 69.845/71), que correspondiam aos arts. 73, 76 e 81 do Decreto-lei nº 941, de 1969. Frise-se que o art. 103 do Decreto nº 66.689 facultava a expulsão de estrangeiro "ainda que haja processo ou já se tenha efetivado sua condenação".

O ato expulsório trouxe como *motivo determinante* "o que consta do Processo nº 51.676, de 1970, do Ministério da Justiça", isto é, o contido nos autos de inquérito e resumido na EM nº 474/75-MJ. Da leitura desta verifica-se terem, ali, sido relacionados fatos vários a estribarem a qualificação de Marie Hélène Russi como *nociva, perigosa, e, pois, indesejável*, fatos dos quais apenas alguns levaram, ademais, à condenação da ádvna pela Justiça Militar.

Examinados o decreto em comento e a EM nº 474/75, vistos os fatos nesta relatados e a fundamentação legal do ato expulsivo, *nenhum vínculo se evidencia entre a decisão do Presidente da República e a condenação da estrangeira em sede castrense*. Acresça-se haver sido a questão dirimida nos votos dos eminentes ministros do Supremo Tribunal Federal, que, em maioria, repeliram esse fundamento da impetração do *habeas-corpus* e ter-se-á como sem dúvida *inexistente* aquela vinculação.

Ainda assim, cumpre apreciar-se a expulsão da requerente "em face da Lei da Anistia", relembrando contornos dos institutos da anistia e da expulsão, e o campo de incidência da Lei nº 6.683, de 1979.

Sobre o instituto da *anistia*, prelecionam renomados doutrinadores:

"L'ammistrie est une mesure de circonstance qui, dans un intérêt politique supérieur, prescrit l'oubli officiel d'une ou de plusieurs catégories d'infractions, interdit par conséquent, à leur égard, et em ce qui concerne le passé, toute espèce, d'application des lois pénales, empêche d'intenter des poursuites, ou suspend celles déjà entreprises et met à néant les condamnations prononcées.

(...)

L'ammistie est un acte politique qui s'inspire de motifs d'opportunité, de sagesse politique, d'habileté gouvernementale. Elle n'est pas une approbation des faits amnistiés. Elle est rendue dans l'intérêt de l'État, non dans l'intérêt des amnistiés. Il en résulte que toute infraction, minime ou grave, appelant la sévérité ou réclamant l'indulgence, peut être l'objet de l'amnistie dès que le réclament l'intérêt du gouvernement et celui de l'État.

Il n'y a pas à distinguer suivant la culpabilité des personnes ou l'horreur qu'inspire le délit: une amnistie est un voile étendu sur tout un ordre de faits qu'à un moment donné un peuple est intéressé à couvrir.

En fait, depuis la révolution, des infractions de tout degré, de toute nature et de toute gravité ont donné lieu, en France, à l'exercice du pouvoir annulant depuis les crimes les plus odieux menaçant l'existence de la société et de la patrie, jusqu'aux simples contraventions et même jusqu'aux décisions disciplinaires de la garde nationale. L'amnistie étend son domaine partout où le pardon, la clémence et l'oubli peuvent produire d'heureux résultats. 'Il y a un moment, disait Gambetta, ou, coûte, il faut jeter un voile sur les défaillances, les lâchetés et les excès commis.'

Toutes les infractions, sans distinction aucune, peuvent évidemment, en principe, être couvertes par l'amnistie. Il n'y a aucune limitation constitutionnelle dans cet ordre d'idées. Toutefois, en fait, les autorités compétentes pour accorder l'amnistie répugnent à couvrir des infractions de caractère odieux. En fait, l'amnistie s'applique de préférence aux délits politiques est aux délits de presse.

(...).

*L'amnistie n'est pas une absolution.* Les membres d'une assemblée politique n'ont pas la sérénité nécessaire pour devancer les jugements de l'histoire.

*L'amnistie n'est jamais une réhabilitation: elle est accordée aux vaincus par les vainqueurs.*

La loi peut amnistier des faits que l'histoire ne doit pas amnistier.

'L'amnistie ne juge pas, elle n'accuse pas, elle n'innocente pas, elle ne condamne pas, elle ignore.' (Elle est lignorance voulue et systématique des faits. Elle ne pardonne même pas.)

Dire: 'on amnistiera' ou 'on n'amnistiera pas' suivant que le délit ou le crime paraît plus ou moins digne de réprobation c'est aller contre l'idée maîtresse de l'amnistie elle-même.

L'amnistie n'est pas faite pour les innocents: *elle est faite pour les coupables.* A une seule condition: c'est que l'intérêt général et l'intérêt politique l'exigent et qu'on soit à une heure où l'intérêt de la société est plutôt de faire l'oubli que de servir." (Joseph-Barthélemy, *L'amnistie, Revue de Droit Public*, p. 261, 287, 265/266, 1920.) (Destaques do autor, e meus.)

