

V O T O

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):

1. O pedido de extradição passiva, de caráter executório, formulado pela República Italiana com fundamento em tratado firmado com a República Federativa do Brasil e, devidamente, instruído com os documentos mencionados no art. 80 do Estatuto do Estrangeiro, está em harmonia com a ordem jurídica brasileira (fls. 03-1438).

O Estado requerente possui competência jurisdicional para processar e julgar o extraditando, que é nacional italiano, natural de Cisterna di Latina, e na Itália ter-se-iam consumados os ilícitos. O caso trata de aplicação de princípios de direito penal internacional, tais como o da territorialidade da lei penal e o da nacionalidade ativa.

Vieram aos autos *(i)* cópia da Sentença de 1º grau do Tribunal do Júri de Milão (108-400), *(ii)* cópia da Sentença do 1º Tribunal do Júri de Apelação de Milão (fls. 404-531), *(iii)* cópia da Sentença da Corte de Cassação (fls. 538-571) e cópia da Sentença do 2º Tribunal do Júri de Apelação de Milão (fls. 572- 620) *(iv)*.

I PRELIMINARES

2. Examino, desde logo, relevante questão preliminar ao pedido de extradição, perante a concessão do *status* de refugiado ao ora extraditando, pelo Senhor Ministro da Justiça, em data de 13.01.2009.

A apresentação do pedido de refúgio foi comunicada a esta Corte em 27.06.2008, pelo Ofício nº 312 (fl. 2797). O pedido foi indeferido pelo Conselho Nacional para os Refugiados – CONARE. Dessa decisão, o extraditando interpôs recurso ao Senhor Ministro da Justiça, que, no provimento, lhe reconheceu a condição de refugiado (fls. 2937-2948).

Nos termos do art. 33 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que prevê mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados, de 1951, “o reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio”.

Assim, não obstante haja este Plenário declarado, em princípio e *incidenter tantum*, a constitucionalidade dessa norma, no julgamento de questão de ordem na **Ext nº 1008**,¹ mas independentemente da estima de acerto ou desacerto de tal decisão, ficam por dilucidar as hipóteses, ou, antes, as condições em que a outorga de refúgio ^{de natureza política} prejudica o processo de extradição.

Conquanto reconhecido e até sublinhado, na ocasião daquele julgamento, o caráter político-administrativo da decisão concessiva de refúgio, não me parece, revendo agora os termos e o alcance da lei, à luz sistêmica da ordem jurídica, que tal asserto deva entendido ou tomado em acepção demasiado estrita, nem tampouco que o fato de o poder ou dever de outorga ser atribuição reservada à competência própria da União, por representar o país nas relações internacionais, lhe subtraia, de modo absoluto, os respectivos atos jurídico-administrativos ao ordinário controle jurisdicional de legalidade (*judicial review*). Esta é, aliás, a única interpretação concebível

¹ Acórdão publicado em 17 de agosto de 2007.

capaz de sustentar a admissibilidade de juízo de constitucionalidade, em especial daquela norma específica, sob o prisma da regra da separação de poderes. Ademais, a presunção de inteireza da Lei nº 9.474/97 não dá, ao propósito, margem a outras considerações que não a do pressuposto da necessidade de rigorosa obediência aos requisitos positivos e negativos que ela mesma estatui. A União não age aqui, nem alhures, *a legibus soluta*.

Não há, pois, como nem por onde, na interpretação unitária e constitucional do regime normativo do instituto do refúgio, estabelecer, de maneira oracular, que, independentemente de reverência à ordem jurídica, toda decisão emanada do Poder Executivo produza, em qualquer caso, o efeito ou efeitos típicos a que tenda. E não o há, desde logo porque, nos limites deste caso, como nítida questão prévia que se suscita, tem a *legalidade do ato administrativo* de ser conhecida e decidida pela Corte como tema preliminar, suposto profundamente vinculado ao mérito mesmo do pedido de extradição, que não pode deixar de ser julgado, se se dê por invalidez e ineficácia da concessão de refúgio. Depois, pela razão óbvia de que, para usar as palavras da lei, o reconhecimento da condição de refugiado constitui **ato vinculado** aos requisitos expressos e taxativos que a lei lhe impõe como condição necessária de validade, ao capitular as hipóteses em que pode o refúgio ser deferido e aquelas em que, sem lugar para formulação discricionária de juízo de conveniência ou oportunidade, não pode sê-lo, sem grosseiro abuso ou carência de poder jurídico.

Em suma, a decisão do Senhor Ministro da Justiça não escapa ao controle jurisdicional² sobre eventual observância dos requisitos de

² O art. 31 da Lei nº 9474/97 dispõe que a decisão do Ministro de Estado da Justiça não é passível de recurso. Mas, nem precisaria dizê-lo, tal regra concerne apenas a recurso na

legalidade, sobretudo à aferição de correspondência entre sua motivação necessária declarada e as *fattispecie* normativas pertinentes, que é terreno em que ganha superior relevo a indagação de juridicidade dos motivos, até para averiguar se não terá sido usurpada, na matéria de extradição, competência constitucional exclusiva do Supremo Tribunal Federal.

É que pode bem suceder que, debaixo do pretexto de expedir ato compreendido nas suas atribuições legais, a autoridade administrativa haja invadido terreno da competência que a Constituição da República reserva ao Supremo Tribunal Federal para conhecer e julgar, em todos os seus aspectos, positivos e negativos, com as correlatas alternativas decisórias, fatos cuja pressuposta existência constitui **causa de extradição**, e não, hipótese simultânea de concessão de refúgio. Dito de modo menos congestionado, não é lícito excluir *a priori* que, supondo ter-se restringido a apreciar fatos distintos, estes, sim, objeto do suporte fático das hipóteses normativas taxativas de concessão de refúgio, tenha a autoridade enveredado pelo campo da *cognitio* própria dos processos de extradição, avaliando sob outros critérios, designadamente políticos, fatos submetidos na sua inteireza, pela Constituição Federal, ao escrutínio absoluto desta Corte. É como se o pedido de extradição, em tal caso, passasse, à revelia da ordem jurídica, por julgamentos sucessivos, sob óticas diversas, da Suprema Corte e do Ministério da Justiça.

Ao propósito, é fundamental advertir que, à luz da competência estatuída na Constituição da República, o confronto entre os arts. 1º e 33 da Lei nº 9.474/97, que, respectivamente, tipifica as hipóteses de reconhecimento da condição de refugiado e lhe prevê a declaração formal como **causa externa**

esfera administrativa, até porque, doutro modo, insultaria a garantia constitucional da inafastabilidade ou universalidade do controle jurisdicional (art. 5º, inc. XXXV).

impeditiva de extradição – matéria, aliás, que em nada se entende com a questão de inconstitucionalidade suscitada na **Ext. nº 1008** - revela e impõe ao intérprete uma distinção decisiva para solução do caso.

Em nosso sistema normativo-constitucional, tem-se, de um lado, a regulamentação de toda a matéria de refúgio, com suas hipóteses fechadas (*numerus clausus*), as quais, em caso de reconhecimento da condição de refugiado, atuam como autênticas **causas extrínsecas** obstativas de extradição, na medida em que provêm de juízo autorizado e vinculado da autoridade administrativa e, como tais, são externas ao âmbito do processo de extradição (a). E, de outro, o ordenamento discerne a previsão e a disciplina de **causas intrínsecas** de não extradição, as quais, como é mais que óbvio, constituem tema ou objeto necessário da *cognitio* compreendida na competência jurisdicional desta Corte no processo de extradição (b).

As segundas (b), enquanto são causas excludentes interiores ao regime legal do instituto e do processo da extradição, entre as quais se incluem as chamadas causas convencionais de recusa, assim denominadas porque objeto de acordo nos tratados internacionais, substanciam temática própria do mérito de processo cometido à competência constitucional exclusiva do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que deve este, no julgamento daquele, examiná-las todas, até de ofício, para averiguar se ocorrem, ou não, em cada caso, pois o reconhecimento de qualquer delas conduz ao indeferimento inevitável do pedido. Operam, portanto, *ab intra*, do ponto de vista do processo judicial, e para nenhum fim são suscetíveis de consideração por parte da autoridade administrativa, que sobre elas não detêm competência alguma. Eventual invocação de fato ou fatos abrangidos pela definição de uma

dessas causas, ainda quando disfarçada sob as vestes de aparente relação lógica com o teor da regulamentação legal do instituto do refúgio, caracteriza ostensiva usurpação da competência constitucional desta Corte.

