

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 141, de 2004, do Senador Álvaro Dias, que altera a Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980, a qual define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.

RELATOR: Senador **ROBERTO REQUIÃO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao crivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 141, de autoria do Senador Álvaro Dias. A proposição foi apresentada em 14 de maio de 2004. No dia 12 de maio de 2004, os Senadores Antero Paes de Barros e José Jorge haviam apresentado projetos de lei com teor semelhante, que assumiram os números, respectivamente, 122 e 125, de 2004.

Tendo sido distribuído nesta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania o primeiro cronologicamente apresentado, o PLS n° 122, de 2004, para ser relatado pelo Senador João Batista Motta, ele permaneceu sem andamento até 7 de julho de 2005, quando foi aprovado o Requerimento n° 449, de 2005, para que os três projetos de lei passassem a tramitar em conjunto. Depois de retornarem à CCJ, foram devolvidos pelo Senador João Batista Motta para redistribuição, em 1° de agosto de 2006.

Mantida a tramitação, mesmo com a mudança de legislatura, por força do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal e do Ato n° 97, de 2002, do Presidente do Senado Federal, as proposições retomaram sua tramitação na CCJ, em 24 de janeiro de 2007, tendo sido distribuídas para um novo relator, o Senador César Borges, em 2 de abril de 2009.



SF/13908.32095-36

Findou-se mais uma legislatura em 2010 e os projetos, por força regimental, foram arquivados. Em 17 de março de 2011, o Senador Álvaro Dias teve aprovado em plenário o Requerimento nº 183, de 2011, para desarquivamento de proposições, entre as quais o seu PLS nº 141, de 2004. No ressurgimento, desfaz-se o apensamento e retorna à tramitação apenas a proposição objeto do requerimento, motivo pelo qual o presente parecer dedica-se apenas ao PLS nº 141, de 2004, do Senador Álvaro Dias, embora, para efeitos de registro histórico, de comparação das intenções e da elaboração do substitutivo que ao final apresentamos, abordemos os demais textos apresentados.

O PLS nº 141, de 2004, cuida de alterar pontualmente dois dispositivos da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, produzida nos estertores da ditadura militar, ainda eivada da doutrina de segurança nacional e espírito xenófobo.

No sistema previsto nessa lei, cabe ao Ministro da Justiça o cancelamento de visto de qualquer natureza, de acordo com o art. 26. Com as mudanças propostas pelo Senador Álvaro Dias, desloca-se essa competência para o Presidente da República, além de acrescentar-se uma exigência de que as eventuais expulsões não violem a liberdade de imprensa.

II – ANÁLISE

A irrupção de três projetos praticamente simultâneos sobre o mesmo tema – alteração do dispositivo do Estatuto do Estrangeiro que trata do procedimento para retirada de estrangeiro do território nacional – deveu-se ao episódio que envolveu o jornalista estadunidense Larry Rohter, correspondente do New York Times, o qual, após escrever matérias com críticas ao Presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi ameaçado de cancelamento de seu visto, tornando-se passível de deportação, com observância estrita da lei, embora constituísse uma decisão condenável sob vários aspectos, em que pesem eventuais acusações de mau gosto ou de falsidade das afirmações assacadas em suas matérias.

Inconformados com a atitude governamental, os parlamentares mencionados apresentaram proposições de alteração da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que visam a impedir que o texto da lei seja utilizado para decisões arbitrárias.



Um breve histórico do episódio merece ser registrado, inclusive porque seu tratamento judicial à época fundamenta os aspectos constitucionais a serem aqui avaliados e utilizados na fundamentação do voto.

