

Schmitz, Guilherme de Oliveira

**Working Paper**

## Propostas para a atualização da legislação migratória brasileira: Princípios norteadores, direitos e garantias, deveres, impedimentos e restrições

Texto para Discussão, No. 2183

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Schmitz, Guilherme de Oliveira (2016) : Propostas para a atualização da legislação migratória brasileira: Princípios norteadores, direitos e garantias, deveres, impedimentos e restrições, Texto para Discussão, No. 2183, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/144619>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2183

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**PROPOSTAS PARA A ATUALIZAÇÃO DA  
LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA:  
PRINCÍPIOS NORTEADORES, DIREITOS E  
GARANTIAS, DEVERES, IMPEDIMENTOS  
E RESTRIÇÕES**

**Guilherme de Oliveira Schmitz**



ipea



### **PROPOSTAS PARA A ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA: PRINCÍPIOS NORTEADORES, DIREITOS E GARANTIAS, DEVERES, IMPEDIMENTOS E RESTRIÇÕES**

Guilherme de Oliveira Schmitz<sup>1</sup>

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**  
**Ministro** Valdir Moysés Simão

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Jessé José Freire de Souza

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

José Aparecido Carlos Ribeiro

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

José Eduardo Elias Romão

**Chefe de Gabinete**

Fabio de Sá e Silva

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Paulo Kliass

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: K37.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 PROPOSTAS DE PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LEGISLAÇÃO DE IMIGRANTES .....	10
3 PROPOSTAS DE DIREITOS E GARANTIAS PARA O IMIGRANTE .....	16
4 PROPOSTA DE DEVERES .....	21
5 PROPOSTA DE RESTRIÇÕES E IMPEDIMENTOS .....	25
6 CONCLUSÃO .....	34
REFERÊNCIAS .....	36
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR .....	37



## SINOPSE

Tramitam no Congresso Nacional dois projetos de lei de substituição do Estatuto do Estrangeiro, datado de 1980. O debate político em torno da legislação migratória no Brasil tem ganhado força entre os diversos grupos de interesse no assunto, à medida que amadurece a percepção de que a legislação atual não corresponde aos valores e aos interesses da sociedade brasileira. Este trabalho objetiva, neste contexto, analisar comparativamente as duas propostas de alteração do Estatuto do Estrangeiro, as quais têm o intuito de tornar o Brasil mais atraente para os imigrantes e melhorar os procedimentos de entrada destes. Pretende-se contribuir, em sua dimensão jurídica, para a adequação da política migratória à realidade social do Brasil.

**Palavras-chave:** migração; mobilidade humana internacional; direito migratório.

## ABSTRACT

In the Congress, there are two Bills going through for amend the 1980's Immigration law. For that, the political debate on immigration law has gained strength among the various groups of interest in the subject, as it matures the perception that current legislation does not correspond to the values and interests of Brazilian society. In this context, this work aims to comparatively analyze the two Bills to amend the Foreigners' Statutes, which both intent to make Brazil more attractive to immigrants and improve the entry procedures of these. That way, it is intended to contribute, in its legal dimension, to the adequacy of migration policy to the social reality of Brazil.

**Keywords:** migration; international human mobility; immigration law.



## 1 INTRODUÇÃO

A composição da renda, o novo regime demográfico, a falta de profissionais qualificados, os gargalos na produção e a inserção brasileira no sistema internacional, cada vez mais competitivo, trouxeram à tona, na sociedade e no governo, o debate sobre a situação dos imigrantes no Brasil. Nos últimos anos, o tema tem sido discutido no Congresso Nacional, o que resultou em duas propostas de substituição do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815), datado de 1980: o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288/2013 e o Projeto de Lei (PL) nº 5.655/2009, de origem do Poder Executivo.

A legislação migratória reflete a conjuntura política e o contexto social de sua época. No século XIX e nas primeiras décadas do século XX, a política migratória brasileira baseava-se na abertura das fronteiras brasileiras visando à colonização do território e ao fornecimento de mão de obra agrícola num cenário após o fim da escravidão (Claro, 2015). Na virada do século XIX para o XX, o Brasil vivenciou extenso fluxo de imigrantes de múltiplas proveniências. A entrada de 5 milhões de estrangeiros conduziu o país a um processo de transformação de seus mecanismos de recepção de imigrantes e controle alfandegário. No último quaternário do século XX, a promulgação do Estatuto do Estrangeiro evidencia a opção do legislador por uma política de imigração seletiva e com uma forte visão na segurança nacional. Tal percepção começa a mudar, a partir dos anos 1990, à medida que o Brasil ratifica acordos e tratados internacionais referentes a tratativas de imigrante. Atualmente, o arcabouço legal sobre o tema consta de 132 normas vigentes (até agosto de 2014), sendo quatorze leis, 22 portarias e 98 resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare).

No Brasil, o tema da imigração tem vindo à baila, sobretudo, pela prospecção de um novo regime demográfico do país (Camarano, 2014). Estimativas demográficas anteveem a contração e o envelhecimento da população brasileira nos próximos anos. Estudos prospectivos indicam a diminuição do contingente populacional a partir de 2035, inclusive da força de trabalho. A taxa de fecundidade, hodiernamente, atinge níveis abaixo da reposição populacional e, conseqüentemente, implica a tendência de redução

da população em idade ativa no futuro próximo.<sup>1</sup> O enfoque do novo regime demográfico brasileiro engloba, assim, tanto o tamanho da população quanto a estrutura etária, em meio a fenômenos sociais como a proliferação de famílias de filho único, a elevação da esperança de vida, o declínio e o envelhecimento da população.

Sem embargo de sua história como país receptor de imigrantes, números recentes mostram que a vinda de estrangeiros com intuito de permanência reduziu-se drasticamente nos dias de hoje. Apesar de a população brasileira ser dez vezes maior que aquela no início do século XX, o número de imigrantes no Brasil equivale a menos da metade do existente em 1900, segundo estimativa da Polícia Federal, chegando a pouco mais de 1,8 milhão de imigrantes regulares. Apesar do crescimento do fluxo migratório nos últimos anos, a taxa de imigrantes no Brasil persiste como uma das mais baixas do mundo.

A imigração contribui para inovar e dinamizar as economias no globo. Países com políticas migratórias arrojadas estão se valendo das habilidades dos imigrantes para se desenvolver e crescer. Além disso, os efeitos econômicos, sociais e culturais positivos, com a troca de conhecimento e técnica devido à coabitação do nacional com o estrangeiro, são inúmeros. Estudos indicam que economias que acolhem imigrantes obtêm melhorias sob a ótica da competitividade, da inovação, do crescimento econômico e da distribuição de renda (Collier, 2013; Hirschman, 2005). Do ponto de vista sociocultural, a presença do imigrante na sociedade promove a diversidade humana e cultural, e facilita o diálogo da nação com o mundo exterior cada vez mais globalizado. Pode ainda facilitar a instalação de empresas estrangeiras no Brasil e, com isso, a introdução de novas tecnologias no país, ou mesmo favorecer a exportação de produtos nacionais. Assim, o ordenamento jurídico que rege a entrada, a estada e a saída do imigrante apresenta-se como dimensão de análise essencial para constatar o nível de receptividade da sociedade ao estrangeiro.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo analisar comparativamente as duas propostas de alteração do Estatuto do Estrangeiro, as quais têm o intuito de tornar o Brasil mais atraente para os imigrantes e melhorar os procedimentos de entrada

---

1. Recentemente, o Ipea lançou publicação que trata dos novos dilemas demográficos no Brasil (Camarano, 2014). Recomenda-se, fortemente, a leitura do material para compreender melhor a situação populacional recente no país e suas implicações socioeconômicas.

destes. Pretende-se contribuir, em sua dimensão jurídica, para a adequação da política migratória à realidade social do Brasil. Espera-se, com este *Texto para Discussão*, auxiliar no debate político acerca da temática. Para tanto, fizemos uso do método comparativo no direito, com o objetivo de exercer quatro funções (Souto, 1956) do direito comparado: *i*) a função reformadora da ordem jurídica; *ii*) a função educativa, própria da ciência jurídica; *iii*) a função criadora, no instante em que surge nova matéria resultante da comparação, cabível de positivação, social ou normativa; e *iv*) a função interpretativa e integradora da ordem jurídica de um país, de acordo com o parâmetro existente na sua história.

Além do uso comum do direito comparado em normas positivadas, a sua aplicação é profícua, igualmente, na confrontação de conteúdo de possível positivação, tal qual explica Souto (1956, p. 129) ao conceituá-lo: direito comparado é o “estudo científico-valorativo dos princípios positivados ou de positivação possível em sistemas de conteúdos normativos de formas de coercibilidade”. No presente caso, a comparação da norma positiva com normas de possível positivação – representadas pelos dois projetos que tramitam no Congresso Nacional – se mostra naturalmente viável, por ser feita em fatos ou eventos semelhantes.

Indubitavelmente, os fatos e os eventos dos quais tratamos são os mesmos. A variável alterante é justamente o valor inserido a eles por intermédio da norma positivada e da proposta à positivação. Portanto, o estudo científico-valorativo desenvolvido, presentemente, procede à identificação de normas e princípios – positivos e de positivação possível – comuns. A partir disso, viabiliza, com mais cuidado, o conhecimento e, por conseguinte, a aplicação do direito pelos seus operadores, à medida que coadjuva a elaboração legislativa do Estado, por meio da comutação normativa.