"L'acte d'amnistie a, d'ordinaire, une nature juridique différente de celle de l'acte de grâce. En effet, d'ordinaire, c'est une disposition générale et impersonnelle. Tous ceux qui se trouvent dans une certaine situation de fait (individus ayant commis certaines infractions pénales, et non condamnés) ou dans une certaine situation de droit (individus déjà condamnés pour certaines infractions pénales énumérées par l'acte d'amnistie) échapperont à la répression pé-

nale normale. En d'autres termes, l'acte d'amnistie crée un régime juridique général et impersonnel exceptionnel, à côté du régime juridique général et impersonnel de droit commun. Le régime de droit commun est que tous ceux qui ont commis les infractions visées par la loi pénale peuvent être poursuivis et, après constatation de leur culpabilité, frappés par les tribunaux répressifs. L'amnistie établit le régime juridique exceptionnel suivant: tous ceux qui ont commis certaines infractions, de telle date à telle date, ne seront ni poursuivis, ni l'objet d'une constatation de culpabilité, ni frappés par les tribunaux répressifs; en conséquence, les agents publics de tout ordre devront s'abstenir de les poursuivre, de constater leur culpabilité, de leur appliquer le status légal ou de les mettre dans la situation juridique individuelle, prévus par la loi pénale, de leur appliquer les conséquences du status légal amené ou de la situation juridique individuelle, créée par la condamnation.

(...)

*Quelle que soit la portée de l'acte d'amnistie — générale ou individuelle — on ne peut pas dire, en droit français, que l'amnistie supprime, pour l'avenir, le fait amnistié: elle ne le supprime pas juridiquement, pas plus qu'elle ne peut le supprimer matériellement.*

Pour faire apparaître les effets juridiques du fait amnistié, il suffit de supposer que le fait amnistié a causé un préjudice à un tiers. Le tiers pourra, nonobstant l'amnistie, réclamer une indemnité à l'auteur de l'acte. Le fait amnistié continue donc, juridiquement, à être la condition pour que puisse être exercé par la victime le pouvoir légal de créer à son profit, par une manifestation unilatérale de volonté, la situation juridique individuelle de créancière de l'indemnité. D'ailleurs, cet effet juridique possible est toujours réservé expressément par les actes d'amnistie; S'il, ne l'était pas, le silence de l'acte d'amnistie devrait être interprété dans le même sens.

(...).

De même, au point de vue *disciplinaire*, on ne peut pas dire que l'amnistie supprime

le fait: la situation sera celle qui aurait existé si le fait n'était pas puni par la loi pénale. C'est tout. En conséquence, sauf disposition expresse de la loi d'amnistie, l'amnistié pourra être frappé disciplinairement à raison des faits amnistiés, sauf disposition contraire de la loi; même alors, le fait matériel subsiste. Il faut, à mon avis, appliquer ici l'argumentation faite par la Cour de cassation, dans un arrêt du 9 novembre 1852, rendu toutes chambres réunies: 'L'action en discipline, pouvant s'exercer pour des faits qui ne sont ni qualifiés ni prévus pas les lois pénales, diffère essentiellement de l'action publique et ne peut être restreint par des règles qui lui sont étrangères; les mesures qui en sont la suite ne sont pas de véritables peines, mais des moyens institués pour maintenir, pour des raisons d'ordre et d'intérêt publics, l'autorité morale et le respect du corps, auquel appartient le fonctionnaire poursuivi disciplinairement; elles s'attachent moins aux faits eux-mêmes qu'aux conséquences de ces faits sur la considération du fonctionnaire et sur la dignité du corps dont il est membre, c'est-à-dire à cet effet moral qui, à la différence du fait dont il découle, a un caractère successif et permanent (...)'." (Gaston Jèze, *Nature juridique de la grâce, de l'amnistie et de la grâce amnistiante*, *Révue de Droit Public*, v. 41, p. 440/441, 444/445, 445/446.) (Grigos do autor; sublinhei.)

"L'amnistie est un acte de souveraineté qui a pour objet et pour résultat de faire tomber dans l'oubli *certaines infractions*; elle abolit les poursuites faites, ou à faire, ainsi que les condamnations prononcées à l'occasion de ces infractions.

(...).

Ces solutions, comme le sens du mot amnistie l'implique, procèdent de l'idée d'oubli. Le fait délictueux est dépouillé rétroactivement de ce caractère. Mais, d'une part, cette rétroactivité se heurte à certaines restrictions, et d'autre part, *ce qui tombe dans l'oubli, ce n'est pas le fait matériel lui-même: c'est l'infraction à la loi pénale qu'il constitue.*' (Donnedieu de Vabres, *Pré-*

*cis de droit criminel*, 32. ed., p. 263 e 268.) (Grifos do original e meus.)