Já as primeiras (a), as causas extrínsecas, devolvidas ao juízo vinculado da autoridade administrativa, nas suas instâncias competentes, essas, quando declaradas como fundamento legal típico da outorga do refúgio, suposto inibam indiretamente concessão de extradição como razão jurídica *ab extra*, podem representar, dentro do processo de extradição, em rigorosos termos técnicos, **questão preliminar** ao pedido, na precisa acepção de questão prévia que, antecedendo, no plano lógico-jurídico, à questão de mérito, há de ser decidida antes, porque sua solução é, dependendo do teor assumido, capaz de opor ou de remover obstáculo à continuidade do processo e, pois, ao conhecimento do mérito.³

Isso, que se prende à existência e à configuração de nexo lógico-jurídico de precedência entre questões em qualquer demanda judicial, é de fácil percepção no caso. Basta lembrar que, se o reconhecimento oportuno e legítimo da condição de refugiado pela autoridade administrativa opera, no sentido já proposto, como causa exterior de indeferimento ou, *rectius*, de preexclusão de conhecimento do pedido de extradição, então não pode deixar de ser previamente conhecida e decidida, quando suscitada no processo

³ Veja-se a clássica distinção entre questão *prejudicial* e questão *preliminar*, estabelecida por **JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA**, na conhecida tese que lhes situa o critério discreto na influência que a solução de cada qual exerce sobre a sorte das questões subseqüentes, pois a da *prejudicial* predetermina o teor da decisão de outras, enquanto a da *preliminar* apenas opõe ou remove impedimento à solução de outras, sem influir, no segundo caso, sobre o sentido em que estas outras serão resolvidas (cf. *Questões prejudiciais e coisa julgada*. RJ, 1967, p. 28-30, nº 18-19). É o que se passa no caso, onde, por força do disposto no art. 33 da Lei nº 9.474/97, a concessão de refúgio leva à extinção do processo de extradição, sem julgamento de mérito, porque, diz a norma, **obstará o seguimento do pedido**. Mas isso não exclui que outra causa externa possa configurar, no processo de extradição, verdadeira questão *prejudicial*, no sentido de que sua solução predetermine o conteúdo da decisão sobre o pedido.

jurisdicional da competência desta Corte, a questão mesma de sua estrita *legalidade*, pela razão vistosa de que só ato administrativo *legal* de concessão de refúgio pode produzir esse efeito jurídico específico de impedir deferimento da extradição! Reconhecimento *ilegal* da condição de refugiado, porque se não ateuve nem atenha, por exemplo, a nenhuma das peremptórias hipóteses normativas explícitas e vinculantes, fora das quais aparece como juridicamente inconcebível o refúgio, é *inválido* e *inefcaz*, de modo que se não opõe como causa obstativa indireta de extradição, tanto quanto se lhe não pode opor qualquer outro fator mareado de ilegalidade.

Daí vem que, pressuposta a distinção entre as causas externas e internas, deve esta Corte apreciar, previamente ao mérito do pedido, a **questão preliminar** que tenha sido levantada, ou não, porque é cognoscível de ofício, sobre a legalidade do ato administrativo vinculado que outorgou o benefício do refúgio, sob fundamento de tê-lo outorgado *contra legem*, em não se tendo fundado em nenhuma de suas hipóteses legais (*fattispecie* abstratas), a que se não ajustariam os fatos considerados pela decisão administrativa.

E deve-o, não apenas porque é dever jurídico que lhe advém, no exercício do controle jurisdicional, da relação ou nexu jurídico das questões, mas também porque os fundamentos empíricos da concessão de refúgio, que são causas excludentes extrínsecas, não se confundem, no plano da lei, com os fundamentos históricos ou factuais que tipificam causas intrínsecas impeditivas da extradição.

E, na espécie, essa tarefa jurisdicional prévia consiste sobretudo em verificar se o refúgio foi deferido com apoio em fatos diversos, que como tais compõem as hipóteses normativas das causas impeditivas

extrínsecas, ou, antes, se o foi com base em indevida requalificação jurídica dos mesmos fatos discutidos, a título de causas intrínsecas, no processo de extradição.

Uma das vertentes mais expressivas dessa necessidade jurídica, no caso, está em investigar e decidir se o refúgio foi, ou não, concedido sob motivação, aberta ou disfarçada, de que os mesmos fatos, tidos no processo de extradição como crimes **comuns** por que foi o extraditando formalmente condenado, não seriam crimes comuns, mas **políticos**! Dizer, a autoridade administrativa, com estas ou outras palavras, para, como **motivação necessária ex vi legis**, justificar o ato concessivo de refúgio, que seriam políticos, e não, comuns, tais delitos, significaria evidentíssima e censurável invasão da competência constitucional da Suprema Corte.

O caso, em síntese, não é, pois, de investigar o acerto ou desacerto político da decisão administrativa – a que, aliás, em não sendo ato chamado de *discricionário*, mas *vinculado*, soaria estranha toda ponderação de conveniência ou oportunidade, até de índole da mais elevada política -, senão apenas da necessidade intransponível de submetê-la a ordinário mas relevante controle jurisdicional de legalidade, que, na simplicidade última das coisas, se reduz a indagar, a título de **questão preliminar**, se é, ou não, *legal* o ato que deu provimento ao recurso interposto contra a decisão do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, para conceder a condição de refugiado ao extraditando Cesare Battisti.

É truísmo jurídico que a atividade administrativa consiste no desempenho de função consolidada no dever de realizar finalidade pública já prevista e predefinida na lei. Sempre que o comportamento da autoridade ou

do agente público como tal se não ajuste à providência suposta pela lei para tutela de interesse público específico, é o ato viciado e comprometido do ponto de vista jurídico, sem que tal contrariedade reflita, necessariamente, busca de objetivos ilícitos ou intuits particulares de favoritismo ou perseguição. Aniquila-o a só desconformidade com a lei:

“El ejercicio de las potestades regladas reduce la Administración a la constatación (ascertamento, en el expresivo concepto italiano) **del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar en presencia del mismo lo que la propia Ley ha determinado también agotadoramente**. Hay aquí un proceso aplicativo de la Ley que no deja resquicio a juicio subjetivo ninguno, salvo a la constatación o verificación del **supuesto mismo** para contrastarlo con el tipo legal. La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de **dicho supuesto** y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo que la propia Ley ha previsto sobre ese contenido de modo preciso y completo. Opera aquí la Administración de una manera que podría llamarse automática – si no fuera porque el proceso aplicativo de la Ley, por agotadoras que sean las previsiones de ésta, rara vez permite utilizar con propiedad ese concepto, ante la necesidad de procesos interpretativos que incluyen necesariamente valoraciones, si bien éstas no sean desde luego apreciaciones subjetivas (piénsese, por ejemplo, en todo el proceso aplicativo de las normas fiscales, no obstante ser la potestad liquidatoria típicamente reglada, como antes notamos)”⁴.

E aniquila-o sempre a mera desconformidade com a lei, que lhe impõe severa observância da situação de fato condicionante da prática do ato com sua eficácia típica, porque, se há algo “*que a lei não se esquece mais de indicar*”, são “*as condições de facto em que a Administração deve agir*”⁵. Tal advertência é sobremaneira decisiva no plano de controle da legalidade dos atos administrativos ditos *vinculados*, em relação aos quais, diversamente dos discricionários, a lei disciplina

⁴ ENTERRÍA, Eduardo García de. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 7ª ed., t. I, Madrid: Civitas, 1996. p. 442-443. Grifos nossos.

⁵ QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. *Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo*. In: *Estudos de direito público*. Coimbra: por ordem da Universidade, 1989, v. I/103.

“a conduta do agente público estabelecendo de antemão e **em termos estritamente objetivos, aferíveis objetivamente, quais as situações de fato** que ensejarão o exercício de uma dada conduta e determinando, em seguida, de modo completo, **qual o comportamento único** que, perante aquela situação de fato, tem que ser obrigatoriamente tomado pelo agente. Neste caso, diz-se que existe vinculação, porque foi pré-traçada pela regra de Direito a situação de fato, e o foi em **termos de incontável objetividade**”.⁶

E a averiguação dessa integral correspondência, necessária como condição de validade do ato administrativo vinculado, entre a hipótese legal enunciada em termos de tipicidade e a realidade histórica, é, e sempre foi, passível de controle jurisdicional sobre ambos os termos, o da interpretação da norma e o da verificação da ocorrência do fato nela previsto, porque não incide sobre o chamado mérito do ato, senão apenas sobre sua legalidade, apurável diante dos motivos declarados pela autoridade ou agente administrativo.

“Os motivos do ato administrativo não são apenas condições de oportunidade ou conveniência. O entendimento de que toda matéria de fato é estranha ao exame da legalidade já perdeu, há muito, foros de atualidade. Ao Poder Judiciário ou à jurisdição administrativa é lícito examinar os fatos como meio de diagnóstico dos requisitos legais do ato administrativo. É mister não confundir a ponderação dos motivos – que é sintoma típico da discricionariedade administrativa – com a sua existência material ou a sua correlação com a lei – que são aspectos de estrita legalidade.

A distinção desmerece de importância quando se cogita de ato vinculado, ou seja, quando a lei atribui, previamente, a decorrência jurídica de determinadas situações. Na hipótese, a simples existência do motivo condiciona, desde logo, a obrigação de agir segundo a maneira legalmente especificada.

(...)

Negar ao juiz a verificação objetiva da matéria de fato, quando influente na formação do ato administrativo, será converter o Poder Judiciário em mero endossante da autoridade

⁶ **BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio.** *Discricionariedade e controle jurisdicional.* 2ª Ed. SP: Malheiros, 2006, p.16, nº 9. Grifos do original.

administrativa, substituir o controle da legalidade por um processo de referenda extrínseco.”⁷

A Primeira Turma desta Corte, no julgamento do **RE nº 82.355** (Rel. Min. **RODRIGUES ALCKMIN**),⁸ assentou com precisão e de maneira definitiva, nos exatos termos do voto do Relator, esta tese, hoje indiscutível nos domínios da doutrina e da jurisprudência: “*A inconformidade do ato com os fatos que a lei declara pressupostos dele constitui ilegalidade, do mesmo modo que o constitui a forma inadequada que o ato porventura apresente*”.