Em razão da extensão da pesquisa aqui proposta, optamos pela sua divisão em três trabalhos, nos quais versaremos sobre todos os aspectos das propostas que tramitam no Congresso. Esta decisão reflete a necessidade de conformação ao padrão editorial de um *Texto para Discussão* do Ipea, no que tange aos limites de páginas. Neste primeiro trabalho, trataremos das seguintes questões: *i*) os princípios que norteiam as legislações para o estrangeiro e as propostas substitutivas que tramitam no Congresso; *ii*) os direitos e as garantias dos estrangeiros; *iii*) os deveres dos estrangeiros; e *iv*) as restrições e as limitações a eles impostas. No segundo texto, versaremos sobre: *i*) o processo de

naturalização do estrangeiro; *ii*) a condição jurídica dos asilados; *iii*) os institutos de repatriação, deportação e expulsão de estrangeiros; e *iv*) as infrações causadas por estes e suas respectivas sanções. Por fim, no terceiro estudo, discorreremos sobre: *i*) o registro civil e empresarial do estrangeiro; e *ii*) os vistos e os documentos de viagem.

Além desta introdução, este trabalho é dividido em quatro seções e a conclusão. Na seção 2, o objeto de comparação serão os princípios norteadores da legislação vigente e das propostas apresentadas no Congresso Nacional. A compreensão dos princípios norteadores faz-se de fundamental importância para a apreensão sistemática da norma vigente e de sua estrutura de ideias norteadoras de toda a legislação sobre o tema. A cognição acerca dos princípios norteadores propicia, inclusive, o desenlace dos problemas de lacunas na lei. Na seção 3, devotaremos nossa análise aos direitos e às garantias dos imigrantes no território nacional. Logo após, na seção 4, versaremos sobre os deveres dos imigrantes perante a sociedade brasileira. A seção 5 é dedicada às restrições e aos impedimentos que pesam sobre a atuação do estrangeiro. Por fim, a conclusão tem como função a comparação sistemática entre as quatro categorias aqui elaboradas, de forma a apresentar considerações finais sobre o tema, mediante crítica à legislação hodierna e às propostas que tramitam no Congresso Nacional.

## **2 PROPOSTAS DE PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LEGISLAÇÃO DE IMIGRANTES**

Segundo Espíndola (2002), o princípio jurídico sintetiza a estrutura que permeia um sistema de ideias, pensamentos ou normas, por meio de uma única ideia mestra, de que todas as outras ideias, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e/ou se subordinam. A função dos princípios no direito relaciona-se diretamente com a aplicação das normas e das regras, guia o seu aplicador em seu uso, e preenche lacunas, de forma neutra e geral, indiferentemente ao casuísmo (Carrió, 1990). Ou seja, os princípios norteadores de determinada legislação são regras de coesão que constituem as normas como um todo, um sistema de ideias que rege todas as demais normas referentes àquele conteúdo e rege as dimensões não previstas no corpo da norma, bem como subsidia deontologicamente a sua aplicação técnica por parte dos operadores do direito (juízes, procuradores, promotores, advogados etc.).

Sob o ponto de vista sociológico e político, os princípios regentes de uma temática refletem a dinâmica de poder entre os diversos agentes políticos interessados no assunto e influenciam a própria percepção de interesse destes agentes. No caso da mobilidade humana internacional, os interesses dos agentes nacionais podem ser representados pelo governo, em seus diversos órgãos públicos; pelos trabalhadores, representados pelas suas centrais sindicais; pelos empregadores, mediante suas entidades de classe; pela comunidade científica e tecnológica; e pela sociedade civil organizada, em sua totalidade.

No âmbito do governo federal, as áreas de políticas públicas relacionadas com o tema da imigração referem-se desde ao mercado de trabalho, e à segurança pública, alimentar e de saúde, até às relações comerciais e industriais, ao turismo, à educação, e à inovação científica e tecnológica. Neste complexo contexto político, a política nacional de imigração compreende o conjunto de ações relativas à alocação imperativa de valores oriundos destas áreas temáticas.

O legislador da norma vigente dos estrangeiros (Lei nº 6.815/1980), em seus princípios norteadores, optou por aplicar a legislação a princípios bastante amplos, sem delimitá-los, tais como *segurança nacional, organização institucional, interesses políticos, socioeconômicos e culturais e defesa do trabalhador nacional* (quadro 1). No entanto, nota-se claramente a preocupação com a agenda de segurança do território nacional e a forte percepção do estrangeiro como uma possível ameaça ao Estado nacional e suas instituições, bem como aos grupos políticos, econômicos, étnicos e religiosos, e ao trabalhador nacional. Tais princípios traduzem uma forte visão protecionista do problema político por parte do legislador, no contexto político em que a lei foi promulgada.

No contexto da Guerra Fria e da bipolarização do mundo, os regimes militares contribuíram para que a visão do estrangeiro como ameaça à ordem nacional preponderasse sobre as demais dimensões do tema, permitindo que os agentes públicos de segurança obtivessem mais recursos de poder no momento da formulação da política pública voltada para o estrangeiro no país. O descompasso da política burocrática dos anos 1980 em relação ao tema intensificou-se no contexto atual, demonstrando o desajuste da legislação com o contexto social e político. Apesar de o temor em relação ao terrorismo de cunho político e religioso ainda estar presente no imaginário de

gerentes públicos – e, de forma alguma, deva ser desconsiderado –, a realidade política de hoje é outra. A dinâmica de força burocrática tende ao equilíbrio de perspectivas das diversas áreas da política pública, conforme podemos perceber nos dois projetos de lei em questão.

No PL nº 5.655/2009, pode-se perceber a manutenção dos princípios regentes da legislação atual, porém ponderados pelos princípios de direitos humanos já contemplados pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e pelos acordos internacionais assinados pelo Brasil. A adoção dos direitos humanos como princípio norteador demonstra a preocupação em sintonizar a legislação para os estrangeiros com a Carta Magna, bem como representa a inserção da dimensão humanitária como norteadora da interpretação do texto da norma. A menção ao *fortalecimento das relações internacionais* é outro indício da preocupação com a condição humana e a dignidade do estrangeiro, sobretudo, nas situações de maior vulnerabilidade, como o caso dos refugiados e dos apátridas. A inserção deste princípio se coaduna com os princípios regentes da política externa brasileira (art. 4º da CF/1988), que vêm dando ênfase ao respeito aos regimes internacionais sobre o tema e à prática de uma política externa de cunho pacífico.

Desse modo, o PL nº 5.655/2009, de origem do Executivo, prevê a vinculação da legislação aos princípios norteadores da política nacional de migração. No que tange à formulação da política, o governo federal, desde a gestão Itamar Franco, em 1993, decretou ao CNIg a competência para formular a política de imigração (Brasil, 1993). Presidido pelo ministro do Trabalho e Emprego, o CNIg possui seu regimento interno deliberado pelos seus representantes legais, promulgado por meio da Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) nº 634/1996 (Brasil, 1996). Compete ao conselho, em sua plenária, a formulação dos objetivos para a elaboração da política de imigração.

Neste contexto, a proposta de nortear a aplicação do Estatuto do Estrangeiro segundo o Plano Nacional de Imigração – elaborado e executado pela CNIg – contribuiria para o aceleramento da conexão da legislação com o contexto socioeconômico em que o país se encontra. A composição do CNIg permite que a condução dos desafios criados pela imigração internacional seja capaz de mobilizar a ação política de forma célere e eficiente, com a representatividade e a pluralidade política que o conselho permite, por meio de representantes do governo, das organizações sindicais dos trabalhadores,

das entidades de classe dos empregadores e da sociedade civil organizada. O formato democrático do CNIg implica processo de tomada de decisão legitimada por parte dos grupos sociais interessados.

Igualmente à legislação atual, o PL nº 5.566/2009 tem em consideração o mercado de trabalho no Brasil. No entanto, o projeto vai além da proteção do trabalhador nacional, prevista no atual Estatuto do Estrangeiro, e contempla a demanda dos empregadores e de instituições científicas nacionais por estímulo à vinda e à admissão de mão de obra especializada, com o intuito de, respectivamente, solucionar problemas de gargalos produtivos e fomentar a inovação científica.

Em contrapartida, o PLS nº 288/2013 preferiu destacar minuciosamente os princípios norteadores do ordenamento jurídico para os imigrantes. Ele demonstra, similarmente ao PL nº 5.566/2009, o reajuste das posições de poder das percepções políticas na sociedade brasileira. A inserção de temas referentes aos direitos humanos assevera o revigoramento da concepção humanitária do tema. Neste contexto, o legislador mostra-se mais sensível aos temas de direitos humanos e coloca os direitos e os deveres do indivíduo imigrante no cerne da questão, por meio do repúdio à xenofobia, ao racismo e a outros tipos de preconceitos; da não criminalização da imigração; da receptividade às demandas de refugiados e da sua acolhida humanitária; do respeito aos direitos de reunião familiar do imigrante, de documentação e identificação, e de acesso a serviços públicos; e da garantia do direito de participação social do imigrante.

Quanto à dimensão da segurança nacional, o PLS nº 288/2013 remete o operador do direito ao respeito à *justiça internacional penal* e ao *combate ao crime organizado*. O dispositivo, dessa forma, expande a circunscrição da atuação da lei ao respeito aos tratados internacionais de combate ao tráfico de pessoas, ao terrorismo internacional, bem como ao tráfico de órgãos e de entorpecentes. A mudança de enfoque do dispositivo implica o soerguimento da visão preponderante na sociedade brasileira e nos grupos políticos de que se deve evitar a ideia de que o imigrante seja visto como uma ameaça. Não obstante, não se pode entender que há abdicação por parte do legislador do controle migratório. Este, ainda, faz-se necessário e indispensável, e sua dimensão continua presente na intenção do legislador de promover a *entrada regular* do imigrante e a *regularização imigratória*.