Larry Rohter teve seu visto de permanência no Brasil cancelado pelo Governo, por ter escrito reportagem, publicada na edição de 9 de maio do *The New York Times*, afirmando que o presidente Luis Inácio Lula da Silva se excedia no consumo de bebidas alcoólicas, o que estaria deixando a Nação apreensiva. O Governo respondeu ao texto de Rohter de forma que pareceu truculenta a setores da sociedade civil. Indignado com o tratamento, decidiu o Governo cassar o visto de permanência de Rohter, o qual teria oito dias, depois de notificado, para deixar o País, onde vivia há 23 anos, tendo se casado com uma brasileira com quem tem filhos brasileiros. Tão agredido se sentiu o Presidente, que recusou a mediação de uma comissão de alto nível constituída por senadores, os quais, em audiência no Palácio do Planalto, não conseguiram demovê-lo da decisão de expulsar o jornalista.

A intenção do Governo de cassar o visto de permanência temporário de Larry Rohter encontrou óbice na decisão do Ministro Francisco Peçanha Martins, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de conceder salvo conduto ao correspondente do jornal *The New York Times* para permanecer no País enquanto fosse julgado o mérito do pedido de *habeas corpus* apresentado em seu favor. Com isso, praticamente criaram-se as condições e o tempo de reflexão necessários para que uma solução surgisse em prol de um desfecho menos traumático para o episódio, o que acabou acontecendo. Eis um dos principais e decisivos argumentos apresentados pelo Ministro do STJ em favor do jornalista:

No Estado Democrático de Direito não se pode submeter a liberdade às razões de conveniência ou oportunidade da Administração. E, aos estrangeiros, como aos brasileiros, a Constituição assegura direitos e garantias fundamentais, dentre elas avultando a liberdade de expressão.

Ao longo desses desdobramentos judiciais, com a retratação apresentada por Rohter, o Ministério da Justiça acabou recuando na decisão de cassar o visto.

Contudo, ainda que insistisse na punição, o Governo encontraria resistência judicial para aplicá-la, segundo o entendimento do Ministro Peçanha Martins. Conforme assinalou na decisão publicada no dia 13 de maio, “o ato de concessão ou revogação de visto de permanência no



País, de estrangeiros, em tese, está subordinado aos interesses nacionais”, os quais a matéria jornalística, em sua avaliação, não teria colocado em risco. O magistrado questionava, ainda, se o visto, uma vez concedido, poderia ser revogado pelo fato “de o estrangeiro ter exercido um direito assegurado pela Constituição, qual seja o de externar a sua opinião, no exercício de atividade jornalística”.

Em sua argumentação, o Ministro destacou, ainda, a imprensa como um dos pilares fundamentais da democracia e, novamente, citou o texto constitucional, lembrando os termos precisos do art. 5º, inciso IX, segundo os quais “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

Citando Rui Barbosa, o ministro do STJ acrescentou que “a imprensa é a vista da Nação e o jornalista, as mais das vezes, é isto: um refletor da luz que vem do público, dos sentimentos populares do meio que o cerca”. Ao fundamentar a concessão do salvo conduto, Peçanha Martins observou que “o Brasil é um Estado Democrático de Direito e o Presidente da República contribuiu com intensa participação política para a instauração da democracia plena no País e se conduz com honra e dignidade”.

Um dos aspectos mais relevantes da decisão de conceder o salvo conduto a Rohter foi o fato de o magistrado não ter entrado sequer no mérito do cancelamento do visto pelo Ministério da Justiça, anunciado no dia 11 de maio. Peçanha Martins considerou que o ato administrativo oficial de cancelamento do visto não constava dos autos, mas somente algumas alegações e recortes de jornais.

E, como a República Federativa do Brasil é soberana, foi na Carta Magna que Francisco Peçanha Martins se baseou, igualmente, para extrair outro argumento solidificador da sua decisão: “Dúvidas não pode haver quanto ao direito de livre manifestação do pensamento (inciso IV) e da liberdade de expressão da atividade de comunicação, independentemente de censura ou licença (inciso IX)”.

Na esteira desses acontecimentos, os Senadores Antero Paes de Barros, José Jorge e Álvaro Dias apresentaram os projetos mencionados, sendo que apenas o PLS nº141, do Senador Dias, foi retomado à tramitação legislativa.