Firmou-se, naquela assentada, que o papel do Judiciário está em verificar se a decisão administrativa observou, no dever de aplicação das normas aos fatos considerados, todos os elementos configuradores da situação hipotética prevista pela lei e cuja realização histórica é necessária e capaz de autorizar ou impor a prática lícita do ato *vinculado*. Ou seja, preservando o texto e a terminologia de que, em certo passo, se valeu o acórdão para traduzir que o juízo da adequação lógico-jurídica entre a norma e o fato é inerente ao exame da legalidade do ato administrativo: “*o que se deve ter em vista é a legalidade ou não do ato incriminado. Terá ele de ser examinado pela forma com que se apresentar e pelos motivos que o determinarem*”, entendendo-se esta última afirmação, como se há logo de ver, no rigoroso sentido de controle da correspondência entre os fatos tidos por existentes ou provados (*fattispecie* concreta) e os ingredientes factuais da norma que se lhes aplicou (*fattispecie* abstrata). Noutras palavras, é mister apurar se se deu o fenômeno jurídico da **incidência** da norma invocada sobre o evento ou eventos históricos que a autoridade ou o agente administrativo reputou verdadeiros à luz da prova, caso

⁷ **TÁCITO, Caio**. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 60. Grifos nossos.

⁸ Revista Trimestral de Jurisprudência 81/160.

em que o ato seria legal, ou, antes, se era imprópria a norma, porque inaplicável à hipótese, ou inverossímeis os fatos, quando nada lhes atestava a ocorrência, casos em que se caracteriza ilegalidade típica, que o Judiciário tem de proclamar com todas as conseqüências. Vejamos os termos substanciais do acórdão:

“Alega-se que o Poder Judiciário não podia examinar o **mérito** do ato administrativo, sem ofensa ao princípio de separação de Poderes e sem dissenso de arestos que assim o entendem. Mas, quanto à alínea **d**, em nada obedece, o recurso, ao disposto no art. 305 do Regimento Interno. Não se aponta a identidade ou a semelhança de caso confrontado. Dois dos arestos invocados nada dizem, mesmo, com a espécie (RE nº 76.198 - em que se afirma sujeita, a Polícia Militar, a regime jurídico peculiar - e RE nº 75.089 -- em que a decisão recorrida aplicou lei revogada). Limitam-se, os demais, à afirmativa de que o controle dos atos administrativos, pelo Judiciário, se restringe ao aspecto da legalidade.

Ora, em não se tratando de ato administrativo discricionário, mas vinculado (a expulsão pressupõe a existência de fato que a legitime), examinar se ocorreu o pressuposto de fato que autoriza a prática do ato é examinar a **legalidade** dele, não, examinar a conveniência ou oportunidade com que praticado.

Nos ERE nº 75.421 foi acolhido entendimento que assim manifestei, ao julgar o recurso extraordinário:

“... pretende a recorrente opor que ao Poder Judiciário é vedado examinar o **mérito** do ato administrativo.

Creio que há equívoco terminológico, merecedor de esclarecimento prévio.

Por força, possivelmente, de conceitos de Direito Processual, ao conceito de **mérito** do ato administrativo se tenta estender o de **meritum causae**, relativo à apreciação da lide por meio de sentença definitiva. E a extensão é inexata.

Na verdade, o mérito do ato administrativo diz com elementos discricionários do ato (por oposição a atos vinculados), referentes à conveniência e à oportunidade. Daí, apesar das restrições de José Cretella Júnior (O Mérito do Ato Administrativo, **R.D.A.** 79/23) a procedência da afirmativa de que o ato vinculado é ato submetido a critérios de legalidade e neles não há **mérito** excluído da apreciação do Judiciário. Para não alongar-me demasiadamente, invoco o douto comentário de Vitor Nunes Leal, na **R.D.A.**, 111/81: “A **legalidade** do ato administrativo compreende, não só a competência para prática do ato e as suas formalidades extrínsecas, como também os seus requisitos

substanciais, os seus motivos, os seus pressupostos de direito e de fato (desde que tais elementos estejam definidos em lei, como **vinculadores** do ato administrativo). **Tanto é ilegal o ato que emane de autoridade incompetente ou que não revista a forma determinada em lei, como o que se baseie num dado fato que, por lei, daria lugar a um ato diverso do que foi praticado. A inconformidade do ato com os fatos que a lei declara pressupostos dele constitui ilegalidade, do mesmo modo que o constitui a forma inadequada que o ato porventura apresente.**

É de Seabra Fagundes o seguinte ensinamento, que já tivemos oportunidade de citar em outro trabalho e que foi ministrado precisamente sobre o tema que ora nos ocupa: ... "uma vez conhecido o ato administrativo de exoneração e sobre ele provocado o pronunciamento dos tribunais, entram estes no exame do inquérito, fundamento do ato, tanto para constatar se se fez como manda a lei, como para aferir a conformidade do ato com o que se apurou o processo. A primeira questão é manifestamente de **legalidade**, a segunda, entretanto, poderá parecer de **mérito**. Mas não o é, o Judiciário se limita a verificar se o processo administrativo apurou um dos motivos dados pela lei como capazes de justificar a exoneração de funcionário. Não indaga se o motivo é razoável, ou não, mas se a lei o especifica. Não inquire se o ato foi vantajoso aos interesses do serviço público, mas se o processo que lhe serviu de esteio apurou causa legal capaz de autorizar a demissão."

Votando vencido em um dos casos dessa espécie, julgado em 1938, o Ministro Laudo de Camargo deixou bem claro que a apuração dos motivos faz parte do exame da legalidade: "A lei, quando exige a feitura prévia de um processo administrativo para autorizar a demissão, por certo exigiu igualmente que as provas deles resultantes fossem contra o funcionário... Na apreciação, o que se deve ter em vista é a **legalidade** ou **não** do ato incriminado. Terá ele de ser examinado pela forma com que se apresentar e **pelos motivos que o determinarem**."

Francisco Campos, em conhecido parecer, citando Jéze e Ranalletti, ensina que é imprescindível à validade (quer dizer, legalidade) do ato administrativo a adequação do motivo real ocorrido com o motivo que a lei exige para a prática do ato.

Não tem, como se vê, fundamento sólido a afirmação de que do exame de legalidade está excluída a apreciação de fatos e provas."

A conclusão de Cretella Júnior é a mesma: "Ao Poder Judiciário é facultado o exame do **mérito do processo** administrativo, investigando se houve o fato, fiscalizando as provas através de reexame, indo aos motivos, observando se houve aplicação falsa, viciosa ou errônea da lei ou regulamento. Tudo isso é exame da legalidade, porque o **mérito do ato administrativo** continua a ser campo privativo da Administração, impenetrável ao Judiciário". (R.D.A. 79-37).

Ou, como disse, em voto, o eminente Min. Orozimbo Nonato: "O poder administrativo não exerce função judicante e não pode, pois, ainda que baseado em provas formalmente perfeitas, decretar, em última análise, em *ultima ratio*, que teve razão o Estado ou o funcionário. Essa competência seria atribuída ao Judiciário.

Uma vez que pode o funcionário, demitido por inquérito administrativo, trazer o caso ao Poder Judiciário - este ponto é pacífico e tranqüilo, não oferece qualquer contestação e se o Poder Judiciário pode e deve, para julgar, pesar as provas, rastreá-las e sopesá-las, terá que verificar se a motivação do ato administrativo é justa ou injusta". (R.D.A. III/81).

Eu diria, apenas, que, no, caso, verificar se houve, ou não, o fato que constitui pressuposto da punição não é verificar se esta foi justa ou injusta: é verificar se foi, ou não, legal, porque a lei exige a existência do fato para a aplicação de sanção.

Tenho, assim, como de absoluta legitimidade o exame, pelo Poder Judiciário, da prova dos fatos imputados ao funcionário, com a conclusão de que a punição disciplinar, em face dessa prova, é legal, ou não. O exame da legalidade não se confunde com a apreciação das meras formalidades do processo administrativo. E no ato demissório, não há *mérito* excluído de apreciação judicial".

Diante do exposto, não provada a divergência e inexistente ofensa constitucional, não conheço deste recurso." ⁹

Uma década após, o Plenário da Corte reafirmou, por unanimidade, o princípio, já agora em termos *a fortiori* ainda mais convincentes e de todo curiais a este caso, porque se tratava de examinar a legalidade de certo ato administrativo de expulsão, este, sim, sem dúvida *discricionário*, mas cassado pelo Supremo, porque oriundo de procedimento administrativo ilegal e inválido. Extraio do voto do Relator, Min. **DJACI FALCÃO**, que concedeu a ordem:

"Como é sabido, em nosso ordenamento jurídico o controle jurisdicional não pode alcançar a conveniência e oportunidade do ato de expulsão, por se tratar de juízo reservado, exclusivamente, ao Presidente da República. O ato de expulsão é discricionário, não cabendo ao judiciário revê-lo no que tange ao juízo de valor quanto à sua conveniência e oportunidade (art. 66, da Lei n.º 6.815/80).

⁹ J. 31 de agosto de 1976, DJ 10.11.1976. In: *RTJ 81/160*. Grifos do original.

Contudo, o controle judicial da expulsão abrange os aspectos de constitucionalidade e legalidade do ato. Assim, o poder discricionário ‘conferido ao Poder Executivo para a prática do ato administrativo da expulsão subordina-se às limitações traçadas na lei específica, no que toca à competência, à forma e à finalidade’, conforme tive oportunidade de realçar na qualidade de relator do **habeas corpus**’.¹⁰

Por excesso de escrúpulo, recordo que o sistema de controle dos atos administrativos adotado pela legislação pátria, denominado sistema de jurisdição comum ou única, em oposição à legislação francesa, cujo regime é o da jurisdição especial ou dúplice, se afeiçoa sob medida ao princípio da separação dos poderes. Notava-o **SEABRA FAGUNDES**:

“Parece-nos melhor este sistema. Alega-se, com razão, que, confiada a função jurisdicional exclusivamente ao Poder Judiciário, ainda quando se haja de exercer a propósito de ato do Poder Administrativo, atende-se melhor ao princípio da separação dos poderes e especialização de funções, porque àquele se deixa exercer a sua atividade sempre e até quando se trate da sua função peculiar, isto é, procura-se concentrar num órgão único a jurisdição, dado principalmente o seu feitio de função essencialmente jurídica, em contraste com as demais, em que prevalece o caráter político. Tal sistema, além disso, dá margem a um regime de melhor equilíbrio entre os poderes, estabelecendo a reciprocidade de controle.