Coadunando-se com a perspectiva dominante no projeto de enfatizar o objeto da legislação no imigrante, o PLS nº 288/2013, diferentemente da lei atual e da proposta do Executivo, exclui de seus princípios a *proteção do trabalhador nacional*. A medida do legislador de igualar o imigrante regularizado com o trabalhador nacional fica ainda mais evidenciada com o acréscimo do princípio de “igualdade de tratamento e de oportunidade aos imigrantes, sem prejuízo de tratado mais benéfico que o disposto na lei” (Brasil, 2013b, art. 2º, X). Esta posição mostra o esforço envidado pelo legislador em tratar os direitos trabalhistas de uma forma transnacional, no qual tanto o trabalho nacional quanto o imigrante figuram em categorias semelhantes.

No entanto, faz-se mister ressaltar que tais preceitos continuam sujeitos à Lei Maior, no que respeita a cargos, funções e empregos privativos de brasileiros natos e/ou naturalizados. Dessa forma, o princípio de *igualdade de tratamento e de oportunidade* caracteriza-se como uma norma de eficácia contida, restrita pela regulamentação de diversas profissões e pela exigência de licenças específicas para a atuação do profissional. Além disso, a norma sofre de restrições de eficácias, permitindo apenas ao estrangeiro autorizado o exercício de atividade renumerada, sob pena de deportação. Estas e outras questões referentes às restrições de eficácias serão tratadas na próxima seção.

QUADRO 1  
Princípios norteadores

<p>Lei nº 6.815/1980 Estatuto do Estrangeiro</p> <p>Art. 2º: "Na aplicação desta lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional".</p>	<p>PL nº 5.655/2009 Iniciativa do Poder Executivo</p> <p>Art. 2º: "A aplicação desta lei deverá nortear-se pela política nacional de migração, garantia dos direitos humanos, interesses nacionais, socioeconômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais".</p> <p>Art. 4º: "A política imigratória objetivará, primordialmente, a admissão de mão de obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional, ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e geração de emprego e renda, observada a <i>proteção ao trabalhador nacional</i>" (grifo nosso).</p>	<p>PLS nº 288/2013 Iniciativa do Senado Federal</p> <p>Art. 2º: "A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios: I - interdependência, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, decorrentes de tratados dos quais o Brasil seja parte; II - repúdio à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da imigração; IV - não discriminação quanto aos critérios e procedimentos de admissão de imigrantes no território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização migratória; VI - acolhida humanitária; VII - incentivo à admissão de mão de obra especializada necessária ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e à geração de emprego e renda; VIII - facilitação de entrada temporária de estrangeiros a fim de estimular o comércio, o turismo, as relações internacionais e as atividades culturais, esportivas, científicas e tecnológicas; IX - garantia do direito a reunião familiar dos imigrantes; X - igualdade de tratamento e de oportunidade aos imigrantes, sem prejuízo de tratado mais benéfico que o disposto nessa lei; XI - integração dos imigrantes documentados ou regulares no trabalho e na sociedade brasileira mediante política pública específica; XII - acesso igualitário e livre aos serviços sociais, bens públicos, saúde, educação, justiça, trabalho, moradia, serviço bancário, emprego e previdência social; XIII - promoção e difusão dos direitos, liberdades, garantias e obrigações dos imigrantes; XIV - diálogo social na definição de políticas migratórias e promoção da participação dos imigrantes nas decisões públicas; XV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e livre-circulação de pessoas; XVI - cooperação internacional com Estados de origem, trânsito e destino de movimentos migratórios a fim de garantir maior proteção de direitos humanos dos migrantes; XVII - promoção da justiça internacional penal e combate ao crime organizado transnacional".</p>
--	---	--

Fonte: Brasil (1980; 2009; 2013b).  
Elaboração do autor.

### **3 PROPOSTAS DE DIREITOS E GARANTIAS PARA O IMIGRANTE**

A indispensabilidade dos direitos fundamentais à pessoa humana é pressuposto necessário para assegurar a todos uma existência digna, livre e igual. A CF/1988, em seu texto, prevê, assim, não apenas extensivo rol de direitos fundamentais a serem respeitados, mas também institui mecanismo de salvaguarda, remediação e garantia destes direitos, para que a incorporação no dia a dia do cidadão seja efetiva e eficaz. Derivados das contradições provenientes no âmbito da sociedade, os direitos fundamentais são: *i*) inalienáveis, ou seja, intransferíveis e inegociáveis; *ii*) imprescritíveis, não perdendo sua exigibilidade pela falta de uso; *iii*) irrenunciáveis; *iv*) limitáveis, isto é, não são absolutos e podem ser limitados em colisão com outro direito fundamental; e *v*) universais, ou seja, aplicados a todos os seres humanos.

A abrangência universal dos direitos fundamentais dá base, no Estatuto do Estrangeiro, ao princípio da igualdade de tratamento entre os estrangeiros residentes no país e os brasileiros. Como não poderia ser diferente, ambos os projetos de lei abarcam este mesmo princípio no seu corpo de lei. Consequentemente, direitos fundamentais, como a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, são assegurados e garantidos pelo legislador em respeito à Carta Maior de 1988 e aos acordos e tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. As duas propostas, tanto a de iniciativa do Executivo quanto a do Senado, convergem seu texto em consonância com a Magna Carta.

Vale ressaltar a preocupação do legislador em enfatizar em suas propostas o direito do estrangeiro e do imigrante à saúde e à educação. Neste sentido, ao estrangeiro fica, assim, garantido o direito de livre acesso às instituições públicas de educação e saúde, em seu caráter universal e gratuito, bem como a outras ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade que compreendam a seguridade social. Direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social são, dessa maneira, assegurados ao estrangeiro nos mesmos moldes em que são aos brasileiros, salvo dispositivos legais em contrário. Nesta lista de direitos e garantias, inserem-se, igualmente, os direitos econômicos e culturais previstos na Lei Maior. A proposta de iniciativa do Senado, neste mérito, vai além, ao assegurar também ao imigrante a formulação, por parte do poder público, de medidas destinadas a promover a sua integração social nas comunidades locais,

obrigando a União, os estados e os municípios ao dever de implementação de políticas públicas neste quesito.

Aos estrangeiros, similarmente, é reconhecido, tanto pelo Estatuto do Estrangeiro, como pelos dois projetos de lei, o tratamento igualitário ao nacional no direito de livre iniciativa e de exercício de atividade remunerada. Isto é, são garantidas ao estrangeiro a realização de negócios comerciais, a abertura de empresa e a contratação trabalhista, tal qual ao brasileiro. No entanto, a eficácia do direito de acesso ao trabalho é limitada no caso de acesso a cargos, empregos e funções públicas, conforme os requisitos em lei. O art. 12, § 3º, da CF/1988 reserva aos brasileiros natos os cargos de presidente, vice-presidente da República, presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), membros da carreira diplomática, oficiais das Forças Armadas e ministro da Defesa. Apesar desses casos, quaisquer discriminações em razão da nacionalidade de origem serão inconstitucionais.

Outrossim, quando trata da administração pública, a CF/1988, em seu art. 37, inciso I, dispõe que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei (Brasil, 1988).

Equitativamente, em conformidade com a lei, é lícita a admissão de estrangeiro como professor, técnico e cientista em universidade brasileira, consoante dispõe o art. 207, parágrafo § 2º, da CF/1988.

Presente nos três dispositivos normativos (quadro 2), o direito de reunião e associação é reconhecido ao estrangeiro. O que diferencia o direito de reunião do de associação é o caráter de permanência deste último. Ambos surgem da natureza social do ser humano e da sua capacidade de fazer política, como forma de resolução de conflitos pacificamente. Ao estrangeiro residente é reconhecido pelo Estatuto do Estrangeiro o direito de agrupamento, seja em caráter temporário, seja permanente.

O direito vale tanto para a associação ou reunião dos estrangeiros entre si quanto para a participação do estrangeiro em reuniões ou associações de nacionais.

O projeto de lei de iniciativa do Senado Federal alude a três direitos dos imigrantes que surpreendentemente não são citados pela legislação atual e pela proposta do Executivo, a saber, o direito à reunião familiar, o direito à proteção às vítimas de crimes transnacionais e o direito a remessas de divisas. Presentes no cotidiano das aplicações das decisões nacionais, os três direitos são originários de tratados e acordos internacionais dos quais o país é signatário.

A Resolução nº 36, de setembro de 1999, determina a concessão de visto temporário ou permanente a título de reunião familiar, conforme seus arts. 1º e 2º.

Art. 1º. O Ministério das Relações Exteriores poderá conceder visto temporário ou permanente, a título de reunião familiar, aos dependentes legais de cidadão brasileiro ou de estrangeiros residente temporário ou permanente no País, maior de 21 anos.

(...)

Art. 2º. Para o efeito do disposto nesta resolução, consideram-se dependentes legais:

- I – Filhos solteiros, menores de 21 anos, ou maiores que comprovadamente sejam incapazes de prover o próprio sustento;
- II – Ascendentes desde que demonstrada a necessidade efetiva de amparo pelo chamante;
- III – Irmão, neto ou bisneto se órfão, solteiro e menor de 21 anos, ou de qualquer idade quando comprovada a necessidade de prover o próprio sustento;
- IV – Cônjuge de cidadão brasileiro; e
- V – Cônjuge de estrangeiro residente temporário ou permanente no Brasil.