Recordemos os dispositivos alvejados pela proposta de alteração. A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, traz em seu art. 26 o seguinte preceito:

Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, **a critério do Ministério da Justiça.** (grifamos)

§ 1º O estrangeiro que se tiver retirado do País sem recolher a multa devida em virtude desta Lei, não poderá reentrar sem efetuar o seu pagamento, acrescido de correção monetária.

§ 2º O impedimento de qualquer dos integrantes da família poderá estender-se a todo o grupo familiar.

Já o art. 7º, referido como uma das hipóteses para o cancelamento do visto do estrangeiro, tem a seguinte dicção:

Art. 7º. Não se concederá visto ao estrangeiro:

I – menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa;

II – considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;

III – anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;

IV – condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou

V – que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

O PLS nº 141, de 2004, do Senador Álvaro Dias, transfere do Ministro da Justiça para a o Presidente da República a competência para decidir sobre a inconveniência da presença de estrangeiro no País. Porém, a proposição remete todas as hipóteses do art. 7º para a decisão do Chefe do Executivo, sendo que dos cinco incisos ali inscritos, quatro reportam-se a aspectos objetivos – como os relativos à idade, eventual expulsão anterior, condenação ou processo em outro país por delito passível de extradição e condições de saúde –, que poderiam continuar a serem apreciados administrativamente, com decisão a cargo do Ministro da Justiça.

Cumpre lembrar que, mesmo nesses casos, vale a regra de que quaisquer decisões do poder público podem ser objeto de questionamento



judicial, tal como ocorreu, aliás, com a medida do Ministro da Justiça, no caso de Larry Rohter.

Nessa ponderação, há de se convir que a incidência do inciso II do art. 7º (“nocividade à ordem pública e aos interesses nacionais”) poderia também ser direcionada para aplicação arbitrária, dada a subjetividade de seu tratamento normativo, de modo a ofender inclusive a liberdade de imprensa. Nesse sentido, talvez seja mais aconselhável, inclusive para o bom funcionamento do Estado, que o caso de cancelamento de visto assinado pelo Presidente da República refira-se apenas ao inciso II do art. 7º, mantida a necessidade de observância dos direitos fundamentais, entre os quais, a liberdade de imprensa.

Vimos, então, que o Senador Alvaro Dias preferiu vincular a indigitada hipótese de decisão discricionária do Ministro da Justiça de todos os casos de cancelamento de visto – para tornar irregular a entrada ou presença do estrangeiro no Brasil –, constante do art. 26 da Lei nº 6.815, de 1980, à hipótese de expulsão, do art. 66, cuja decisão é privativa do Presidente da República.

Assim, nos termos da proposta do PLS nº 141, de 2004, o art. 26 passa a ser assim redigido:

Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no Território Nacional, a critério do Ministro da Justiça, **resguardado o disposto no art. 66.** (Grifo nosso.)

Para o entendimento sistemático da proposta do Senador Alvaro Dias, leia-se o art. 66, que permanece inalterado:

Art. 66. Caberá exclusivamente ao Presidente da República resolver sobre a conveniência e oportunidade da expulsão ou de sua revogação.

Parágrafo único. A medida expulsória ou a sua revogação far-se-á por decreto.

Ademais, aproveitando que procura transferir uma decisão discricionária do Ministro da Justiça concernente ao processo de expulsão para a competência privativa do Presidente da República, o Senador Álvaro



Dias busca aperfeiçoar também esse procedimento, no que diz respeito à proteção da liberdade de imprensa, que é um dos direitos fundamentais do art. 5º da Constituição, alterando o art. 65, que passa ter a seguinte redação:

Art. 65. É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais, **sendo resguardada a liberdade de imprensa.** (Grifo nosso.)

Perceba-se que, malgrado a alvitrada alteração de dispositivos relacionados à expulsão do estrangeiro, com o fito de salvaguardar o direito constitucionalmente assegurado de liberdade de imprensa – que merece ser aproveitada, e até com redação ampliada para todos os direitos e garantias fundamentais –, remanesce a falta de clareza que existe na redação em vigor:

“podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no Território Nacional, a critério do Ministro da Justiça, resguardado o disposto no art. 66”.