(...)

Praticamente, a grande vantagem da apreciação jurisdicional desses atos decorre das garantias que a evolução do direito político tornou inseparáveis do Poder Judiciário, dando-lhe condições de independência assecuratórias de imparcialidade no exercício das suas atribuições”.¹¹

Entro, pois, a analisar a legalidade do ato, primeiro do ângulo dos seus requisitos legais positivos.

3. Prescreve a Lei nº 9.474/97, no art. 1º:

¹⁰ HC nº 61.738, DJ de 15.06.1984. Grifos do original.

¹¹ *O Controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 7ª ed., Forense: Rio de Janeiro, 2005, p. 156.

“Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A condição de refúgio foi, expressamente, reconhecida, no caso, pela autoridade administrativa, com base nos termos do inciso I. Daí que, ancorando toda sua suposta legalidade nessa específica hipótese normativa (*fattispecie* abstrata), é preciso, no exercício da atividade de controle dos seus aspectos jurídico-formais à luz dos requisitos de estrita legalidade, verificar se a decisão atendeu, segundo a motivação declarada, ao conjunto dos elementos de fato previstos na norma em que se apoiou (*fattispecie* concreta). Em palavras mais simples, cumpre ver se, para justificar a concessão de refúgio ao extraditando, deveras constam fatos invocados e provados, capazes de corresponder à hipótese de “**fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas**”.

E, mais, atendo-se ao âmbito objetivo dessa previsão legal, é preciso investigar se há receio, não apenas *fundado*, enquanto deva encontrar suporte em fatos provados, com idoneidade para gerar temores racionais, mas também se tal receio seria *atual*, no sentido de que, como possibilidade de continuar no futuro, subsista ainda agora, como séria ameaça à dignidade do extraditando, a eventual situação de risco de perseguição, e, com tal força que

lhe impossibilite o legítimo exercício dos seus direitos de pessoa e de cidadão perante o Estado requerente.

E não é tudo, pois insta sobretudo por a limpo se o pretenseo temor, ainda quando fundado e atual que seja, não estaria relacionado menos com risco exclusivo de perseguição política, enquanto ingrediente necessário da hipótese dessa especial *causa extrínseca* obstativa de extradição, do que com procedimentos judiciais em que, por razões políticas, o Estado requerente não consegue proteger os direitos básicos de um julgamento imparcial e justo. Confirmam-se, a respeito, as exigências formuladas no plano internacional, em particular na doutrina e nos tribunais europeus:

“A well-founded fear

This has an objective and a subjective limb. The subjective element of fear is self-evident **but the objective element is seen as requiring convincing objective evidence not just of the past rational existence of such a fear but its continuation and the likelihood of its continuing in the future.** Further, the fear must be the result of membership of one or more of the designated group. It is not sufficient to be persecuted when that appears to be the norm in the home country as would occur in a civil war or a state of political unrest. The case of *Ward v The Secretary of State for the Home Department* [1997] Imm A.R. 236, demonstrates that forcibly. Here Ward had claimed in an unsuccessful appeal for asylum that she had been tortured by the Peruvian police on suspicion of being a member of the Shining Path terrorist group. The grounds for refusal are intriguing:

The Secretary of State considered that the problems you have faced, even if true, amounted to nothing more than the sort of random difficulties faced by many thousands of people in Peru.

This scarcely tallies with the rights of persecutors where in a very real sense the random nature of their carrying out of a policy of victimisation assists their protestations of innocence or at least immunity (see the Pinochet case, described above).

Further, the fear must be of current or future persecution. The test here is of reasonable likelihood rather than the more demanding one of balance of probabilities as far as English law is concerned (*Kanakakaran and Kaja*). This standard of proof has been approved by the European Court of Human Rights. If there has been a change of

regime favourable to the Applicant then asylum will almost certainly be refused. The decision of the House of Lords in *Adan v Secretary of State for the Home Department* [The Times, April 6, 1998] is a good illustration. Here the applicant had fled from Somalia in June 1988, at which time his fear of persecution was well-founded. He arrived in UK in October 1990 when he was refused asylum but granted exceptional leave to stay. He wished to have his status as an asylum seeker confirmed, since this would grant him certain rights and privileges to which he was not entitled given his existing status. He was granted asylum but the Home Secretary appealed successfully to the House of Lords on the grounds that in the interim, the Somali Government had been overthrown and replaced by one to which Mr Adan was sympathetic. Again, like many an appeal court before, the Lords administered a pointed by-blow to the effect that the Convention was in their view not worded in such a way as to admit those fleeing from a civil war to take advantage of its protection.

The febrile atmosphere of the cold war at least established the USSR and its satellites as the *prima facie* enemy. On this logic, anyone fleeing such a regime was usually accepted as a victim and a legitimate asylum seeker, even when international law required the reception country to return asylum seekers. The highwatermark of this policy was the English case of *R v Governor of Brixton Prison Ex p. Kolczynski* [1955] 1 Q.B. 450. Here the crew of a Polish trawler mutinied and sought asylum in an English port. Treaty obligations and the International Law of the Sea required the UK authorities to return the crew to Poland. Lord Goddard, in the Court of Appeal, rejected these arguments and fell back on the Common Law. In essence he said that opposition to a One Party State would practically indemnify those who rebelled against it, no matter what action was taken, even in breach of a treaty. Such a blanket indulgence no longer applies, and the English courts take a far more stringent view of what constitutes “well-founded” fear.

Persecution

The next limb is: what constitutes persecution? Can prosecution ever be so harsh as to constitute persecution? **It appears so, especially if the prosecution is based on political reasons and a fair trial would be unlikely.** The original ruling by Nolan J. in *R v IAT Ex p. Jonah* 1985 Imm A.R. 7, still carries weight. He adopted the ordinary dictionary definition: “to pursue with malignancy or injurious action, especially to oppress for holding a heretical opinion or belief.” This looks more helpful than it is in reality since it does not provide an answer to whether discrimination can amount to persecution. English courts have generally seen discrimination which goes to the very heart of an appellant’s life in the country he is fleeing from as constituting persecution such as a right to earn one’s living or to practise a religion. The EU has attempted to formulate persecution in Draft Guidelines for the Application for the Criteria for Determining Refugee Status (November 1994).

“In order to constitute ‘persecution’ within the meaning of Art 1A acts must... constitute by their nature and/or repetition an attack on some seriousness which would render normal life in the country of origin impossible (‘normality’ of life must be assessed having regard to the prevailing conditions in the country)”.

(Fundado temor

É composto por uma parte objetiva e uma subjetiva. O elemento subjetivo do temor é auto-evidente, **mas o elemento objetivo exige convincentes provas objetivas não apenas da existência racional anterior de tal medo, mas sua continuidade e a probabilidade da sua continuação no futuro.** Além disso, o medo deve ser o resultado da adesão a um ou mais dos grupos que são alvo de perseguição. Não é suficiente que exista perseguição quando esta pareça ser a regra no país de origem, como normalmente ocorre em casos de guerra civil ou de instabilidade política. O caso *Ward v. The Secretary of State for the Home Department* [1997], Imm AR 236, demonstra esse fenômeno. Nesse caso, Ward alegou, em um recurso de asilo que não foi provido, que ela havia sido torturada pela polícia peruana por suspeita de ser membro do grupo terrorista Sendero Luminoso. Os fundamentos da recusa são intrigantes:

‘O Secretário de Estado considerou que os problemas que enfrentou, mesmo se verdadeiros, foram equivalentes à mesma sorte de dificuldades enfrentadas por milhares de pessoas no Peru’.

Essa interpretação corresponde às reivindicações dos perseguidores, em que se verifica que a natureza aleatória da execução de uma política generalizada de vitimização serve como suporte a protestos por inocência, ou, pelo menos, imunidade (ver o caso Pinochet, descrito acima).

Além disso, o temor deve estar relacionado a perseguições atuais ou futuras. O teste aqui, ao menos no que se refere ao Direito Inglês (Kanakakaran e Kaja), é de razoável probabilidade, em vez daquele, mais exigente, de equilíbrio de probabilidades. Este tipo de prova foi aprovado pela Corte Européia de Direitos Humanos. **Se houver uma mudança de regime favorável ao requerente, o asilo será, muito provavelmente, indeferido.** A decisão da Câmara dos Lordes no caso *Adan v Secretary of State for the Home Department* [?] [The Times, 6 de abril de 1998] é um bom exemplo disso. Aqui, o requerente havia fugido da Somália em junho de 1988, quando o temor de perseguição era fundado. Ele chegou ao Reino Unido em outubro de 1990 e, no mesmo mês, seu pedido de asilo foi indeferido, mas lhe foi concedida uma licença excepcional para permanecer no país. Ele desejava que fosse confirmado o seu status como um requerente de asilo, uma vez que esta condição lhe garantiria certos direitos e privilégios a que ele não tinha direito em sua condição atual. **Foi-lhe, então, concedido asilo, mas o Ministro do Interior recorreu para a Câmara dos Lordes, e obteve sucesso, sustentando que, naquele ínterim, o**

governo somaliano havia sido destituído e substituído por outro, com o qual Adan guardava simpatia. Novamente, como em outras vezes, a Câmara dos Lordes se utilizou de uma interpretação segundo a qual a redação da Convenção não permitiria a admissão de pessoas que fogem de uma guerra civil a fim de tirar proveito de sua proteção.