No caso do residente temporário, em consonância com o art. 3º, poderá ser invocado o direito à reunião familiar, caso a estada do estrangeiro seja superior a seis meses, vedado o exercício de atividade remunerada pelo dependente.

Ademais, o projeto de iniciativa do Senado traz à baila questões modernas no tratamento à mobilidade humana internacional no que tange ao combate aos crimes transnacionais, como tráfico internacional de pessoas e contrabando de migrantes. O dispositivo, mais uma vez, vem atualizar a legislação conforme acordos e tratados

internacionais dos quais o país é signatário. Entre eles, está o Protocolo de Palermo – Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças –, recepcionado na legislação brasileira pelo Decreto nº 5.017/2004 (Brasil, 2004). O projeto também está de acordo com o Decreto nº 7.901/2013, que aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Brasil, 2013a). O tráfico de pessoas, segundo estes dispositivos, é definido como:

o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. (...) o termo “exploração” incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos (Brasil, 2013b, art. 11, §§ 6 e 7).

Neste contexto, o legislador intenciona colocar no cerne dos direitos do estrangeiro o direito à proteção da vítima dos crimes de tráfico de pessoas, tendo em consideração o estado de vulnerabilidade social em que estes estrangeiros se encontram e a grave ameaça à vida, à integridade física e a sua dignidade a que foram submetidos.

O projeto do Senado está em harmonia com a Lei nº 4.131/1962, a qual disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior. A lei de 1962, em seu art. 2º, determina que ao capital estrangeiro que se investir no país será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas naquela lei (Brasil, 1962). O tratamento análogo entre o capital estrangeiro e o nacional, e a livre circulação sem taxação são reflexo do respeito nacional pelo direito internacional e pelos acordos e tratados dos quais o Brasil é signatário. A menção do legislador, na proposta do Senado, ao direito do imigrante de transferir recursos para seu país de origem demonstra a sensibilidade deste para o papel que as remessas de imigrantes têm no complemento da renda familiar do estrangeiro no exterior ou mesmo no pagamento de compromissos no país de origem.

**QUADRO 2**  
**Direitos e garantias dos estrangeiros**

<p>Lei nº 6.815/1980 Estatuto do Estrangeiro</p>	<p>PL nº 5.655/2009 Iniciativa do Poder Executivo</p>	<p>PLS nº 288/2013 Iniciativa do Senado Federal</p>
<p>Art. 95: "O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis".</p> <p>Art. 97: "O exercício de atividade remunerada e a matrícula em estabelecimento de ensino são permitidos ao estrangeiro com as restrições estabelecidas nesta lei e no seu regulamento".</p> <p>Art. 104: "O portador de visto de cortesia, oficial ou diplomático, só poderá exercer atividade remunerada em favor do Estado estrangeiro, organização ou agência internacional de caráter intergovernamental a cujo serviço se encontra no País, ou do governo ou de entidade brasileira, mediante instrumento internacional firmado com outro governo que encerre cláusula específica sobre o assunto.</p> <p>§ 1º O serviço com visto de cortesia só poderá exercer atividade remunerada a serviço particular de titular de visto de cortesia, oficial ou diplomático.</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º Ao titular de quaisquer dos vistos referidos neste artigo não se aplica o disposto na legislação trabalhista brasileira".</p> <p>Art. 108: "É lícito aos estrangeiros associarem-se para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência, filiar-se a clubes sociais e desportivos, e a quaisquer outras entidades com iguais fins, bem como participarem de reunião comemorativa de datas nacionais ou acontecimentos de significação patriótica".</p>	<p>Art. 5º: "Ao estrangeiro residente no Brasil, permanente ou temporário, são assegurados os direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição, em especial:</p> <p>I - a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade;</p> <p>II - os direitos civis e sociais reconhecidos aos brasileiros;</p> <p>III - a liberdade de circulação no território nacional;</p> <p>IV - o direito de reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustre outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo exigido prévio aviso à autoridade competente;</p> <p>V - o direito de associação para fins lícitos, nos termos da lei;</p> <p>VI - o direito à educação;</p> <p>VII - o direito à saúde pública;</p> <p>VIII - os direitos trabalhistas e de sindicalização, nos termos da lei; e</p> <p>IX - o acesso à justiça, inclusive a gratuita.</p> <p>Parágrafo único. São estendidos aos estrangeiros, independentemente de sua situação migratória, observado o disposto no art. 5º, caput, da Constituição:</p> <p>I - o acesso à educação e à saúde;</p> <p>II - os benefícios decorrentes do cumprimento das obrigações legais e contratuais concernentes à relação de trabalho, a cargo do empregador; e</p> <p>III - as medidas de proteção às vítimas e às testemunhas do tráfico de pessoas e do tráfico de migrantes".</p>	<p>Art. 3º: "Ao imigrante é garantida, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como assegurados:</p> <p>I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;</p> <p>II - direito à liberdade de circulação no território nacional;</p> <p>III - direito à reunião familiar dos imigrantes com seus cônjuges e companheiros, filhos e familiares dele dependentes;</p> <p>IV - medidas de proteção às vítimas e testemunhas de tráfico de pessoas e de migrantes;</p> <p>V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a seu país de origem, observada a legislação aplicável;</p> <p>VI - direito de reunião para fins pacíficos;</p> <p>VII - direito de associação para fins lícitos;</p> <p>VIII - acesso aos serviços públicos de saúde e de assistência social, nos termos da lei;</p> <p>IX - amplo acesso à justiça, inclusive com concessão de gratuidade, desde que cumpridos os requisitos legais;</p> <p>X - acesso à educação;</p> <p>XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador;</p> <p>XII - medidas destinadas a promover a integração do imigrante nas respectivas comunidades locais.</p> <p>Parágrafo único</p> <p>Os direitos e garantias previstos nesta lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição, independentemente da situação migratória, e não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja parte, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade".</p>

Fonte: Brasil (1980; 2009; 2013b).  
Elaboração do autor.

## 4 PROPOSTA DE DEVERES

Os deveres constitucionais prescritos ao cidadão reverberam e inferem imediatamente nos direitos fundamentais de que estes dispõem no convívio social. Decorrem do endosso à dignidade humana e aos próprios direitos fundamentais. A fim de que os direitos anuídos ao cidadão sejam assegurados, o ordenamento jurídico carece de instituir deveres para obstar descomedimentos na vida em sociedade e colisões entre direitos dos indivíduos. Consequentemente, por derivar do consórcio social, os deveres legais precisam ser observados e praticados por todos os indivíduos, nacionais ou estrangeiros, que integram – quer em caráter temporário, quer permanente – o corpo social.

Dessa forma, a subordinação ao cumprimento da legislação do país, o acato aos direitos dos outros indivíduos, sejam brasileiros, sejam estrangeiros, e a obrigação de tratar com respeito e solidariedade a todos são alguns dos principais fundamentos dos deveres daqueles que se encontram no território nacional. A boa convivência social vai além do respeito interpessoal e entende o espaço coabitado e os bens partilhados coletivamente. Sendo assim, brasileiros e estrangeiros devem, em solo nacional, zelar pelos bens públicos, por meio da preservação do patrimônio histórico-cultural, do meio ambiente e dos recursos naturais. O domínio público sobre bens resulta da vida em sociedade e do pertencimento destes bens pelo público em geral. O caráter indivisível, não exclusivo e não rival do bem público induz à imprescindibilidade de sua utilização incessantemente com fins comuns determinados.

Por conseguinte, ao estrangeiro atribuem-se os mesmos deveres ao nacional, além de outros oriundos de seu ensejo e colocação na sociedade brasileira. Resumidamente, em decorrência de sua situação extraordinária no território nacional, os estrangeiros têm quatro obrigações adicionais, conforme a seguir.

- 1) *Manter as autoridades públicas esclarecidas sobre fatos jurídicos que possam incidir em sua situação legal*, como a aquisição de nova nacionalidade, ou, no caso de deportados e criminosos, as mudanças de domicílio e de atividades. Hodiernamente, a legislação orienta-se de sorte demasiadamente austera, ao compelir todos os estrangeiros registrados no país a informarem qualquer mudança de residência ou de domicílio. Diferentemente, a proposta do Executivo exige a comunicação de alteração de domicílio ou de residência apenas ao estrangeiro posto em liberdade

ou cuja prisão ainda não tenha sido declarada – como nos casos de suspensão da pena por concessão de *sursis*, livramento condicional ou progressão de pena. Em tais casos, o estrangeiro deverá prestar outras informações, como as atividades que vem exercendo e o andamento das condições a ele impostas pela autoridade legal. Por fim, ao indivíduo deportado, enquanto estiver em território nacional, segundo o PL nº 5.655/2009, igualmente, pesaria a determinação de prestar informações, semanalmente, à autoridade legal sobre seu paradeiro e atividades exercidas, tal qual na hipótese do estrangeiro posto em liberdade.

