

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 2.621-A, DE 2000

Dispõe sobre o acesso de estrangeiro ao mercado de trabalho brasileiro.

**Autor:** Deputado **Bispo Rodrigues**

**Relator:** Deputado **Luiz Eduardo Greenhalgh**

### I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Deputado **Bispo Rodrigues**, que visa condicionar o exercício de trabalho, ofício ou profissão por estrangeiro não residente no País à observância do princípio da reciprocidade de tratamento por parte do País da nacionalidade do estrangeiro.

O Autor, na Justificação, enfatiza a necessidade de proteger o mercado de trabalho nacional, sobretudo após o processo de privatizações, de maneira a reservá-lo, prioritariamente, para os trabalhadores brasileiros. Para tanto, propõe a submissão de qualquer contratação de estrangeiro não residente no País às regras do princípio de reciprocidade de tratamento.

O projeto mereceu a aprovação nas Comissões precedentes.

Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o presente projeto de lei ganhou Substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado **Synval Guazzelli**.

No Substitutivo aprovado pela referida Comissão, conservou-se, com pequena mudança de redação, o teor do dispositivo proposto, acrescentando-lhe, porém, a expressão “*resguardado o interesse do trabalhador nacional*”.

Na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público acompanhando o voto do Relator, Deputado **Bonifácio de Andrada**, aprovou-se a proposição na forma do aludido Substitutivo.

A matéria foi desarquivada na presente legislatura para prosseguimento da tramitação de que trata o art. 105, parágrafo único, do Regimento Interno.

Findo o prazo regimental, nenhuma emenda lhe foi oferecida nesta Comissão.

É o relatório

## II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do disposto no art. 32, inciso III, alínea a, do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação o exame das proposições sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como quanto ao mérito.

Examinando o projeto de lei à luz do ordenamento jurídico-constitucional, verifica-se que a matéria tratada pelo projeto está na competência legislativa da União, consoante dispõem os artigos 22, incisos I e XIII, 48, *caput*, e 61, *caput*, da Constituição Federal.

Contudo, ainda sob o prisma constitucional, a matéria não tem como prosperar. Senão vejamos.

A nossa Carta Política é composta por regras e princípios, como lecionam o jurista brasileiro Celso Antônio Bandeira de Mello e o jurista português J. J. Gomes Canotilho, dentre outros, compondo o topo normativo do nosso ordenamento jurídico.

Os princípios são sobrenormas que delimitam e vinculam a atividade do agente público executor de normas e do agente público elaborar de normas (atividade legiferante), como é o nosso caso.

Nesse sentido, Geraldo Ataliba pontificava que “os princípios são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos de governo (poderes constituídos).”<sup>1</sup>

Como base nessa premissa de princípios, no presente caso, erguemos como norte para análise do projeto de lei nº 2.621-A, de 2000, o princípio da isonomia (princípio da igualdade), construído a partir do enunciado constitucional do *caput* do artigo 5º onde *todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)*.

O conteúdo político ideológico absorvido pelo princípio da isonomia é evitar que leis sejam fontes de privilégios e perseguições, mas instrumento regulador da vida social, buscando, através da isonomia, a justiça republicana, como ensina Roque Antônio Carrazza.

Nesse sentido, ainda à luz das lições do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, os critérios para identificação da ofensa à isonomia passa pela investigação, “de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impede analisar se a correlação ou fundamento racional

abstratamente existente é, *in concreto*, **afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional**. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles.”<sup>2</sup> (negrito nosso).

Numa lógica cartesiana, nossa análise concentra-se:

1º. Qual é o critério discriminatório da norma?

2º. Há justificativa racional para esse *discrimen*?

3º. A correlação do critério discriminatório e o seu fundamento racional abstratamente existente está afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional?

Respondendo as indagações científicas acima formuladas, na mesma ordem cartesiana apresentada:

1º o critério discriminatório da proposição analisada é: “**ser estrangeiro não residente no País e não haver reciprocidade entre os Países;**

2º **existe** justificativa racional para esse *discrimen* que é **a valorização da mão-de-obra nacional;** contudo,

3º a correlação do critério discriminatório (ser estrangeiro) e o seu fundamento racional abstratamente existente **não** está afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. Explicamos.

---

<sup>1</sup> *República e Constituição*, 2ª Edição, Malheiros Editores, p.

<sup>2</sup> *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3ª edição, Malheiros Editores, p.21 e 22.

O ordenamento jurídico pátrio fornece ao estrangeiro não residente o direito subjetivo ao visto temporário com fundamento na Lei nº 6.815, de 19 de setembro de 1980.

O visto temporário é concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro (art. 4º, III, e art. 13, da Lei nº 6.815/80).