A atmosfera febril da guerra fria conferiu à União Soviética e repúblicas satélites a condição de primeiros e principais inimigos. Segundo essa lógica, qualquer fugitivo de tal regime era normalmente considerado uma vítima e, portanto, um legítimo candidato a asilo, ainda que o direito internacional determinasse que o país de destino devesse devolvê-lo ao país de origem. Um caso emblemático dessa política é o caso inglês *R v. Governor of Brixton Prison Ex p. Kolczynski* [1955] 1 Q.B. 450. Nesse caso, a tripulação de um barco de pesca polonês se rebelou e buscou asilo em um porto inglês. Obrigações decorrentes de Tratado e o Direito Internacional do Mar determinavam que as autoridades britânicas deveriam devolver a tripulação à Polônia. Lorde Goddard, na Corte de Apelação, rejeitou tais argumentos e se apoiou nas regras do Common Law. Em resumo, ele afirmou que a oposição a um Estado com partido único praticamente isentaria de responsabilidade aqueles que se rebelassem, não importando a natureza de seus atos, e mesmo em violação a um tratado. Uma indulgência de tal forma abrangente já não se aplica, e os tribunais ingleses hoje têm uma visão muito mais rigorosa do que seja um temor fundado.

Perseguição

A parte seguinte é: em que consiste a perseguição? Pode uma perseguição judicial ser tão severa a ponto de constituir perseguição? **Parece que sim, especialmente se a perseguição é baseada em razões políticas que tornariam improvável um julgamento imparcial.** O pronunciamento original de Nolan J. no caso *R v. IAT Ex p. Jonah* 1985 Imm A.R. 7 ainda tem importância. Ele adotou a definição comum, contida em um dicionário: “perseguir com perversidade ou ação injuriosa, com o fim específico de oprimir pessoa que tenha pensamentos ou crenças heréticos”. Tal definição parece mais útil do que é em realidade, porque não oferece uma resposta para a questão de se discriminação pode ser equivalente a perseguição. Os tribunais ingleses têm, em geral, considerado como perseguição tanto aquela discriminação que atinge o centro da vida do requerente no país do qual ele está fugindo, como aquela que atinge o seu direito de garantir sua subsistência ou de praticar uma crença. A União Européia formulou um conceito preliminar de perseguição nas *Draft Guidelines for the Application for the Criteria for Determining Refugee Status* (novembro de 1994).

A fim de caracterizar ‘perseguição’, na acepção do artigo 1A, os atos devem constituir, por sua natureza e/ou repetição, um ataque de considerável gravidade que tornaria impossível levar uma vida normal no país de origem (‘normalidade’ de vida deve

ser entendida tendo em vista as condições prevalecentes no país).¹²

Para que se possa apurar, então, sob tão prudentes perspectivas dogmáticas e jurisprudenciais, se os motivos adotados pela autoridade administrativa correspondem, ou não, à existência de fatos hábeis para justificar, à luz da hipótese legal (*fattispecie* abstrata) em que se assentou (art. 1º, inc. I, da Lei nº 9.474/97), a conclusão da presença de fundado temor de **perseguição atual**, passo à sua análise, não sem antes advertir que a resposta definitiva a esta *questão preliminar* sobre controle de legalidade da decisão administrativa depende, ainda, de largas considerações pertencentes ao próprio mérito do pedido de extradição. Tal advertência significa que, dada a manifestíssima correlação lógico-jurídica e a não menos clara indivisibilidade de que se revestem certas matérias, não é possível resolver desde logo a *questão preliminar* sem ponderação de razões concernentes ao mérito do pedido.

E, para não ser, sequer involuntariamente, infiel aos motivos que, com suporte e correspondência em fatos pretensamente provados, a autoridade administrativa reputou legais para fundar a concessão de refúgio, transcrevo-lhe, na íntegra, os termos substantivos da decisão, com todos os grifos do original:

“(…)

“10. Há que se definir os elementos subjetivo e objetivo do temor a que alude o art. 1º, I, da Lei nº 9.474/97, o primeiro relativo ao foro íntimo do Recorrente e o segundo relacionado com as razões concretas que justifiquem aquele temor.

¹² **THAN, Claire de; SHORTS, Edwin.** *International criminal law and human rights.* London: Sweet & Maxwell. 2003. p. 31. Grifos nossos.

11. Para que sejam verificados esses elementos, é necessário, em primeiro lugar, tomar como referência o contexto de turbulência política à época dos supostos delitos em que o Recorrente teria incorrido.

12. A repressão legítima, pelo Estado italiano, à militância de esquerda, que pretendeu, pelas armas, derrubar o regime durante os chamados “anos de chumbo” das décadas de 1970 e 1980, traduz-se por fatos públicos e notórios, sobre os quais não existe qualquer contencioso. É de acentuada convulsão social o momento histórico no qual o recorrente foi condenado pela Justiça italiana, como autor e co-autor de homicídios ocorridos entre junho de 1978 e abril de 1979.

13. Durante esse período, a sociedade italiana e o Estado de Direito na Itália foram assediados por um conjunto de movimentos políticos, ações armadas e mobilizações sociais que pretendiam, alguns deles, a instalação de um novo regime político-social. Na esteira do desmantelamento das políticas da era social-democrata então em declínio¹, formaram-se organizações revolucionárias de ação direta que operavam em zonas “cinzentas”, na estreita faixa entre a ação política insurrecional de caráter armado e a ação marginal do “banditismo social”.

14. Como é possível e necessário nos Estados Democráticos de Direito, o Estado italiano reagiu. E o fez não só aplicando normas jurídicas em vigor à época, mas também criando “exceções”, por meio de leis de defesa do Estado, que reduziram prerrogativas de defesa dos acusados de subversão e/ou ações violentas, inclusive com a instituição da delação premiada, da qual se serviu o principal denunciante do Recorrente.

15. Nos momentos de extrema tensão social e política é comum e previsível que passem a funcionar, mesmo no Estado de Direito, aparatos ilegais e/ou paralelos do Estado, comandados por pessoas que se erigem à condição de justiceiros “de fato”, como se representassem o bem público, o que por vezes configura uma forte crise de legalidade: “a lei perde (...) o primado político no sistema”². Nesses casos, a judicialização da política, paradoxalmente, atinge garantias democráticas sem que o regime democrático seja colocado em dúvida. Norberto Bobbio reportou-se a esta situação em texto clássico:

“Chamo de ‘criptogoverno’ o conjunto das ações realizadas por forças políticas eversivas que agem na sombra em articulação com os serviços secretos, ou com parte deles, ou pelo menos por eles não obstaculizadas. O primeiro episódio deste gênero na recente história da Itália foi inegavelmente o massacre da Praça Fontana. Não obstante o longo processo judiciário em várias fases e em várias direções, o mistério não foi revelado, a verdade não foi descoberta, as trevas não foram dissipadas. Apesar disto, não nos encontramos na esfera do inconhecível; embora não saibamos

quem foi, sabemos com certeza que alguém foi. Não faço conjecturas, não avanço nenhuma hipótese.”

16. Situações de emergência como a italiana – no caso, a luta contra a fúria assassina que redundou no assassinato de Aldo Moro – motivam uma preocupação candente com o funcionamento dos aparatos repressivos. É fundamental, porém, que jamais seja aceita a derrogação dos fundamentos jurídicos que socorrem os direitos humanos. No caso italiano, as possibilidades para que os abusos ocorressem estavam dadas pelo próprio ordenamento jurídico forjado nos “anos de chumbo”:

“A magistratura italiana foi então dotada de todo um arsenal de poderes de polícia e de leis de exceção: a invenção de novos delitos como a ‘associação criminal terrorista e de subversão da ordem constitucional’ (artigo 270 bis do Código Penal) veio se somar e redobrar as numerosas infrações já existentes – ‘associação subversiva’, ‘quadrilha armada’, ‘insurreição armada contra os poderes do Estado’ etc. Ora, esta dilatação da qualificação penal dos fatos garantia toda uma estratégia de ‘arrastão judiciário’ a permitir o encarceramento com base em simples hipóteses, e isto para detenções preventivas, permitidas pelo artigo 10 do decreto-lei de 15 de setembro de 1979 por uma duração máxima de dez anos e oito meses.”

17. É público e incontroverso, igualmente, que os mecanismos de funcionamento da exceção operaram, na Itália, **também fora das regras da própria excepcionalidade prevista em lei**. Tragicamente, também no Estado requerente, no período dos fatos pertinentes para a consideração da condição de refugiado, ocorreram aqueles momentos da História em que o “poder oculto” aparece nas sombras e nos porões, e então supera e excede a própria exceção legal. Nessas situações, é possível verificar flagrantes ilegitimidades em casos concretos, pois a emergência de um poder escondido “é tanto mais potente quanto menos se deixa ver”.

18. Isso é professado em nome da preservação do Estado contra os insurgentes, que não é menos ilegítima do que as ações sanguinárias dos insurgentes contra a ordem. Também me valho da lição de Bobbio:

“Quem decidiu ingressar num grupo terrorista é obrigado a cair na clandestinidade, coloca o disfarce e pratica a mesma arte da falsidade tantas vezes descrita como uma das estratégias do príncipe. Mesmo ele respeita escrupulosamente a máxima segundo a qual o poder é tanto mais eficaz quanto mais sabe, vê e conhece sem se deixar ver.” ”

(...)