- 2) *Prestar contas à Justiça*, no caso de deportados e de estrangeiros criminosos em *sursis* e liberdade condicional, ou estrangeiro condenado, mas sem a prisão decretada. Como corolário da dimensão anterior, a prestação de contas à Justiça caracteriza-se como dever tanto dos cidadãos brasileiros como dos estrangeiros. A execução das demandas judiciais, o comparecimento ao juízo mediante citação e o cumprimento de penas são alguns dos exemplos das obrigações que recaem sobre o estrangeiro. Entre estas obrigações, inclui-se a entrega de documentos de identidade concedidos pela autoridade brasileira, à época da saída do país do deportado ou expulso.
- 3) *Identificar-se e registrar-se*, quando a legislação assim estabelecer. Tanto presentemente como nas propostas de leis aqui analisadas, o Ministério da Justiça (MJ) detém a competência e a atribuição de registrar e conceder documento de identificação aos estrangeiros no país. Não há dissemelhança entre a lei atual e as propostas que tramitam no Congresso Nacional, neste quesito. Não obstante, o PL nº 5.655/2009 flexibiliza o processo de identificação, ao revogar os dispositivos que obrigam a apresentação somente de documentos originais, quando demandada a identificação por autoridades nacionais. Nestas circunstâncias, o projeto determina apenas que o estrangeiro comprove de forma efetiva a sua estada regular no país, podendo, assim, apresentar fotocópia de documentos em caso de abordagem policial em via pública, por exemplo.
- 4) *Cumprir formalidades e cerimônias*. O ato diplomático e oficial entre governos é repleto de formalidades, cerimônias e protocolos que visam à troca de condolências e à demonstração de reciprocidade de apreço e estima entre os representantes dos governos estrangeiros. Para tanto, o cumprimento de formalidades e cerimônias são praxis indispensáveis às relações diplomáticas e consulares. Dessa maneira, no caso de vistos diplomático, oficial ou de cortesia, em situação de estada no país superior a noventa dias, a autoridade nacional responsável pela expedição do documento de permissão é o Ministério das Relações Exteriores, e não o MJ.

Aferindo-se os projetos de lei com a norma hodierna, apreende-se que o projeto de lei de iniciativa do Senado silencia sobre os deveres do imigrante. Não obstante a preferência por parte do legislador em não tratar sobre a matéria, as incumbências que recaem sobre o imigrante ainda assim permanecem, visto que a interpretação sistemática do ordenamento jurídico nacional induz a obediência do estrangeiro aos princípios fundamentais que regem a todos no território brasileiro. Neste contexto, a abstenção dos deveres do imigrante no corpo do projeto predispõe maior liberdade de ação aos órgãos reguladores do tema. Ou seja, dispor sobre a regulamentação do conteúdo é responsabilidade que pesa sobre o chefe do Poder Executivo, mediante decreto; o MJ e o MTE, por meio de portarias; bem como o CNIg – no caso do imigrante – e o Conare – no caso do refugiado –, por intermédio de resoluções.

Por sua vez, o PL nº 5.655, comparado à Lei nº 6.815/1980 (quadro 3), vai em direção da flexibilização de normas e da atualização da legislação a dispositivos de controle mais modernos. A burocracia estatal é simplificada e acelerada com as benesses dos avanços tecnológicos. Outrossim, o projeto reporta o corpo de lei à prática já vigente e instituída pelos vários decretos, portarias e resoluções em vigor, não apresentando grandes alterações nesta seara.

### QUADRO 3 Deveres do imigrante

<p>Lei nº 6.815/1980 Estatuto do Estrangeiro</p>	<p>PL nº 5.655/2009 Iniciativa do Poder Executivo</p>
<p>Art. 96: "Sempre que lhe for exigido por qualquer autoridade ou seu agente, o estrangeiro deverá exhibir documento comprobatório de sua estada legal no território nacional.</p> <p>Parágrafo único. Para os fins deste artigo e dos artigos 43, 45, 47 e 48, o documento deverá ser apresentado no original".</p> <p>Art. 102: "O estrangeiro registrado é obrigado a comunicar ao Ministério da Justiça a mudança do seu domicílio ou residência, devendo fazê-lo nos 30 (trinta) dias imediatamente seguintes à sua efetivação".</p> <p>Art. 103: "O estrangeiro que adquirir nacionalidade diversa da constante do registro (art. 30), deverá, nos noventa dias seguintes, requerer a averbação da nova nacionalidade em seus assentamentos".</p> <p>Art. 104: "§ 2º A missão, organização ou pessoa, a cujo serviço se encontra o serviçal, fica responsável pela sua saída do território nacional, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data em que cessar o vínculo empregatício, sob pena de deportação do mesmo."</p>	<p>Art. 6º: "O estrangeiro deverá comprovar sua estada regular no território nacional sempre que exigido por autoridade policial ou seu agente".</p> <p>Art. 17: "O apátrida, para obtenção do visto, deverá apresentar prova oficial de que poderá regressar ao país de residência ou de procedência, ou ingressar em outro país, salvo impedimento reconhecido pelo Ministério das Relações Exteriores".</p> <p>Art. 62: "A empresa transportadora deverá verificar a documentação exigida do estrangeiro por ocasião do seu embarque no exterior, ficando aquela responsável pela retirada do estrangeiro no caso de irregularidade verificada na ocasião de sua chegada, sem prejuízo da aplicação do disposto no art. 149, incisos VII e VIII".</p> <p>Art. 70 "O estrangeiro admitido na condição de temporário, exceto em relação ao inciso II do <i>caput</i> do art. 21, de permanente ou de asilado é obrigado a proceder sua identificação e registro no Ministério da Justiça, dentro dos trinta dias seguintes à entrada ou concessão do asilo, observadas as disposições regulamentares.</p> <p>§ 1º O registro do estrangeiro que tiver obtido a prorrogação do prazo de permanência, a residência ou a transformação do seu visto para permanente deverá ser efetuado no prazo de trinta dias contados da publicação do respectivo ato no Diário Oficial".</p> <p>Art. 71: "O titular de visto diplomático, oficial ou de cortesia, acreditado junto ao governo brasileiro, deverá registrar-se no Ministério das Relações Exteriores.</p> <p>§ 1º O titular de visto de que trata o <i>caput</i>, não acreditado junto ao governo brasileiro, deverá proceder ao registro somente se o prazo de estada no País for superior a noventa dias.</p> <p>§ 2º O estrangeiro titular de passaporte diplomático, oficial ou de serviço que ingresse no País mediante acordo de dispensa de visto deverá proceder ao registro mencionado no <i>caput</i> sempre que sua estada no Brasil for superior a noventa dias".</p> <p>Art. 75: "O estrangeiro que adquirir nacionalidade diversa da constante do registro previsto no art. 70 deverá, no prazo de noventa dias, requerer a averbação da nova nacionalidade em seus assentamentos".</p> <p>Art. 80: "Será cancelado o registro do estrangeiro nas seguintes hipóteses: (...) III – saída do território nacional em caráter definitivo, com renúncia expressa ao direito de retorno previsto no art. 82; (...)</p> <p>§ 2º Na hipótese do inciso III do <i>caput</i>, o estrangeiro deverá entregar o documento de identidade à Polícia Federal e deixar o território nacional dentro de trinta dias".</p> <p>Art. 107: "Enquanto não se efetivar a deportação, o deportando deverá comparecer semanalmente ao órgão competente do Ministério da Justiça para informar sobre seu endereço, atividades e o cumprimento das condições impostas".</p> <p>Art. 117: "O estrangeiro, posto em liberdade ou cuja prisão não tenha sido decretada, deverá comparecer semanalmente à Polícia Federal para informar sobre seu endereço, atividades e cumprimento das condições que lhe forem impostas".</p>

Fonte: Brasil (1980; 2009).  
Elaboração do autor.

## 5 PROPOSTA DE RESTRIÇÕES E IMPEDIMENTOS

Entre as seções de exame metodologicamente criadas nesse trabalho, esta possivelmente é a que encontra o maior grau de mudanças entre a norma vigente e os projetos de lei. Por esta razão, decidimos realizar a análise comparativa de maneira distinta. Esta seção será organizada de tal forma que inicialmente apresentemos a legislação em vigor para, posteriormente, compará-la com os projetos em trâmite no Congresso, sem olvidar as normas supralégais, que permanecem inalteradas, em caso de provável promulgação de um dos projetos. Dessa maneira, pretendemos acentuar os dispositivos normativos que se conservam e aqueles que são revogados em hipótese de aprovação de um dos projetos.

De mais a mais aos direitos e aos deveres do estrangeiro, incidem sobre este impedimentos e restrições segundo a natureza de seu *status* no país e do visto que lhe foi outorgado. Adicionais restringimentos e interdições, do mesmo modo, são impostos com base no princípio da soberania nacional e da prioridade do interesse público. Alguns destes dispositivos, aliás, constam na norma maior.

Independentemente da norma ou do projeto de norma aqui analisado, a CF/1988 fixa impedimentos aos estrangeiros, assentada na primazia nacional. Neste sentido, o art. 14, § 2º, da CF determina que “não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros” (Brasil, 1988), consentindo exclusivamente ao nacional a dimensão cidadã do voto. Portanto, conforme dispositivo supralegal, o impedimento do voto ao estrangeiro prossegue incólume.

Presentemente, as restrições e os impedimentos impostos pelo Estatuto do Estrangeiro correspondem a pleitos enleados aos princípios do livre exercício profissional e da soberania nacional. Aquele se refere ao art. 5º, inciso XIII, da CF/1988, e estabelece que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”; este faz alusão ao art. 4º, inciso I, da CF/1988, e decreta que “a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: a independência nacional” (Brasil, 1988).

