SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

HABEAS CORPUS Nº 558682 - DF (2020/0016845-6)

RELATOR	**:**	**MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
IMPETRANTE	:	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
ADVOGADOS	:	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
		WLADIMIR CORRADI COELHO - MG078255
IMPETRADO	:	MINISTRO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
PACIENTE	:	SÔNIA CORREA

EMENTA

HABEAS CORPUS. EXPULSÃO DE ESTRANGEIRO. IMPUGNAÇÃO DA PORTARIA MINISTERIAL QUE DECRETOU A EXPULSÃO DE CONDENADA A CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO INQUÉRITO DE EXPULSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DECRETO N. 86.715/1981. NECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO POR EDITAL DO EXPULSANDO NÃO ENCONTRADO PARA RESPONDER AO INQUÉRITO. ILEGALIDADE CONSTATADA.

1. A jurisprudência reconhece a competência do Poder Judiciário para exercer o controle de juridicidade dos atos da administração, não incursionando no mérito administrativo. Precedentes.

2. À época da instauração do inquérito de expulsão (IPE) vigente a obrigatoriedade de notificação do expulsando não encontrado, por edital, com o prazo de dez dias, publicado duas vezes, no Diário Oficial da União, valendo a notificação para todos os atos do inquérito (art. 103, §2º do Decreto 86.715/81).

3. Ilegalidade do procedimento adotado pela autoridade policial que prestigiou a solução contida no Manual de Retiradas Compulsórias da DPREC em detrimento da legislação vigente à época da tramitação do inquérito (Decreto n. 86.715/81), ao determinar a notificação do expulsando não encontrado mediante publicação da instauração do Inquérito Policial de Expulsão em sítio eletrônico da Polícia Federal.

4. Prejuízo demonstrado diante da ilegalidade da notificação, porque a sentença condenatória proferida pelo Juízo da 2ª Vara Criminal da Comarca de Uruguaiana menciona o fato de a paciente possuir cinco filhos, estando à época grávida do sexto, condição que indica a possibilidade da atual existência de filho brasileiro sob sua dependência econômica, o que constituiria óbice ao ato de expulsão ora impugnado, nos termos do art. 75, inciso II, letra b, da Lei n. 6.815/1980, vigente à época.

5. A ausência de notificação por edital da expulsanda não encontrada para responder ao inquérito de expulsão, impossibilita a ciência da paciente acerca da instauração do aludido procedimento administrativo e inviabiliza a demonstração de condição pessoal que impedisse a expulsão.

Ordem concedida.

Documento eletrônico VDA35811385 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 23/03/2023 16:28:07
Código de Controle do Documento: f2caf0d5-e505-4fee-ab5c-660cf6be7d4c

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, conceder a ordem para declarar a nulidade do ato impugnado, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 22 de março de 2023.

Ministro HUMBERTO MARTINS
Relator

Documento eletrônico VDA35811385 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 23/03/2023 16:28:07
Código de Controle do Documento: f2caf0d5-e505-4fee-ab5c-660cf6be7d4c

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

HABEAS CORPUS Nº 558682 - DF (2020/0016845-6)

RELATOR	**:**	**MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
IMPETRANTE	:	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
ADVOGADOS	:	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
		WLADIMIR CORRADI COELHO - MG078255
IMPETRADO	:	MINISTRO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
PACIENTE	:	SÔNIA CORREA

EMENTA

HABEAS CORPUS. EXPULSÃO DE ESTRANGEIRO. IMPUGNAÇÃO DA PORTARIA MINISTERIAL QUE DECRETOU A EXPULSÃO DE CONDENADA A CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO INQUÉRITO DE EXPULSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DECRETO N. 86.715/1981. NECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO POR EDITAL DO EXPULSANDO NÃO ENCONTRADO PARA RESPONDER AO INQUÉRITO. ILEGALIDADE CONSTATADA.

1. A jurisprudência reconhece a competência do Poder Judiciário para exercer o controle de juridicidade dos atos da administração, não incursionando no mérito administrativo. Precedentes.

2. À época da instauração do inquérito de expulsão (IPE) vigente a obrigatoriedade de notificação do expulsando não encontrado, por edital, com o prazo de dez dias, publicado duas vezes, no Diário Oficial da União, valendo a notificação para todos os atos do inquérito (art. 103, §2º do Decreto 86.715/81).

3. Ilegalidade do procedimento adotado pela autoridade policial que prestigiou a solução contida no Manual de Retiradas Compulsórias da DPREC em detrimento da legislação vigente à época da tramitação do inquérito (Decreto n. 86.715/81), ao determinar a notificação do expulsando não encontrado mediante publicação da instauração do Inquérito Policial de Expulsão em sítio eletrônico da Polícia Federal.