"L'amnistie, comme l'étymologie même l'indique, est une institution qui permet à la société de reléguer dans l'oubli les mesures de caractère pénal dont elle ne veut plus se souvenir.

(...).

Les criminalistes s'accordent à dire que l'amnistie n'efface que le caractère délictueux du fait, *mais n'empêche pas que le fait subsiste matériellement, et que des conséquences juridiques s'y attachent, pourvu qu'elles ne soient pas d'ordre pénal.* Ainsi, dans le cas où une condamnation pour adultère est amnistiée, la cause de divorce fondée sur l'adultère subsiste (si l'amnistie est prononcée après le divorce, celui-ci demeure, bien entendu, définitif).

*Le Gouvernement peut écarter un individu de la nomination à une fonction en se fondant sur des faits amnistiés.*" (Pierre Bouzat, *Traité Théorique et pratique de droit pénal*, 1951, p. 540/546.) (Sublinhei.)

Em síntese, extrai-se das lições doutrinárias colhidas que a *anistia*: é ato político, ato de soberania do Estado, lastreado no interesse público; tem como efeito geral e precípua retirar, de certos fatos delituosos, seu caráter de infração, extinguindo a ação ou a condenação criminal a eles concernente; incide apenas sobre os fatos explicitamente considerados pelo ato que a decreta; não suprime os fatos amnistiados, que subsistem material e até juridicamente; nem de longe significa aprovação ou indulgência àqueles fatos; tem, repise-se, seus efeitos soberanamente delimitados pela lei anistiadora (cf. Barthélemy, *op. cit.*, p. 262).

Sobre tais aspectos, concordam não só Barthélemy, Jèze, Donnedieu de Vabres, Bouzat, como muitos outros eminentes juristas, dos quais, *v.g.*, no Brasil, Galdino Siqueira e Magalhães Noronha, este caracterizando a *anistia* como "tão-somente renúncia ao *jus puniendi* (...)".

Nesta Consultoria-Geral mesma, teve meu ilustre antecessor, Dr. Clóvis Ramalhet, oportunidade de asserir, pertinentemente à anistia:

“Não foi o fato punível que por lei deixou de existir com a anistia, como asseveram alguns. Com seu advento, a Lei de Anistia atinge apenas a aplicação da legalidade, a repressiva, e institui um regime de exceção a ela. Este é o seu fim. O fato punível, existindo embora, não gera incidência repressiva, subsiste a responsabilidade civil.” (Parecer N-39.)

Igualmente entende a doutrina que a *anistia* não inibe o exercício do poder de polícia, sempre que este independa de um procedimento criminal condenatório. Na verdade, excluem-se dos efeitos da *anistia* as medidas cuja adoção tenha como causa determinante a defesa da sociedade, do Estado, salvo se e quando a lei disponha de modo expreso sobre o anistiamiento delas.

Quanto à *expulsão*, “direito fundamental do Estado, cujo reconhecimento é assegurado pelo direito das gentes” (Oscar Tenório, in: *Repertório Enciclopédico Brasileiro*, v. 22, p. 29), é apontada por Bento de Faria como “medida de ordem política, ou mesmo de alta polícia” (*Código Penal Brasileiro Comentado*, v. 1, p. 93), e por Anor Butler Maciel, qual “medida de caráter policial, exprimindo uma necessidade política ou uma conveniência da administração”, “ato exclusivamente administrativo” (*Expulsão de estrangeiros*, p. 9 e 10).

Medida administrativa, medida de defesa do Estado, *de nenhum caráter penal*, a *expulsão*, em nosso sistema jurídico, não se subordina à prática de ilícito penal pelo estrangeiro, e, ainda quando decretada como resultado do cometimento de crime, *não é pena acessória*, mas visa a evitar a recidiva do ádvena, protegendo, dela, a sociedade. Medida que “visa a proteger o Estado, não a punir o indivíduo”. (cf. Bento de Faria, op. cit. e Aubert, *apud* Ministro Cordeiro Guerra, voto cit.).

Postas essas considerações sobre as figuras da *anistia* e da *expulsão*, haver-se-á de concluir que esta não encontra obstáculo naquela, exceto na hipótese de a lei anistiadora expressamente dizer alcançados por seus efeitos os atos de expulsão —

o que será, no mínimo, pouco razoável, destinada, que é, a *expulsão*, à *defesa do Estado*, segundo frisam, entre outros, Manzini e Bouzart, *verbis*:

“L'estinzione del reato impedisce l'applicazione delle misure di sicurezza prevedute dal codice penale (art. 210, prima parte cod. pen.; v. n. 578), siano pure quelle che sono applicabili anche in caso di proscioglimento, fatta eccezione soltanto per la confisca obbligatoria (art. 236 primo capov.; 240 primo capov. cod. penale).