“20. Determinadas medidas de exceção adotadas pela Itália nos “anos de chumbo”, por sinal, ressoam ainda hoje nas organizações

internacionais que lidam com direitos humanos. A condenação a determinados procedimentos e penas motivou, de um lado, relatórios da Anistia Internacional⁹ e do Comitê europeu para a prevenção da tortura e das penas ou tratamentos desumanos ou degradantes¹⁰ e, de outro, a concessão de asilo político a ativistas italianos em diversos países, inclusive não europeus.

21. Outros evadidos da Itália por motivos políticos vinculados à situação do país na década de 1970 e início dos anos 1980, mesmo período da fuga do Recorrente, não foram extraditados para o país pelo Supremo Tribunal Federal. Note-se, nesse sentido, a Extradicação nº 694, na qual a condenação italiana, como no caso do Recorrente, apontava o objetivo do extraditando de

“subverter violentamente a ordem econômico e social do Estado italiano, de promover uma insurreição armada e suscitar a guerra civil no território do estado, de atentar contra a vida e a incolumidade das pessoas para fins de terrorismo e de eversão da ordem democrática.” ”

(...)

“23. O Recorrente sentiu diretamente os efeitos da legislação de exceção italiana. As acusações sobrepostas a que respondeu foram possibilitadas pelos procedimentos e tipos penais singulares desenvolvidos pelo Estado requerente, em grande parte aplicáveis por força do envolvimento do Recorrente no grupo conhecido como PAC (Proletários Armados para o Comunismo).

24. Após fugir da Itália em 1981, o Recorrente foi condenado pela Justiça do país, como autor e co-autor de homicídios ocorridos entre junho de 1978 e abril de 1979. Vislumbra o Recorrente, no caso, falta de oportunidades para que desenvolvesse sua ampla defesa. Nesse sentido, é de se notar que as acusações não buscam esteio em provas periciais, fundamentando-se precipuamente em uma testemunha de acusação implicada pelos próprios fatos delituosos, qual seja, o delator premiado Pietro Mutti.

25. Poderia argüir-se que as acusações que pesam sobre o Recorrente dizem respeito à violação da lei penal comum, não fosse o fato de que tais acusações constituem, em alguns casos, a “justificativa” jurídica do Estado requerente, sem a qual as chances de entrega do nacional requerido ficaram indubitavelmente prejudicadas.

26. É sintomático, nesse sentido, que as decisões condenatórias, ao arrolar os tipos penais que o Recorrente teria praticado, apontem serem todas integrantes de

“um só projeto criminoso, instigado publicamente para a prática dos crimes de associação subversiva constituída em quadrilha armada, de insurreição armada contra os poderes do Estado, de

guerra civil e de qualquer maneira, por terem feito propaganda no território nacional para a **subversão violenta do sistema econômico e social do próprio País**” (grifei)

27. Segundo o Recorrente, a natureza política de seus crimes é não apenas evidente como confirmada pela maneira de o Estado requerente haver conduzido os processos criminais e os pedidos de extradição. Corroboram essa perspectiva as qualificações dadas a seus atos pelos processos de condenação em primeira instância e o fato de ser preso na *Divisione investigazioni generali operazioni speciali*, onde se lotavam os presos políticos dos “anos de chumbo”.

28. O Recorrente junta aos autos carta de Francesco Cossiga, influente político italiano nos anos 1970, que participou ativamente da elaboração das leis de emergência italianas. Hoje Senador da República italiana, Cossiga atesta que os “subversivos de esquerda” passaram a ser tratados, na Itália dos “anos de chumbo”, como “simples terroristas e talvez absolutamente como ‘criminosos comuns’.” O missivista assevera, contudo, a impropriedade desta classificação impingida ao Recorrente:

“Vocês todos, de esquerda e de direita eram ‘revolucionários impotentes’: em particular vocês subversivos de esquerda que acreditavam com actos de terrorismo, não certamente de poder ‘fazer’, mas pelo menos ‘escorvar’ a revolução, conforme os ensinamentos de Lenin, que condenava em via de princípio o ‘terrorismo’, mas que justificava ou melhor achava útil e ‘legítimos’ dum ponto de vista do marxismo-leninismo, os atos de terrorismo só se ‘propedêuticos’ a revolução e capazes de conduzi-la. Os crimes que a subversão de esquerda e a eversão de direita cumpriram, são certamente crimes, mas não certamente ‘crimes comuns’, porém ‘crimes políticos’.” ”

(...)

“30. Não resta a menor dúvida, independentemente da avaliação de que os crimes imputados ao recorrente sejam considerados de caráter político ou não – aliás inaceitáveis, em qualquer hipótese, do ponto de vista do humanismo democrático – de que **é fato irrefutável a participação política do Recorrente, o seu envolvimento político insurrecional e a pretensão, sua e de seu grupo, de instituir um poder soberano “fora do ordenamento”**. Ou seja, de constituí-lo pela via revolucionária através da afronta política e militar ao Estado de Direito italiano, aliás, motivos estes que levaram o presidente Mitterrand a acolher o recorrente e vários militantes da extrema esquerda italianos na mesma situação.

31. Aspecto muito importante aqui, para examinar a pertinência de concessão do refúgio, é que o Recorrente esteve abrigado em solo francês por razões políticas aceitas por decisão soberana do chefe de Estado daquele país. Aliás, na oportunidade o presidente François

Mitterrand acolheu os “subversivos” sob a condição categórica de que fizessem a **renúncia formal à luta armada**.

32. Não é singelo o fato de que o Recorrente tenha feito expressa opção por renunciar aos meios não pacíficos de manifestação política. Hannah Arendt alerta que “se a mente é incapaz de fazer a paz e de induzir a reconciliação, ela se vê de imediato empenhada no tipo de combate que lhe é próprio” – e por isso mesmo a autora ressalta a dimensão política dos juízos retrospectivos. Entre o passado e o futuro, o homem conta apenas com si mesmo para ceder ou resistir aos impulsos de amor e ódio, fúria ou compaixão, impulsos que se confundem quando destino e motivações, desejos e princípios são mesclados.

33. Após a renúncia à luta armada, o Recorrente permaneceu na França, por um período de mais de uma década. Constituiu família, casando-se e tendo duas filhas, vivendo pacificamente como zelador e escritor. O Recorrente, em suas próprias palavras, teria permanecido na França se pudesse, onde inclusive formulou pedido de naturalização e gozava de um asilo político informal.

34. A situação do Recorrente foi alterada durante o governo do presidente Jacques Chirac. O abrigo do recorrente, no território francês, foi desconstituído e então anulado por razões eminentemente políticas. **A mudança de posição do Estado francês, que havia lhe conferido guarida como militante político de extrema esquerda, foi o motor único de seu deslocamento para o Brasil.** A extradição do Recorrente à Itália, que primeiro havia sido negada na França por razões políticas, foi posteriormente concedida pelas mesmas razões.

35. O Brasil, em vista desses acontecimentos políticos (mormente a mudança de governo na França), passou a ser “depositário” de um cidadão, de fato expulso de um território por decisão política, que se contrapôs à decisão anterior, a qual havia o reconhecido como perseguido político.

36. Por motivos políticos o Recorrente envolveu-se em organizações ilegais criminalmente perseguidas no Estado requerente. Por motivos políticos foi abrigado na França e também por motivos políticos, originários de decisão política do Estado Francês, decidiu, mais tarde, voltar a fugir. Enxergou o Recorrente, ainda, razões políticas para os reiterados pedidos de extradição Itália-França, bem como para a concessão da extradição, que, conforme o Recorrente, estariam vinculadas à situação eleitoral francesa. **O elemento subjetivo do “fundado temor de perseguição” necessário para o reconhecimento da condição de refugiado está, portanto, claramente configurado.”**

37. À luz do que foi brevemente relatado, **percebe-se do conteúdo das acusações de violação da ordem jurídica italiana e das movimentações políticas que ora deram estabilidade, ora movimentação e preocupação ao Recorrente, o elemento**

subjetivo, baseado em fatos objetivos, do “fundado temor de perseguição”, necessário para o reconhecimento da condição de refugiado.”

(...)

“42. Por fim, assinala-se que não há impedimentos jurídicos para o reconhecimento do caráter de refugiado do Recorrente. Embora se reporte a diversos ilícitos que teriam sido praticados pelo Recorrente, em nenhum momento o Estado requerente noticia a condenação do mesmo por crimes impeditivos do reconhecimento da condição de refugiado, estabelecidos no art. 3º, inc. III, da Lei nº. 9.474/97, o que importa no afastamento das vedações estabelecidas no citado comando legal:

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que: (...)

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

43. Concluo entendendo, também, que o contexto em que ocorreram os delitos de homicídio imputados ao recorrente, as condições nas quais se desenrolaram os seus processos, a sua potencial impossibilidade de ampla defesa face à radicalização da situação política na Itália, no mínimo, geram uma profunda dúvida sobre se o recorrente teve direito ao devido processo legal.

44. Por conseqüência, há dúvida razoável sobre os fatos que, segundo o Recorrente, fundamentam seu temor de perseguição.”