Ora, detectam-se as seguintes incongruências:

a) Remete a todos os casos do art. 7º à consideração do Presidente da República, quando vimos que quatro das cinco hipóteses desse artigo referem-se a condições objetivas e apenas o inciso II reveste-se de subjetividade que pode dar margem a arbitrariedades (“nocividade à ordem pública e aos interesses nacionais”). Por outro lado, a possibilidade de invocação deste inciso II do art. 7º para embasar decisões administrativas de exclusão do estrangeiro do território nacional poderia encobrir arbítrios e ofensas aos direitos fundamentais, que ficariam mais resguardados se tratados no nível presidencial.

b) Permanece a frase “a critério do Ministro da Justiça”, embora remeta ao tratamento de expulsão, de competência do Presidente da República, previsto no art. 66;

c) O tema da expulsão deve ser tratado separadamente dos casos de cancelamento de visto, que deve ter por objeto situações meramente administrativas.



Nos termos do art. 101, inciso II, alínea 'e', do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer, quanto ao mérito, sobre extradição e expulsão de estrangeiros, bem como sobre imigração.

No tocante aos aspectos pertinentes a esta Comissão, a discussão travada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, repercutida no início desta análise, bem demonstra o cabimento de alterações na Lei dos Estrangeiros que lhe cortem as deformações inconstitucionais aprovadas ao amparo do regime militar, vigente no ano de sua publicação. Conscientes da justeza da necessidade, a proposta em tela consegue, a seu modo, mitigar as inconstitucionalidades vigentes e não padecem, por sua vez, de vícios de igual natureza, nem de injuridicidade ou antirregimentalidade.

Nossa consideração é que o Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2004, é de significativo valor, e que pode se beneficiar se trouxermos alguns aperfeiçoamentos originados das demais propostas que tramitaram em 2004 e de nossos entendimentos. Um texto adotando essas ideias de cada uma delas resultaria em uma norma compreensiva, abarcando todas as preocupações dos autores para isentar a Lei 6.815, de 1980, das possibilidades de atuação arbitrária do Poder Executivo na exclusão de estrangeiros de nosso território, o que se fará, como substitutivo, na formulação do voto.

Propomos basicamente que:

- as hipóteses administrativas de óbice ao visto (impedimento de entrada, de estada ou de registro do estrangeiro) a cargo do Ministro da Justiça e que se remeta ao Presidente da República a possibilidade prevista no inciso II do art. 7º ou de inconveniência de sua presença no território nacional;
- altere-se o art. 65, incluindo a ressalva de observância de todos os direitos e garantias fundamentais, e não apenas de liberdade de imprensa; e
- suprima-se o § 2º do art. 26, para que eventual cancelamento de visto com base nesse artigo não se estenda a todo o grupo familiar.



III – VOTO

Pelo exposto, arguindo pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2004, mas com o entendimento de que seu texto pode ser beneficiado com o aproveitamento dos Projetos de Lei do Senado 122 e 125, de 2004, dos Senadores Antero Paes de Barros e José Jorge, que outrora tramitaram em conjunto, o voto é pela aprovação do PLS nº 141, de 2004, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 122, DE 2004

Altera os arts. 26 e 65 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, sobre os procedimentos para o óbice ao visto e para a expulsão do estrangeiro.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 26 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 26.** O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo o previsto nos incisos I, III, IV e V do art. 7º, a critério do Ministro da Justiça, ou o previsto no inciso II do mesmo ou inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Presidente da República. (NR)

Parágrafo único. O estrangeiro que se tiver retirado do País sem recolher a multa devida em virtude desta Lei, não poderá reentrar sem efetuar o seu pagamento, acrescido de correção monetária.” (NR)

Art. 2º O art. 65 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 65.** É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem pública ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais, sendo resguardados os direitos e as garantias fundamentais.



.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