No que tange ao livre exercício profissional, o estrangeiro creditado no Brasil possui, conforme a autorização do Estado, *status* jurídico de acordo com a natureza das

atividades que praticará em solo nacional. Assim, os restringimentos e as interdições que pesam sobre o estrangeiro são emanados dos limites da categoria em que se enquadra e em que seus vistos autorizam atuar. Segundo a legislação vigente, o estrangeiro em situação de turismo não poderá exercer trabalho remunerado. Da mesma forma, os portadores de vistos temporários para exercer atividade com vínculo com empresa ou agência estrangeira tão somente podem exercer trabalho remunerado com fonte pagadora estrangeira, sendo vedado o vínculo empregatício com instituições nacionais. A mesma restrição recai sobre qualquer temporário admitido, sob o regime de um contrato, que só poderá deter vínculo com o contratante, cabendo ao MTE analisar permissões em casos divergentes. Aos portadores de visto diplomático, oficial ou de cortesia fica restrito o exercício de atividade apenas em favor do Estado estrangeiro, sendo vedado vínculo empregatício com entidade nacional.

A legislação, do mesmo modo, veda ao titular de visto temporário o estabelecimento de firma individual, ou o exercício de cargo ou função de administrador, gerente ou administrador de sociedade comercial ou civil, podendo somente se inscrever em entidade de classe reguladora de profissão de forma temporária, tal qual sua situação de permanência regulamentada no país.

Ao estrangeiro com visto permanente pesam restrições referentes à necessidade do exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional. Nestas situações, cabe ao MJ, ouvindo o MTE, a resolução de casos excepcionais e o aval de mudança de domicílio e residência, bem como o exercício de atividade em outra região do território nacional.

No tocante às restrições ao livre exercício de atividade pelo estrangeiro, ambos os projetos de lei preservam a lógica da legislação vigente, adaptando congruentemente seus dispositivos normativos a alguns vistos autorizativos de estada, temporária, no território nacional. O PL nº 5.655/2009, por exemplo, delimita as atividades dos portadores de visto temporário para artista e desportista; para ministro de confissão religiosa; e para o tratamento de saúde. Seguindo o fundamento vigente, o PL concatena a circunscrição da atividade do imigrante à finalidade do visto que possui. A proposta do Senado, por sua vez, apresenta restrições de exercício de atividades conforme a natureza do visto de que o estrangeiro é titular, limitando-se a vedar o exercício de atividade remunerada pelos portadores de visto de turismo e negócio. Ela restringe a fonte de pagamento

dos portadores de vistos de negócio e de cortesia aos pagamentos do governo ou de empregador brasileiro a título de diária, ajuda de custo e despesa de viagem; e custos de viagem e pagamento de atividade realizada, para o portador do visto diplomático.

A novidade nos projetos de lei é a introdução do visto temporário para trabalhador, em atividade de caráter provisório, com o desígnio de treinamento ou capacitação profissional; de assistência técnica ou transferência de tecnologia; pesquisa; trabalho marítimo ou de técnico embarcado; trabalho voluntário; administrador, gerente, diretor ou executivo de sociedade, de grupo ou de conglomerado econômico; de fundação e de entidade sem fins lucrativos; e professor, técnico ou cientista aprovado em concurso público em instituição pública de ensino ou de pesquisa científica e tecnológica.

Vale destacar, em ambos os PLs, a inserção do dispositivo que consente com a concessão de visto temporário para tratamento de saúde. Nada obstante à alusão deste visto pelo PLS nº 288/2013, o PL de iniciativa do Executivo estende-se a conter a aquiescência ao tratamento tão somente a estabelecimento de saúde privado, pelo prazo máximo de um ano, podendo ser prorrogado pelo tempo em que durar o tratamento. Em todo o caso, é vedada a prática de atividade remunerada, tal qual em todos os outros vistos temporários, com exceção, obviamente, daquele concedido na categoria de trabalho temporário.

Em relação aos impedimentos que constroem o estrangeiro, a Lei nº 6.815/1980 enumera em seu art. 106 o rol de proibitivos ao estrangeiro. Substancialmente, os óbices efluem de matérias de interesse nacional, em que o legislador considerou importante reservar a nacionais atividades estratégicas, sob a alegação de proteger áreas de segurança; obstar influência cultural e política externa indesejada; e conservar o controle das riquezas naturais do país.

Deste modo, veda-se ao estrangeiro, por tratar-se de atividades estratégicas:

- ser proprietário, armador, ou comandante de navio nacional, inclusive de navegação fluvial e lacustre;
- ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira, com as devidas ressalvas legais;
- ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais; e

- possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar.

No intuito de preservar a autonomia política nacional e reter a livre determinação do povo brasileiro, fica interdito ao estrangeiro:

- ser proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie, e de empresas de televisão e radiodifusão; sócio ou acionista de sociedade proprietária destas empresas; bem como responsável, orientador, intelectual ou administrador destas empresas;
- participar da administração ou da representação de sindicato ou associações profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;
- prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, e também aos estabelecimentos de internação coletiva;
- constituir entidades associativas para fins culturais, religiosos, recreativos ou assistenciais com mais de metade de associados estrangeiros, sem a prévia autorização do MJ, conforme o art. 108 do Estatuto do Estrangeiro; e
- exercer atividade de natureza política, ou se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, por meio da organização, da criação ou da manutenção de sociedades ou quaisquer entidades de caráter político, bem como na organização de desfiles, passeatas, comícios e reuniões desta natureza, de acordo com o art. 107 da Lei nº 6.815/1980.

Por fim, com fundamento na conservação e no controle das riquezas nacionais, é vedado ao estrangeiro obter concessão ou autorização para a pesquisa, a prospecção, a exploração e o aproveitamento das jazidas, das minas e demais recursos minerais, e dos potenciais hidráulicos.

Para mais, o Estatuto do Estrangeiro expõe grau de discricionariedade e arbitrariedade concedidas ao MJ, mediante oportunidade e conveniência, para obstar conferências, congressos, e exposições artísticas e folclóricas realizadas por estrangeiro. A prerrogativa facultada consiste do princípio do interesse nacional e se coaduna com o momento político à época, em que havia o receio da penetração de ideologias externas no território nacional. Tal qual incidia sobre o nacional, sob a legislação à época, as restrições aos direitos fundamentais às liberdades de pensamento, consciência, manifestação, opinião, crença, culto e religião, entre outras, repercutem o nível de autoritarismo da lei aplicada.

Esse e outros impedimentos – como a proibição de mudança de domicílio ou residência e de exercício de atividade exteriormente à região designada – são revogados por ambos os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional. Os dispositivos que conferem poder ao ministro da Justiça se encontram em desuso, hodiernamente, e não demonstram plausibilidade de sua manutenção em uma sociedade com sistema político democrático consolidado.

Em relação aos impedimentos, o PL nº 5.655/2009, assim como o Estatuto do Estrangeiro, reconhece a excitabilidade da atuação de estrangeiro em áreas estratégicas, considerando-se o interesse nacional. Todavia, prossegue na questão consentindo maleabilidade das regras por parte dos órgãos competentes. Assim, a decisão tomada pelo aplicador da norma assenta à dicotomia entre a conveniência nacional e o direito do estrangeiro ao livre exercício de atividade. A escolha do legislador por essa via de regulamentação denotaria, por conseguinte, a paridade de força entre os grupos de interesse envolvidos na temática, transmitindo à autoridade competência para a deliberação terminativa, mediante estudo e projeto que definam a atividade a ser exercida. Em se tratando da Amazônia Legal, o PL nº 5.655/2009 indica nominalmente os órgãos competentes para conceder a autorização específica no caso de atividade em áreas indígenas, homologadas ou não, e áreas ocupadas por quilombolas ou por comunidade tradicional. Portanto, a atuação estrangeira, nestas regiões, é condicionada ao aval do MJ e do Ministério da Defesa ou da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, sob pena de perda do visto e expulsão do país. A autorização será concedida por período determinado, sujeita a prorrogação.

Por sua vez, o PL nº 5.655/2009 silencia acerca dos impedimentos legais à atuação do estrangeiro, apenas restringindo o direito à livre atividade conforme a finalidade do visto à estada do estrangeiro no país. A preferência do legislador por omitir os impedimentos vigentes na legislação indica extenuação do mérito do princípio do interesse nacional e dos grupos de interesses que o abraçam nas decisões do tema. Contudo, tal fato meramente sugere o ânimo do legislador, não significando, de maneira nenhuma, a total revogação dos impedimentos oriundos do interesse nacional, visto que o fundamento da soberania figura entre o rol de princípios que regem a República Federativa do Brasil, na CF/1988. O quadro 4 compara os impedimentos e as restrições previstos na legislação atual e nas propostas em trâmite no Congresso Nacional.