*In ogni ipotesi, peraltro, d'amnistia non pregiudica in alcun modo le potestà dell'Autorità di polizia in ordine alle ingiunzioni, diffide, coercizioni reali o personali, alle quali ha facoltà di procedere anche senza un giudicato penale di condanna* (es.: *espulsione dello straniero*, ammonizione confiro, chiusura di esercizi o negozi, ecc.) *per eliminare pericoli o turbamenti dell'ordine pubblico* (ver v. 1, nº 68).

(...).

L'amnistia, che, nel sistema accolto dal codice, estingue il reato, quantunque lasci sopravvivere la condanna per gli effetti penali diversi dalle pene, “impedisce l'applicazione delle misure di sicurezza (*che non sono effetti penali na amministrativi*) e ne fa cessare l'esecuzione, ad eccezione della confisca obbligatoria (art. 210 prima parte, 236 primo capov., 240 cod. pen.; v. n. 600 II).

Perciò le misure di sicurezza, diverse dalla detta confisca, applicate con la sentenza di condanna amnistiata, rimangono estinte.

S'intende che deve trattarsi di misure di sicurezza applicate dal giudice, e *non già* di quelle che sono applicabili dall'Autorità amministrativa, *come l'espulsione dello straniero ordinata dall'Autorità di p.s.*, la revoca di una autorizzazione di polizia, il ritiro di una patente, la chiusura d'un pubblico esercizio o negozio, ecc.” (Manzini *Trattato d' diritto penale italiano*, v. 3, p. 384 e 395.) (Grifei.)

“La jurisprudence et même parfois le législateur ont essayé de soustraire à l'amnistie les mesures de sûreté; leur maintien

paraí, en effet, commandé par les *nécessités de la défense sociale*.

(...).

A l'idée que l'amnistie ne doit pas s'appliquer aux mesures de sûreté, on peut rattacher les décisions de la jurisprudence affirmant que *l'amnistie ne s'applique pas, sauf textes contraires, aux mesures de police administrative prises comme suite de faits constatés dans une condamnation pénale amnistiée.*" (P. Bouzat, op. cit., p. 548/549.)

Em que pese à conclusão de, em tese, a *anistia* não obstar a *expulsão*, nem se traduzir em desfazimento dela, impende examinar-se a Lei nº 6.683, de 1979, ao fito de verificar se, porventura, destinou-se ela a beneficiar estrangeiros expulsos entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979 (art. 1º).

Lê-se, no diploma em questão:

"É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da administração direta e indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares.

§ 1º Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.

§ 2º Exceuem-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crime de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal.

§ 3º Terá direito à reversão ao Serviço Público a esposa do militar demitido por Ato Institucional, que foi obrigada a pedir exoneração do respectivo cargo para poder habilitar-se ao montepio militar, obedidas as exigências do art. 3º." (Art. 1º.)

"É concedida anistia aos empregados das empresas privadas que, por motivo de participação em greve ou em quaisquer movimentos reivindicatórios ou de reclamação de direitos regidos pela legislação social, hajam sido despedidos do trabalho, ou destituídos de cargos administrativos ou de representação sindical." (Art. 7º.)

"São anistiados, em relação às infrações e penalidades decorrentes do não cumprimento das obrigações do serviço militar, os que, à época do recrutamento, se encontravam, por motivos políticos, exilados ou impossibilitados de se apresentarem." (Art. 8º.)

"Terão os benefícios da anistia os dirigentes e representantes sindicais punidos pelos atos a que se refere o art. 1º, ou que tenham sofrido punições disciplinares ou incorrido em faltas ao serviço naquele período, desde que não excedentes de 30 (trinta) dias, bem como os estudantes." (Art. 9º.)

"Esta lei, além dos direitos nela expressos, não gera quaisquer outros, inclusive aqueles relativos a vencimentos, soldos, salários, proventos, restituições, atrasados, indenizações, promoções ou ressarcimentos." (Art. 11.)

Nenhuma referência há, pois, na *Lei de Anistia*, à hipótese de *expulsão*; ao editá-la, não incorreu o legislador em critério insólito, que ensejasse ao intérprete ver alcançados por seus efeitos os atos administrativos expulsórios praticados entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.

*Ergo*, Marie Hélène Russi está alcançada por aquela lei benéfica enquanto ré condenada por crime contra a segurança nacional, mas o edito anistiador não atingiu o ato administrativo de sua expulsão.

Em suma, tanto a expulsão, no caso em exame, não se vinculou à condenação judicial sofrida pela estrangeira, como não perdeu o ato expulsório sua eficácia em razão da Lei de Anistia.

*Sub censura.*

Brasília, 5 de outubro de 1983. *Paulo Cesar Cataldo*, Consultor-Geral da República.