4. Desse longo mas claríssimo discurso, tira-se nítido que os motivos da autoridade administrativa se reduzem, em substância, em primeiro lugar, à insinuação – que, talvez por insegurança ou cautela, não ousou converter-se em afirmação peremptória - de que, no período dos fatos, o Estado italiano, para reagir ao quadro de acentuada convulsão social, reprimindo-lhe os movimentos políticos e as ações armadas, se valeu, não apenas das normas jurídicas então em vigor, mas também de leis de exceção, que reduziram as prerrogativas de defesa dos acusados de subversão e de ações violentas, bem como lhes impossibilitaram, sobretudo ao extraditando,

um julgamento justo de acordo com as garantias do devido processo legal. Em palavras mais sinceras, a República italiana teria deixado, no período, de ser Estado Democrático de direito (a).

Em segundo lugar, sustentou a decisão, e aqui já sem rebuços, que uma das características desses chamados mecanismos de exceção era que o Estado italiano se achava sob a dominação de um "poder oculto", que, agindo nos porões estatais, excedeu os limites da própria situação de exceção legal e respondeu por flagrantes ilegitimidades, entre as quais a que atingiu o extraditando em suas condenações. Tão explícita referência só pode significar, no contexto do caso, que os processos criminais contra o extraditando teriam sido, no fundo, conduzidos por forças políticas subterrâneas que lhe ditaram ou inspiraram, de fato, as sentenças condenatórias (b).

Ao depois, assentou que, em virtude das qualificações jurídicas atribuídas a seus atos nos processos de primeiro grau e de ter sido preso em divisão policial de operações especiais, onde se abrigavam os presos políticos, seria evidente a natureza política dos crimes do extraditando (c).

Teceu, por fim, considerações sobre a situação do extraditando na França, onde de início fora acolhido como militante político de esquerda, a título de asilo informal, mas cuja injustificada mudança na orientação do governo determinou, por razões políticas, a concessão de extradição que fora antes negada por iguais razões. Daí, sua atual condição de cidadão expulso, de fato, de um território, por decisão política (d).

Examino cada um desses quatro motivos, declarados como fundamentos do ato administrativo vinculado, perante o disposto no art. 1º, inc. I, da Lei federal nº 9.474/97, para, no estrito controle da legalidade, ajuizar se,

sendo acaso verdadeiros como fatos, correspondem, ou não, ao suporte fático (*fattispecie* abstrata) dessa norma vinculante, expressamente invocada pela autoridade como fonte da legitimidade de seu comportamento.

5. O primeiro, que concerne à situação política do Estado italiano, em dada quadra histórica, a toda evidência não pode considerada causa **atual** de algum fundado temor de perseguição futura por motivos políticos, pela razão mais que óbvia de, supondo-se então verdadeira, já não viger agora, a menos que, contra a evidência das coisas notórias, se pretenda sugerir que o regime de governo da Itália continuaria sendo ainda hoje arbitrário ou de exceção. A presunção, aqui, é oposta, na medida em que, reputando-se ali vigente ordem jurídico-constitucional democrática, nada justifica sequer remoto receio de que, deferida a extradição, o extraditando não veria respeitados seus direitos constitucionais.

Tampouco o perfil político-constitucional do regime italiano de então poderia ser visto como exculpação de qualquer ordem para os crimes pelos quais foi condenado o extraditando, seja para efeito de, só por isso, deitar sérias dúvida sobre o caráter legal e justo dos respectivos processos criminais, seja para qualificar-lhe os fatos imputados como delitos políticos, entendidos como forma legítima de reação cívica a sistema estatal totalitário e opressor.

Neste passo escusariam largos latins, até porque o testemunho pessoal desta nossa geração, que acompanhou vivamente aquele conturbado período histórico da humanidade, não pode, de boa-fé, negar nem depreciar à Itália o mérito extraordinário – e tanto mais extraordinário quanto mais incomum aparece no cotejo com as tirânicas reações político-institucionais de outros

países que, assediados por movimentos análogos, até de muito menor calibre e virulência, sacrificaram os direitos individuais e as liberdades públicas sob pretexto da salvação nacional - de ter vencido tão grave insurreição intestina, sem fratura nem lesão da ordem jurídico-constitucional democrática do pós-guerra.

Como ninguém o ignora, tal ordem, que compreendia sistema parlamentar de governo, de nítida colaboração entre os poderes Executivo e Legislativo, era, na época, caracterizada por ampla liberdade política, forte ativismo social, consistente representatividade popular, sistema pluripartidário, eleições periódicas e temporalidade no exercício do poder, cujo regular domínio periódico por algum ou alguns partidos políticos refletia apenas a preferência momentânea do eleitorado. A liberdade política foi particularmente notável nas eleições de 1976, quando, confirmado por seu expressivo desempenho nas urnas, o país experimentou o fortalecimento do Partido Comunista. Assim, como já sucedera nas legislaturas anteriores, formou-se, na de 1976-1979, nova mas controversa coalizão parlamentar de centro esquerda, agora integrada pelo Partido Democrata Cristão e pelo Partido Comunista, liderado por Enrico Berlinguer, e cuja feição político-ideológica impressa nos rumos do governo dificilmente poderia confundida com a da chamada extrema direita antidemocrática.

Para avivar os fatos políticos do período que interessa à causa, expondo toda a exuberante fragilidade das dúvidas a respeito da suposta quebra da ordem jurídica democrática, não custa recorrer à fiel reconstituição histórica, à esclarecida interpretação econômica e à visão crítica de dois isentos historiadores britânicos:

Supremo Tribunal Federal

“Pré 50s

“Admittedly the stark historical memory of all those who suffered under Fascism provided a degree of inoculation against a resurgence of extremism. But it did not have the same force as in Germany. In southern Italy, strong monarchist and authoritarian sentiment survived, to feed the ultra-conservative groups which were to complicate political life for many years. In central and northern Italy the activities of the resistance movement laid the foundation for the future strength of the Italian Communist Party (PCI). The party became a mass movement that dominated the trade unions and other workers’ organizations, and made the country infertile terrain for conventional social democracy.

Reconhecidamente, a memória histórica completa de todos aqueles que sofreram sob o Fascismo concedeu um grau de inoculação contra o ressurgimento do extremismo. Mas isso não teve a mesma força que teve na Alemanha. Na Itália meridional, um forte sentimento monarquista e autoritário sobreviveu, e alimentou os grupos ultrac conservadores, que complicaram a vida política por muitos anos. Nas áreas central e do norte da Itália, as atividades dos movimentos de resistência instituíram as bases para a força futura do Partido Comunista Italiano (PCI). O partido tornou-se um movimento de massa que dominou os sindicatos e outras organizações de trabalhadores, e fez do país terreno infértil para a social democracia convencional.

The culmination of this complex reconstruction came in 1947. Until that point, a fragile political coalition held between the political groups that had fought in the resistance. They included the Communists and Socialists on the left, and the Christian Democrats and various small liberal groups in the centre. The onset of the Cold War brought a fundamental change. The left, hitherto an essential part of the government, found itself summarily excluded. The new government was composed of Christian Democrats, under the leadership of Alcide De Gasperi, and assorted allies from the centre. The range of parties present in the government narrowed considerably, but so did its parliamentary majority. What held it together, and would continue to do so through until the 1960s, was a common opposition to the extremes of right and left.” (pp. 321-322)

O auge dessa complexa reconstrução veio em 1947. Até aquele ponto, uma frágil coalizão política existia entre os grupos políticos que haviam lutado na resistência. Estavam incluídos os Comunistas e os Socialistas, à esquerda, e os Democratas Cristãos e diversos grupos liberais pequenos, ao centro. O início da Guerra Fria trouxe uma mudança fundamental. À esquerda, até aqui uma parte essencial do governo, encontrou-se sumariamente excluída. O novo governo era composto pelos Democratas Cristãos, sob a liderança de Alcide De Gasperi, e angariou aliados do centro. A gama de partidos presente no governo diminuiu consideravelmente, como também sua maioria parlamentar. O que os unia, e continuaria a fazê-lo até os anos 60, era uma oposição comum à direita e à esquerda extremistas.

60s

Supremo Tribunal Federal

“The Italian economy continued to pursue a sustained growth path throughout the 1960s. Politically, however, the centrist coalition which emerged with the onset of the Cold War was more or less bankrupt by the end of the 1950s. Its success was always built more on a fear of extremism than on any great electoral enthusiasm for the parties of which it was composed. With real incomes and private consumption growing more slowly than the productive capacity of the economy, this was not entirely surprising. Affluence came to Italian voters much more in the 1960s than the 1950s. The coalition had held together primarily because there was no alternative to it, and because until the Constitution was fully implemented in the 1960s, its checks and balances did not operate properly, or in some cases at all. [...]

A economia italiana continuou a perseguir um caminho de crescimento sustentável durante os anos 60. Politicamente, entretanto, a coalizão de centro que emergiu com o início da Guerra fria estava mais ou menos falida ao final dos anos 50. Seu sucesso foi sempre construído mais sobre um medo do extremismo do que sobre qualquer entusiasmo eleitoral pelos partidos que a compunham. Com ganhos reais e o consumo privado crescendo mais vagarosamente do que a capacidade produtiva da economia, isso não era totalmente surpreendente. A prosperidade veio para os eleitores italianos muito mais nos anos 60 do que nos 50. A coalizão manteve-se unida primariamente porque não havia alternativa a ela, e porque até que a Constituição fosse completamente implementada nos anos 60, seus pesos e contrapesos não operaram apropriadamente, ou, em alguns casos, inteiramente.