4. Prejuízo demonstrado diante da ilegalidade da notificação, porque a sentença condenatória proferida pelo Juízo da 2ª Vara Criminal da Comarca de Uruguaiana menciona o fato de a paciente possuir cinco filhos, estando à época grávida do sexto, condição que indica a possibilidade da atual existência de filho brasileiro sob sua dependência econômica, o que constituiria óbice ao ato de expulsão ora impugnado, nos termos do art. 75, inciso II, letra b, da Lei n. 6.815/1980, vigente à época.

5. A ausência de notificação por edital da expulsanda não encontrada para responder ao inquérito de expulsão, impossibilita a ciência da paciente acerca da instauração do aludido procedimento administrativo e inviabiliza a demonstração de condição pessoal que impedisse a expulsão.

Ordem concedida.

Documento eletrônico VDA35811402 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 23/03/2023 16:28:08
Código de Controle do Documento: 4ae2c187-9aec-467c-9e38-e8d5d1c30773

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (relator):

Cuida-se de *habeas corpus* com pedido de liminar impetrado em favor de SÔNIA CORREA contra ato do Ministro de Estado da Justiça (Portaria n. 114 de 13/2/2019) que determinou a expulsão da paciente do território brasileiro.

Aduz a impetrante a ilegalidade da portaria impugnada, tendo em vista a ausência de notificação da paciente sobre a instauração do inquérito de expulsão.

Entende que restou violado o direito da paciente à ampla defesa e ao contraditório, pois não lhe foi oportunizada a possibilidade de demonstrar seu enquadramento em uma das hipóteses de não expulsão previstas na legislação pátria vigente à época da tramitação do inquérito (Decreto n. 86.715/1981).

Requer a concessão de medida liminar para que seja suspensa a execução da portaria de expulsão. No mérito, requer a concessão da ordem para que seja declarado nulo o ato impugnado.

Em decisão de fls. 468/469, foi indeferida a liminar requestada.

Solicitada a prestar informações, a autoridade indigitada coatora comunicou que "o processo de expulsão está em perfeita consonância com os preceitos legais vigentes e que a decisão do Ministro da Justiça e Segurança Pública, consubstanciada na Portaria n.114, de 12 de fevereiro de 2019, esteou-se em motivos de natureza grave, eis que a paciente foi condenada em definitivo pela prática de crime doloso passível de pena privativa de liberdade no Brasil" (fls. 503/1.030).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pela concessão da ordem, por entender que " a ausência de notificação por edital, nos termos do artigo 103, §2º do Decreto n. 86.715/81, configura ilegalidade no inquérito policial de expulsão, o que viabiliza a concessão da ordem". A propósito, reproduzo a ementa do Parecer Ministerial (fl.1.036):

> HABEAS CORPUS. ESTATUTO DO ESTRANGEIRO. EXPULSÃO. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. EXIGÊNCIA LEGAL AFASTADA. ORIENTAÇÃO INTERNA DAPOLÍCIA FEDERAL IMPOSSIBILIDADE.

Documento eletrônico VDA35811402 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 23/03/2023 16:28:08
Código de Controle do Documento: 4ae2c187-9aec-467c-9e38-e8d5d1c30773

> 1 –A falta de notificação prévia impediu a ciência, pela paciente, do inquérito de expulsão que tramitava contra si, inviabilizando a demonstração de condição pessoal que impedisse sua expulsão. 2 – Ainda que a recomendação interna da Divisão Policial de Retiradas Compulsórias buscas se economicidade, celeridade e eficiência, não poderia afastar livremente exigência estampada no texto normativo, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. 3 – Parecer pela concessão da ordem.

É, no essencial, o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (relator):

Inicialmente, necessário ponderar que não se discute nestes autos a natureza discricionária ou política do ato de expulsão, mas tão somente a correta observância do procedimento normativamente estabelecido, ou seja, pretende-se o controle de legalidade do ato. Nesse sentido, é farta a jurisprudência reconhecendo a competência do Poder Judiciário para exercer o controle de juridicidade dos atos da administração, não incursionando no mérito administrativo, como se observa do seguinte julgado:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. DEMISÃO. ANULAÇÃO. PENALIDADE. PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA. AUTORIDADE COATORA. COMPETÊNCIA. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.
> I - Na origem, trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Advogado-Geral da União objetivando a reintegração ao serviço público com as consequências materiais e funcionais daí decorrentes, notadamente o pagamento da remuneração pelo tempo que ficou afastado e demais consectários legais. Esta Corte denegou a segurança.
> **II - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que o controle d o Poder Judiciário, no tocante aos processos administrativos disciplinares, restringe-se ao exame do efetivo respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo vedado adentrar no mérito administrativo.**
> **III - O controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos administrativos diz respeito ao seu amplo aspecto de obediência aos postulados formais e materiais presentes na Carta Magna, sem, contudo, adentrar o mérito administrativo. Para tanto, a parte dita prejudicada deve demonstrar, de forma concreta, a mencionada ofensa aos referidos princípios. Nesse**