**QUADRO 4**  
**Impedimentos e restrições**

<p>Lei nº 6.815/1980 Estatuto do Estrangeiro</p>	<p>PL nº 5.655/2009 Iniciativa do Poder Executivo</p>	<p>PLS nº 288/2013 Iniciativa do Senado</p>
<p>Art. 98: "Ao estrangeiro que se encontra no Brasil ao amparo de visto de turista, de trânsito ou temporário de que trata o artigo 13, item IV, bem como aos dependentes de titulares de quaisquer vistos temporários é vedado o exercício de atividade remunerada. Ao titular de visto temporário de que trata o artigo 13, item VI, é vedado o exercício de atividade remunerada por fonte brasileira".</p> <p>Art. 99: "Ao estrangeiro titular de visto temporário e ao que se encontra no Brasil na condição do artigo 21, § 1º, é vedado estabelecer-se com firma individual, ou exercer cargo ou função de administrador, gerente ou diretor de sociedade comercial ou civil, bem como inscrever-se em entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada".</p> <p>Art. 100: "O estrangeiro admitido na condição de temporário, sob regime de contrato, só poderá exercer atividade junto à entidade pela qual foi contratado, na oportunidade da concessão do visto, salvo autorização expressa do Ministério da Justiça, ouvido o Ministério do Trabalho".</p> <p>Art. 101: "O estrangeiro admitido na forma do artigo 18, ou do artigo 37, § 2º, para o desempenho de atividade profissional certa, e a fixação em região determinada, não poderá, dentro do prazo que lhe for fixado na oportunidade da concessão ou da transformação do visto, mudar de domicílio nem de atividade profissional, ou exercê-la fora daquela região, salvo em caso excepcional, mediante autorização prévia do Ministério da Justiça, ouvido o Ministério do Trabalho, quando necessário".</p>	<p>Art. 20: "O visto de turismo e negócio não admite o exercício de atividade remunerada ou vínculo empregatício no Brasil, ressalvado o pagamento e ajuda de custo, diária ou despesa de viagem".</p> <p>Art. 24: "O titular do visto de estudo poderá exercer atividade remunerada em regime de tempo parcial na forma do regulamento, mediante autoridade prévia".</p> <p>Art. 25: "O visto de artista ou desportista destina-se ao estrangeiro que ingresse no Brasil para apresentação ou competições, vedado o estabelecimento de vínculo empregatício, ressalvado o recebimento de cachê, ajuda de custo, prêmio ou participação em evento de ingressos".</p> <p>Art. 26: "O visto temporário de trabalho sem vínculo empregatício poderá ser concedido ao estrangeiro que venha ao Brasil para o exercício de atividade laboral, pelo prazo de até um ano, prorrogável por igual período, desde que comprove a necessidade do trabalho do estrangeiro no Brasil, conforme o disposto em regulamento.</p> <p>§ 1º O visto de que trata este artigo não admite o estabelecimento de vínculo empregatício no Brasil, o exercício de atividade remunerada por fonte brasileira e a sua transformação em permanente, sem prejuízo da concessão de outro visto ou autorização de residência na forma desta lei".</p> <p>Art. 31: "O visto de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência estrangeira de notícia será concedido por até quatro anos, prorrogáveis enquanto o estrangeiro permanecer na atividade correspondente".</p>	<p>Art. 9º: "É vedado ao beneficiário de visto de turismo e de negócios exercer atividade remunerada no Brasil.</p> <p>Parágrafo único. O beneficiário de visto de negócios poderá receber pagamentos do governo ou de empregador brasileiro a título de diária, ajuda de custo e outras despesas com a viagem".</p> <p>Art. 14: "O portador de visto de cortesia é empregado particular de portador de visto diplomático e somente poderá exercer atividade remunerada para a pessoa pela qual foi contratado".</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Lei nº 6.815/1980 Estatuto do Estrangeiro</p> <p>Art. 104: "O portador de visto de cortesia, oficial ou diplomático só poderá exercer atividade remunerada em favor do Estado estrangeiro, organização ou agência internacional de caráter intergovernamental a cujo serviço se encontre no País, ou do governo ou de entidade brasileiros, mediante instrumento internacional firmado com outro Governo que encerre cláusula específica sobre o assunto".</p> <p>Art. 105: "Ao estrangeiro que tenha entrado no Brasil na condição de turista ou em trânsito é proibido o engajamento como tripulante em porto brasileiro, salvo em navio de bandeira de seu país, por viagem não redonda, a requerimento do transportador ou do seu agente, mediante autorização do Ministério da Justiça".</p> <p>Art. 106: "É vedado ao estrangeiro: I - ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive nos serviços de navegação fluvial e lacustre; II - ser proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie, e de empresas de televisão e de radiodifusão, sócio ou acionista de sociedade proprietária dessas empresas; III - ser responsável, orientador intelectual ou administrativo das empresas mencionadas no item anterior;</p>	<p>PL nº 5.655/2009 Iniciativa do Poder Executivo</p> <p>Parágrafo único. O visto de que trata o caput não admite o estabelecimento de vínculo empregatício no Brasil, o exercício de atividade remunerada por fonte brasileira e a transformação em permanente, sem prejuízo da concessão de outro visto ou autorização de residência na forma desta lei".</p> <p>Art. 32: "O visto de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de ordem ou de congregação religiosa poderá ser concedido por até quatro anos prorrogáveis enquanto durar a missão no Brasil e transformado em permanente pelo Ministério da Justiça, a qualquer tempo, após transcorrido o prazo da primeira prorrogação, desde que devidamente justificado o pedido. Parágrafo único. Ao titular do visto a que se refere o caput é vedado o exercício de atividade remunerada".</p> <p>Art. 33: "O visto para tratamento de saúde poderá ser excepcionalmente concedido por até um ano, ouvido o Ministério da Saúde, extensivo a um acompanhante, admitindo-se a prorrogação enquanto durar o tratamento. § 1º A concessão de que trata o caput é exclusiva para tratamento de caráter privado, sendo vedada a utilização de recursos do Sistema Único de Saúde. § 2º Ao detentor do visto a que se refere o caput é vedado o exercício de atividade remunerada".</p>	<p>PLS nº 288/2013 Iniciativa do Senado</p>
--	---	---

(Continua)

(Continuação)

<p>Lei nº 6.815/1980 Estatuto do Estrangeiro</p> <p>IV - obter concessão ou autorização para a pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica;</p> <p>V - ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira, ressalvado o disposto na legislação específica;</p> <p>VI - ser corretor de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro;</p> <p>VII - participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;</p> <p>VIII - ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais;</p> <p>IX - possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar, salvo reciprocidade de tratamento, e</p> <p>X - prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, e também aos estabelecimentos de internação coletiva.</p> <p>§ 1º - O disposto no item I deste artigo não se aplica aos navios nacionais de pesca.</p> <p>§ 2º - Ao português, no gozo dos direitos e obrigações previstos no Estatuto da Igualdade, apenas lhe é defeso:</p> <p>a) assumir a responsabilidade e a orientação intelectual e administrativa das empresas mencionadas no item II deste artigo;</p> <p>b) ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive de navegação fluvial e lacustre, ressalvado o disposto no parágrafo anterior; e</p> <p>c) prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares".</p>	<p>PL nº 5.655/2009 Iniciativa do Poder Executivo</p> <p>Art. 37: "O empregado portador de visto de cortesia somente poderá exercer atividade remunerada para a missão, organização ou pessoa, em nome de Estado estrangeiro pela qual foi contratado".</p> <p>Art. 45: "A concessão do visto permanente ou da residência permanente para investidor estrangeiro de que trata o art. 34, inciso V, poderá, excepcionalmente, ser condicionada ao exercício de atividade certa por prazo não superior a três anos, contado a data de entrada do estrangeiro no País ou da concessão de residência permanente.</p> <p>Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput não poderá o estrangeiro mudar de atividade, salvo autorização prévia do Ministério da Justiça, após ouvido o Ministério do Trabalho e Emprego".</p> <p>Art. 66: "Não se concederá visto ou residência ou não se permitirá a entrada no País do estrangeiro:</p> <p>I - condenado ou processado em outro país por crime doloso, possível de extradição segundo a lei brasileira;</p> <p>II - considerado nocivo ao interesse nacional;</p> <p>III - expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada;</p> <p>IV - menor de dezoito anos, desacompanhado do responsável legal ou sem sua autorização expressa, conforme previsto em legislação específica; ou</p> <p>V - portador de documento falsificado ou sem documento válido para entrada.</p>	<p>PLS nº 288/2013 Iniciativa do Senado</p>
--	--	---

(Continua)