However, strong central control could not keep the governing coalition in power forever. Given the pure form of proportional representation Italy practised, the governing parties needed to win an outright majority of the popular votes in parliamentary elections – always a difficult task in democratic elections. The Christian Democrat Party had achieved its greatest victory at the moment of most acute Cold War tension, and in a social environment still largely untouched by the secularism wrought by post-war affluence. In the 1948 general election it won 48 per cent of the popular vote and dominated the coalition. By the 1963 election this had fallen to 38 per cent, with a substantial part of the lost votes drifting away from the governing parties altogether. The share of the electorate supporting the Communists and Socialists rose over the same period from 31 per cent to 39 per cent; the far right parties had settled at a steady 6-7 per cent share. By the early 1960s there was thus a risk that the country would become entirely ungovernable if the share of the vote going to the allegedly anti-democratic extremes exceeded that for the combined forces of the democratic centre. What prevented this risk from materializing was the conversion of the Socialist Party (PSI) from leftist opposition to party of government in an operation which came to be known as the ‘opening to the left’.” (p. 328-29)

Entretanto, um controle central forte não poderia manter a coalizão governando no poder para sempre. Tendo em vista a forma pura de representação proporcional praticada na Itália, os partidos precisaram ganhar uma absoluta maioria dos votos populares nas eleições parlamentares – sempre uma difícil tarefa em eleições

Supremo Tribunal Federal

democráticas. O Partido Democrata Cristão alcançou sua maior vitória no momento da mais aguda tensão da Guerra Fria, e em um ambiente social largamente intocado pelo secularismo moldado pela afluência do pós-guerra. Na eleição geral de 1948, ele ganhou 48% dos votos populares e dominou a coalizão. Na eleição de 1963, este percentual caiu para 38%, com uma substancial parte dos votos perdidos levados para longe dos partidos governistas como um todo. A parcela do eleitorado que apoiava os comunistas e socialistas aumentou, no mesmo período, de 31 para 39%; os partidos de extrema direita firmaram-se com 6-7%. No início dos anos 60, havia, desta forma, um risco de que o país se tornasse inteiramente ingovernável, se a parcela dos votos destinadas para os extremistas supostamente anti-democratas ultrapassasse aquela das forças combinadas do centro democrata. O que impediu esse risco de se concretizar foi a conversão do Partido Socialista (PSI) de oposição de esquerda para partido governista, em uma operação que ficou conhecida como a "abertura para a esquerda".

"The debate on planning dominated political life in the early 1960s, and provided the backdrop for the gradual leftward shift in coalition politics which eventually saw the Liberal Party edged out of the government and replaced by the Socialists. The operation proved anything but straightforward, however. Initially, conservative Christian Democrats resisted it fiercely, and in 1960 the country came dangerously close to civil disorder when an attempt was made to create a government which relied implicitly on the parliamentary support of the neo-Fascist MSI. For two years thereafter, Italy was governed ineffectively by minority Christian Democrat caretaker governments, and it was only in 1962, under the premiership of Amintore Fanfani, that the Socialists were incorporated into the parliamentary majority. The following year, after the general election, they moved from the parliamentary majority right into the cabinet. Aldo Moro, leader of the DC left, began a four-year term of office as prime minister, with Pietro Nenni of the Socialist Party as deputy prime minister. There were five other Socialist ministers, but the coalition, as in the past, retained a Christian Democrat majority." (p. 331)

O debate sobre planejamento dominou a vida política no início dos anos 60, e forneceu o pano de fundo para gradual mudança à esquerda na coalizão política que, eventualmente, viu o Partido Liberal sair do governo e ser substituído pelos socialistas. A operação, no entanto, mostrou-se complicada. Inicialmente, os democratas cristãos conservadores resistiram a isso ferozmente, e, em 1960, o país chegou perigosamente perto de uma desordem civil, quando foi feita uma tentativa para criar um governo que contava implicitamente com o apoio parlamentar do neofascista MSI. Nos dois anos seguintes, a Itália foi governada interinamente de maneira não eficaz pela minoria democrata cristã, e, somente em 1962, sob o comando do primeiro ministro Amintore Fanfani, os socialistas foram incorporados à maioria do parlamento. No ano seguinte, após a eleição geral, eles foram da maioria parlamentar para o gabinete. Aldo Moro, líder dos democratas de esquerda, iniciou um mandato de quatro anos como primeiro ministro, com Pietro Nenni, do Partido Socialista, como vice primeiro ministro. Havia outros cinco ministros socialistas, mas a coalizão, como no passado, manteve uma maioria democrata cristã.

Supremo Tribunal Federal

“The failure of the centre-left reforms did not of course destroy the coalition itself. Just as the 1950s was the decade of centrism, so the 1960s was the decade of the centre-left. As ever, the Christian Democrats controlled the coalition, however, with Giovanni Leone, Mariano Rumor, and Emilio Colombo following in Moro’s footsteps as Christian Democrat prime minister after the 1968 general election. In one form or another, in fact, the coalition continued until 1972. Even then, it was abandoned only briefly in favour of a return to a version of the old centrist formula which quickly proved to lack viability. By 1973 the Socialists were back in government for a further, though shorter, period of office until the landmark elections of 1976.

O fracasso das reformas de centro-esquerda não destruiu, evidentemente, a coalizão em si. Assim como os anos 50 foram a década do centrismo, os anos 60 foram a década da centro-esquerda. Como sempre, os democratas cristãos controlaram a coalizão, mas com Giovanni Leone, Mariano Rumor, e Emilio Colombo seguindo os passos de Moro como primeiro-ministro democrata cristão depois da eleição geral de 1968. De uma forma ou de outra, na verdade, a coalizão continuou até 1972. Mesmo então, ela foi abandonada brevemente em favor do retorno a uma versão do antigo centrismo que, rapidamente, se mostrou viável. Em 1973, os socialistas voltaram ao governo para mais um, embora curto, mandato, até o marco das eleições de 1976.

What the crisis of 1964 underlined, however, was the difficulty the country would face in adjusting to the consequences of its own modernization. Economic growth had generated better communications, and a more informed and therefore more demanding electorate. Growth was changing the balance of power in the labour-market, and this became dramatically evident at the end of the decade. At some point in the future demands for better welfare and pension arrangements, education, and public housing would have to be faced [...]” (pp. 332-333)

O que a crise de 1964 enfatizou, entretanto, foi a dificuldade que o país encontraria ao se ajustar às consequências de sua própria modernização. O crescimento econômico gerou melhores formas comunicação e um eleitorado mais informado e, em consequência, mais exigente. O crescimento mudou o balanço de poder no mercado de trabalho, e isso se tornou dramaticamente evidente no fim da década. Em algum ponto no futuro, as demandas por um maior bem-estar social e reforma previdenciária, educação, e habitação teriam de ser enfrentadas.

70s

“Some more immediate consequences of the political stagnation of the 1960s were reaped at the end of the decade. The first sign of a significant social change was the alacrity with which Italian students emulated the wave of student and middle-class activism throughout the Western world, sparked off by the Vietnam War. Agitation quickly spread from universities to the workplace, and from 1968 onwards, Italy passed through several years of intermittently violent social upheaval. It was most intense during the so-called Hot Autumn of

Supremo Tribunal Federal

labour militancy in 1969. Unlike the more concentrated 'May events' in France, however, it lasted well into the following decade, and signalled a more lasting change in political values. From these upheavals, Italian democracy emerged fundamentally changed. There was greater activism and greater participation. Direct action became common. Voluntary associations increased their membership, and more importantly their independence from hitherto all-powerful political parties.

Algumas conseqüências mais imediatas da estagnação política dos anos 60 foram colhidas no final da década. Uma mudança social significativa teve seu primeiro sinal na aridez com que os estudantes italianos copiaram a onda de ativismo estudantil e da classe média que percorreu o mundo ocidental, iniciada pela Guerra do Vietnã. A agitação rapidamente se espalhou das universidades para os locais de trabalho, e, de 1968 em diante, a Itália passou por vários anos de intermitentes e violentos levantes sociais. Eles foram mais intensos durante o chamado Autunno Caldo (outono quente) da militância operária, ocorrido em 1969. Diversamente dos eventos mais concentrados ocorridos no Maio de 68 na França, entretanto, o Autunno Caldo perdurou durante a década seguinte, e marcou uma mudança mais duradoura nos valores políticos. A democracia italiana saiu profundamente alterada desses levantes. Havia maior ativismo e maior participação. A atuação direta tornou-se mais comum. O número de filiações nas associações voluntárias e, principalmente, a independência com relação aos até então todo-poderosos partidos políticos, aumentou.

The most far-reaching impact was in the outlook and behaviour of the main trade union confederations, and their relationship to ordinary workers. Before the Hot Autumn, the Italian union movement had been riven with ideological disputes. The largest of the three main confederations into which it was divided, the CGIL, was mainly led by Communists. It tended to see union action as a function of the political needs of the Communist Party. Its leaders were generally sceptical of collective bargaining. They supposed from long experience that, without strike funds or a tradition of extended labour disputes, Italian workers would rarely have the stomach for strike action. Hence the quiescent state of the labour-market during the long period of growth in the 1950s and early 1960s. Shop-floor militancy, much of it spontaneous, generated strikes and demonstrations on an unprecedented scale. In 1969 over 300 million working hours were lost through industrial disputes: nearly four times the average of the previous four years. The annual figure did not fall below 100 million again until 1976. Hourly wages in manufacturing rose by 20 per cent in 1970. Between 1968 and 1975 union membership increased by 50 per cent, with an especially large expansion in the public and white-collar sectors.

O impacto mais significativo deu-se na aparência e no comportamento das principais confederações sindicais, bem como na sua relação com os trabalhadores. Antes do Autunno Caldo, o movimento sindical italiano havia-se fragmentado, em razão de disputas ideológicas. A maior das três principais confederações resultantes dessa ruptura, a CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), era liderada