Documento eletrônico VDA35811402 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 23/03/2023 16:28:08
Código de Controle do Documento: 4ae2c187-9aec-467c-9e38-e8d5d1c30773

> **sentido: (MS 21.985/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 10/5/2017, DJe 19/5/2017 e MS 20.922/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 8/2/2017, DJe 14/2/2017.) IV - Analisando os documentos trazidos aos autos, constata-se que o impetrante foi devidamente notificado da instauração do PAD, teve acesso a todos os documentos disponíveis, bem como ciência e oportunidade a configurar o contraditório e a ampla defesa. Não se verificam irregularidades que pudessem macular a pena aplicada, em conformidade com a jurisprudência dominante neste Superior Tribunal.**
> (...)
> (AgInt no MS n. 26.447/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 20/9/2022, DJe de 22/9/2022.)

Ultrapassada essa premissa, a ordem deve ser concedida.

Isso porque a falta de notificação prévia impediu a ciência da paciente acerca da instauração do inquérito de expulsão, inviabilizando a demonstração de condição pessoal que impedisse sua expulsão.

No presente caso, a sentença condenatória proferida pelo Juízo da 2ª Vara Criminal da Comarca de Uruguaiana menciona o fato de a paciente possuir cinco filhos, estando à época grávida do sexto, condição que indica a possibilidade da atual existência de filho brasileiro sob sua dependência econômica, o que constituiria óbice ao ato de expulsão ora impugnado, nos termos do art. 75, inciso II, letra *b*, da Lei n. 6.815/1980, vigente à época.

Forçoso reconhecer que a defesa técnica não teria como trazer aos autos do inquérito a comprovação das circunstâncias pessoais da paciente, tendo em vista que o procedimento tramitou à sua revelia.

Quanto à obrigatoriedade da notificação do expulsando por edital, o art. 103, § 2º, do Decreto n. 86.715/1981, vigente à época da tramitação do IPE, dispunha o seguinte:

> Art.103. A instauração de inquérito para a expulsão do estrangeiro será iniciada mediante Portaria.
> (...)
> § 2º - Se o expulsando não for encontrado, será notificado por edital, com o prazo de dez dias, publicado duas vezes, no Diário Oficial da União, valendo a notificação para todos os atos do inquérito.

Na hipótese, a aplicação da norma foi afastada pela autoridade que presidiu o

Documento eletrônico VDA35811402 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 23/03/2023 16:28:08
Código de Controle do Documento: 4ae2c187-9aec-467c-9e38-e8d5d1c30773

inquérito de expulsão instaurado em desfavor da paciente sob o argumento de que, nos termos do Manual de Retiradas Compulsórias da DPREC, a medida seria dispendiosa e ineficaz.

Não obstante, ainda que a recomendação interna da Divisão Policial de Retiradas Compulsórias buscasse economicidade, celeridade e eficiência, não poderia afastar a exigência estampada no texto normativo, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Assim, a flexibilização da forma de intimação realizada pela autoridade dependeria da revogação da norma em questão, o que somente ocorreu quando já encerrado o procedimento administrativo sob análise, com a entrada em vigor do Decreto 9.199/2017, que substituiu a necessidade de notificação por edital pela publicidade no sítio eletrônico da Polícia Federal; vejamos:

> Art. 197. Iniciado o processo de expulsão, o expulsando será notificado da sua instauração, além da data e do horário fixados para o seu interrogatório.
> Parágrafo único. Se o expulsando não for encontrado, a Polícia Federal dará publicidade à instauração do Inquérito Policial de Expulsão em seu sítio eletrônico e tal publicação será considerada como notificação para todos os atos do referido procedimento.

Dessarte, em respeito ao princípio *tempus regit actum*, a ausência de notificação por edital, nos termos do art. 103, § 2º, do Decreto n. 86.715/1981, de fato conduz à nulidade do inquérito em questão, o que inviabiliza o cumprimento do comando contido na portaria ministerial impugnada.