<p>(Continuação)</p> <p>Lei nº 6.815/1980 Estatuto do Estrangeiro</p> <p>Art. 107: "O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propagação ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem; II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a ideias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país; III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica ao português beneficiário do Estatuto de Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos".</p> <p>Art. 108: "É lícito aos estrangeiros associarem-se para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência, filiar-se a clubes sociais e desportivos, e a quaisquer outras entidades com iguais fins, bem como participarem de reunião comemorativa de datas nacionais ou acontecimentos de significação patriótica. Parágrafo único. As entidades mencionadas neste artigo, se constituídas de mais da metade de associados estrangeiros, somente poderão funcionar mediante autorização do Ministro da Justiça".</p> <p>Art. 109: "A entidade que houver obtido registro mediante falsa declaração de seus fins ou que, depois de registrada, passar a exercer atividades proibidas lícitas, terá sumariamente cassada a autorização a que se refere o parágrafo único do artigo anterior e o seu funcionamento será suspenso por ato do Ministro da Justiça, até final julgamento do processo de dissolução, a ser instaurado imediatamente".</p> <p>Art. 110: "O Ministro da Justiça poderá, sempre que considerar conveniente aos interesses nacionais, impedir a realização, por estrangeiros, de conferências, congressos e exposições artísticas ou folclóricas".</p>	<p>PL nº 5.655/2009 Iniciativa do Poder Executivo</p> <p>§ 1º No caso previsto no inciso I, poderá ser concedido visto àquele que comprovar reabilitação judicial ou instituto equivalente, ouvido o Ministério da Justiça.</p> <p>§ 2º A recusa baseada no inciso II é de competência do Ministério da Justiça e deverá ser devidamente motivada".</p> <p>Art. 67: "A concessão de visto e a autorização de residência configuram mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro de estrangeiro ser obstado nos termos desta lei".</p> <p>Art. 68: "A empresa transportadora responde pela retirada do menor de dezoito anos que esteja desacompanhado do responsável legal ou sem sua autorização expressa, conforme previsto em legislação prevista. Parágrafo único. Na impossibilidade de retirada imediata do menor de dezoito anos, o Ministério da Justiça poderá permitir a sua entrada condicional mediante termo de responsabilidade, firmado pelo representante da empresa transportadora, que lhe assegure a manutenção, fixados o prazo de estada e o local em que deva permanecer".</p> <p>Art. 69: "A atuação de estrangeiros em área considerada estratégica e a concessão de visto ou residência para essa finalidade dependerão de prévia autorização dos órgãos competentes, mediante a apresentação de estudo e projeto que defina a atividade a ser desenvolvida, considerados os interesses nacionais.</p> <p>§ 1º Em se tratando da região da Amazônia Legal, áreas indígenas, homologadas ou não, áreas ocupadas por quilombolas ou por comunidades tradicionais, a atuação de estrangeiros, vinculados ou não a pessoas jurídicas de direito privado, estrangeiras ou financiadas por capital estrangeiro, será precedida de autorização específica, conforme o caso, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa ou Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, por prazo determinado, sujeito a prorrogação.</p> <p>§ 2º Constatada a ausência de autorização de que trata este artigo ou o exercício de atividade incompatível ou desvirtuada da autorização concedida, o estrangeiro terá o seu visto ou residência cancelado e será retirado do País, sem prejuízo das penalidades cabíveis".</p>	<p>PLS nº 288/2013 Iniciativa do Senado</p>
---	---	---

Fonte: Brasil (1980; 2009; 2013b).  
Elaboração do autor.

## 6 CONCLUSÃO

Três décadas e meia após a promulgação do Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980, o tema da migração volta a ser deliberado pelo Congresso Nacional, com ímpeto de modernizar o ordenamento jurídico conforme a realidade socioeconômica do país. Ao longo desses 25 anos, o Brasil progrediu na legislação sobre o estrangeiro, por meio da ratificação de acordos internacionais que atentam para o aspecto humanitário do assunto. Princípios como a reunião familiar, a não criminalização da imigração, e a integração econômica, política, social e cultural dos imigrantes, entre outros, galgaram a posto valoroso no cerne do direito migratório. A incorporação de novos valores no ordenamento normativo internacional e, concomitantemente, no nacional implica transmutação do corpo da lei e do espírito da sociedade brasileira.

As propostas em trâmite no Poder Legislativo, aqui comparadas, evidenciam as dimensões valorizadas pelo debate político e escancaram a oportuna confluência do interesse econômico e social do país com o valor politicamente dominante na sociedade internacional. Em outras palavras, a humanização do direito imigratório e do olhar científico à mobilidade humana internacional converge com a necessidade do Brasil de se inserir em um mundo cada vez mais globalizado e competitivo. Prescrição mandatória a nações que queiram participar das decisões mundiais, esta inserção internacional engloba dimensões de caráter econômico, social e cultural, capazes de dialogar com externalidades e traduzir a tendência, cada vez mais veemente, de miscigenação de valores em busca dialeticamente de uma moral-síntese mais vigorosa.

Do ponto de vista do interesse econômico nacional, um viés mais humanitário da legislação sobre o imigrante suscita facilitar a vinda do estrangeiro, assegurando seus direitos fundamentais, e torna o país – em um processo de contração e envelhecimento de sua população – mais atraente à mão de obra de intensa qualificação. Do ponto de vista de uma estratégia de inserção internacional, o respeito aos direitos do estrangeiro e a equiparação de tratamento com o nacional credenciam o Brasil perante a comunidade internacional como membro afeto e zelador dos direitos humanos. Neste contexto, ambos os projetos orientam-se no sentido de harmonizar a legislação nacional com os valores prevalentes no sistema global e já presentes na sociedade brasileira por meio das ratificações de acordos e tratados.

Ademais, os projetos intentam atualizar a lei ao novo contexto político do país, equacionando a relação de poder entre os grupos políticos de interesse ao tema da imigração e do direito do estrangeiro no país. Apesar de pequenos contrastes – como a opção do PLS nº 288/2013 de tratar o estrangeiro pelo termo imigrante –, as disparidades mais pujantes são as notadas na proposta de tratamento dos deveres – no tocante ao direito escrito –, dos impedimentos e das restrições ao estrangeiro – quanto ao direito material.

No que concerne aos deveres, o PLS nº 288/2013 não menciona nenhuma obrigação ao estrangeiro, submetendo-o, entretanto, ao tratamento igualitário ao nacional, guardadas as devidas proporções de forma. Portanto, independentemente da alusão no texto, o estrangeiro está submetido aos mesmos deveres do nativo, de forma adaptativa à sua natureza jurídica no território nacional, respeitando o ônus de informar, prestar contas, identificar-se e registrar-se perante o Estado brasileiro, além de cumprir com formalidades e cerimônias, no caso do estrangeiro com visto diplomático, oficial ou de cortesia.

Sobre as restrições e os impedimentos à atuação do estrangeiro, nesta categoria comparativa de análise encontramos, até o presente momento do nosso estudo, a maior discrepância entre as propostas de direito material dos projetos e entre o PLS nº 288 e a lei vigente. Há a subtração, por parte do PLS nº 288/2013, de todos os impedimentos que pesam sobre o estrangeiro sob o argumento referente à segurança nacional e à prática em setores estratégicos. Neste cerne, a inclinação do legislador exprime o novo equilíbrio entre os grupos de interesses na tratativa da temática, com pendor à assimetria entre os agentes de segurança e os demais na tomada de decisão. Tal fato requererá mais exame por parte do aplicador da norma, ao definir se a atuação de estrangeiro em áreas sensíveis à segurança nacional fere o princípio da soberania nacional.

Por fim, as propostas em trâmite no Congresso Nacional reafirmariam o contexto econômico, social e político contemporâneo, ao reequilibrarem a dinâmica das demandas e do suporte entre os grupos de interesses e realçar os resultantes da atividade política entre eles. Dessa forma, a não decisão por parte dos legisladores de requalificar o ordenamento jurídico significaria que os projetos ameaçam resistentes interesses, ou contrariam códigos de valores ainda vigentes na sociedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Brasília, 3 set. 1962.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Estatuto de Estrangeiro. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 19 ago. 1980.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 634, de 21 de junho de 1996. Aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 21 jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 36, de 28 de setembro de 1999. Concessão de visto temporário ou permanente a título de reunião familiar. Brasília, 28 set. 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Brasília, 12 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Projeto de Lei nº 5.655, de 2009. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.901, de 4 de fevereiro de 2013. Institui a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Conatrap. Brasília, 4 fev. 2013a.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Brasília, 2013b.

CAMARANO, A. M (Org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CARRIÓ, G. R. **Notas sobre derecho y lenguaje**. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990. p. 209-210.

CLARO, C. A. B. As migrações internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. **Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais**, v. 1, p. 119-210, 2015.

COLLIER, P. **Exodus**: how migration is changing our world. Oxford, England: Oxford University Press, 2013.

ESPINDOLA, R. S. **Conceito de princípios constitucionais**: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 53.

HIRSCHMAN, C. Immigration and American Century. **Demography**, v. 42, n. 4, p. 595-620, Nov. 2005.

SOUTO, C. **Da inexistência científico-conceitual do direito comparado**: conceituação do indagar comparativo mais específico da ciência do direito. Recife: [s.n.], 1956.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 104, de 16 maio de 2013. Disciplina os procedimentos para a autorização de trabalho a estrangeiros, bem como dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 105, de 17 de setembro de 2013. Altera a Resolução Normativa nº 71, de 5 de setembro de 2006. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 108, de 12 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a concessão de visto temporário ou permanente e permanência definitiva a título de reunião familiar. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Portaria nº 1.351, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre a desburocratização do procedimento de permanência definitiva e de registro de estrangeiros com base nas modalidades de reunião familiar, prole, casamento e união estável, e de transformação em registro permanente previsto no Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, e institui Grupo de Trabalho sobre processos de estrangeiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Portaria nº 1.371, de 18 de agosto de 2014. Altera a Portaria nº 1.351, de 8 de agosto de 2014, do Ministério da Justiça, que dispõe sobre a desburocratização do procedimento de permanência definitiva e de registro de estrangeiros com base nas modalidades de reunião familiar, prole, casamento e união estável, e de transformação em registro permanente previsto no Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, e institui Grupo de Trabalho sobre processos de estrangeiros. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.507, de 28 de agosto de 2014. Altera o anexo da Portaria nº 1.351, de 8 de agosto de 2014, do Ministério da Justiça, que dispõe sobre a desburocratização do procedimento de permanência definitiva e de registro de estrangeiros com base nas modalidades de reunião familiar, prole, casamento e união estável, e de transformação em registro permanente previsto no Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, e institui Grupo de Trabalho sobre processos de estrangeiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 ago. 2014.

PINTAL, A. R. **Direito imigratório**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.



**EDITORIAL**

**Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

**Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes  
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Elaine Oliveira Couto  
Laura Vianna Vasconcellos  
Luciana Bastos Dias  
Luciana Nogueira Duarte  
Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)  
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

**Editoração**

Roberto das Chagas Campos  
Aeromilson Mesquita  
Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)  
Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

**Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

**Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Ministério do  
Planejamento