Como bem apontado pelo Ministério Público Federal em seu parecer (fls. 1036/1039), a teoria das nulidades exige a demonstração do efetivo prejuízo. No caso concreto, ao deixar de seguir o procedimento normativamente estabelecido para a notificação do expulsando, observa-se a existência de nulidade e de prejuízo, porque a paciente viu-se impedida, como indicado acima, de demonstrar condição pessoal impeditiva da expulsão. Merece registro o seguinte trecho da manifestação:

> Inicialmente cumpre registrar que a teoria de nulidades no processo brasileiro rege-se pelo princípio *pas de nullité sans grief*, de que a declaração de nulidade do ato depende da demonstração de prejuízo à parte. No presente caso, a falta de notificação prévia impediu a ciência, pela paciente, do inquérito de expulsão que tramitava contra si, inviabilizando a demonstração de condição pessoal que

Documento eletrônico VDA35811402 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 23/03/2023 16:28:08
Código de Controle do Documento: 4ae2c187-9aec-467c-9e38-e8d5d1c30773

> impedisse sua expulsão. Vale destacar que da leitura dos autos, observa-se na sentença condenatória proferida pelo Juízo da 2ª Vara Criminal de Uruguaiana, que o magistrado de piso faz menção ao interrogatório da paciente, que à época informou ter 5 (cinco) filhos e estar grávida, o que indica possibilidade da existência de um filho brasileiro sob sua dependência econômica.

Como bem observa o Ministro Dias Toffoli, o princípio do *pas de nullité sans grief* é plenamente aplicável no direito administrativo. Nesse sentido, registre-se trecho de decisão da relatoria de Sua Excelência proferida no MS n. 38.916:

> Segundo o princípio do pas de nullité sans grief, o reconhecimento de nulidade exige a demonstração de prejuízo. Essa regra, ressalte-se, foi plenamente recebida no âmbito do direito administrativo (inclusive em sua vertente disciplinar). Sobre o tema, Marçal Justen Filho assinala que
>
> "[a] nulidade deriva da incompatibilidade do ato concreto com valores jurídicos relevantes. Se certo ato concreto realiza os valores, ainda que por vias indiretas, não pode receber tratamento jurídico equivalente ao reservado para atos reprováveis. Se um ato, apesar de não ser o adequado, realizar as finalidades legítimas, não pode ser equiparado a um ato cuja prática reprovável deve ser banida. A nulidade consiste num defeito complexo, formado pela (a) discordância formal com um modelo normativo e que é (b) instrumento de infração aos valores consagrados pelo direito. De modo que, se não houver a consumação do efeito (lesão a um interesse protegido juridicamente), não se configurará invalidade jurídica. Aliás, a doutrina do direito administrativo intuiu essa necessidade, afirmando o postulado de pas de nullité sans grief (não há nulidade sem dano)" (JUSTEM FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 323/324).

Em conclusão, verifica-se a nulidade da Portaria n. 114, de 13/2/2019, porque violou a regra que estabelecia, à época da instauração do inquérito de expulsão, a necessidade de notificação por edital, com prazo de 10 dias, publicado duas vezes no Diário Oficial da União, bem como que dessa nulidade decorreu efetivo prejuízo, qual seja, a impossibilidade de ser comprovada condição pessoal impeditiva da expulsão.

Ante o exposto, concedo a ordem para declarar a nulidade do ato impugnado (Portaria n. 114, de 13/2/2019).

É como penso. É como voto.

Documento eletrônico VDA35811402 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 23/03/2023 16:28:08
Código de Controle do Documento: 4ae2c187-9aec-467c-9e38-e8d5d1c30773

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2020/0016845-6 **PROCESSO ELETRÔNICO** **HC 558.682 / DF**

Números Origem: 08000014290201141 8000014290201141

PAUTA: 22/03/2023 JULGADO: 22/03/2023

Relator
Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária
Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE	:	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
ADVOGADOS	:	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
		WLADIMIR CORRADI COELHO - MG078255
IMPETRADO	:	MINISTRO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
PACIENTE	:	SÔNIA CORREA

ASSUNTO: DIREITO INTERNACIONAL - Estrangeiro - Admissão / Entrada / Permanência / Saída

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, concedeu a ordem para declarar a nulidade do ato impugnado, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Documento eletrônico VDA35786372 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIANA COUTINHO MOLINA, PRIMEIRA SEÇÃO Assinado em: 22/03/2023 18:01:38
Código de Controle do Documento: FC212798-0C37-4B2C-BB0A-03C8D97493FE