Ainda assim, conceder-se-á tal visto somente se o estrangeiro satisfizer as exigências especiais do Conselho Nacional de Imigração e for parte em contrato de trabalho visado pelo Ministério do Trabalho, salvo no caso de comprovada prestação de serviço ao Governo brasileiro (id., art. 15).

Cumpridas essas exigências legais, quaisquer restrições ao exercício de trabalho por estrangeiro detentor de visto temporário configuraria violação ao direito constitucional fundamental ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer, nos termos do inciso XIII, do art. 5º, da nossa Carta Cidadã.

Esse valor constitucional prestigiado pelo nosso ordenamento maior – o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer – conjugado com o princípio da isonomia e com o direito subjetivo do visto temporário fornecido nos termos da Lei nº 6.815, de 1980, prescreve o direito de **todo** estrangeiro, não residente, mas com visto temporário, sem qualquer discriminação, ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais estabelecidas em lei.

O projeto de lei analisado prescreve um *discrimen* entre os estrangeiros não residentes cujos países de origem **possuem** normas de reciprocidade **e** os estrangeiros não residentes cujos países de origem **não possuem** normas de reciprocidade. Para os primeiros, haverá livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, nos termos de lei; e para os segundo, não haverá livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão.

De fato, como vimos, vincular este direito hoje existente para **todo** o estrangeiro, não residente, consubstanciado na Lei nº 6.815, de 1980, com a observância ao princípio da reciprocidade de tratamento por parte do país da nacionalidade do estrangeiro, é ofender ao princípio da isonomia

(princípio da igualdade) onde *todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)*.

Noutras palavras, com base na máxima de Rui Barbosa de que o princípio da igualdade é tratar de forma igual aos iguais e de forma desigual aos desiguais, aqui, no presente caso, não se pode permitir, sob pena de ofensa ao aludido princípio, estabelecer normas distintas para indivíduos que estão em situação equivalente. Ou seja, os estrangeiros não residentes, com visto temporário, devem estar submetidos as mesmas normas, independentemente dos países de origem terem ou não normas de reciprocidade.

Ao discorrer sobre o art. 5º da Constituição Federal que enuncia o direito de igualdade de todos perante a lei e arrola os direitos e garantias individuais, o renomado jurista **José Afonso da Silva** leciona:

“Se a Constituição aponta os destinatários desses direitos, isso há de ter conseqüências normativas. Isso não quer dizer que os estrangeiros não residentes, quando regularmente se encontrem em território nacional, possam sofrer o arbítrio, e não disponham de qualquer meio, incluindo os jurisdicionais, para tutelar situações subjetivas. Para protegê-los, há outras normas jurídicas, inclusive o Direito Internacional, que o Brasil e suas autoridades têm que respeitar e observar, assim como existem normas legais, traduzidas em legislação especial, que definem a condição jurídica do estrangeiro não residente, que tenha ingressado regularmente no território brasileiro. Ocorre, ademais, que o fato de a Constituição não incluir os estrangeiros não residentes não justifica sequer a possibilidade de legislação ordinária abusiva em relação a eles, pois, além da existência de normas de Direito Internacional vinculantes, o Brasil é, ainda, subscritor das declarações universal e americana dos direitos humanos, o que, agora até por força do § 2º do art. 5º, lhe impõe, quando nada, a consideração de que a pessoa humana tem uma dimensão supranacional que merece um mínimo de respeito e postula um tratamento condigno, ao menos no que tange àqueles direitos de natureza personalíssima. Quando o art. 1º põe a *dignidade da pessoa humana* como

um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito faz uma proclamação de valor universal, aí sim, abrangente de *ser humano*.” (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p.173, 6ª ed., 1990).

A partir dessas observações, nosso parecer é que o projeto de lei nº 2.621, de 2000, ofende valor máximo resguardado pelo Texto Constitucional consubstanciado no princípio da isonomia (princípio da igualdade).

Quanto ao mérito, convém lembrar que, ao longo dos séculos, o Brasil tem-se caracterizado por acolher o trabalhador estrangeiro que para aqui venha com o intuito de contribuir com o seu esforço para o crescimento econômico do País. Apesar dos altos índices de desemprego hoje existentes, nossa economia não pode prescindir do concurso daqueles que, regularmente admitidos em território brasileiro, possam dar sua colaboração em prol dos vários setores da economia nacional.

Além disso, são cediços os inúmeros casos de países totalitários, de exceção, e até democráticos, que não celebram tratados de cooperação, muito menos, elaboram normas a estabelecer vínculo de reciprocidade com os demais países. No entanto, nestes países, há excepcionais pessoas de máxima relevância para o mundo científico, técnico, educacional, cultural que devem transitar pelos países, submetidas, obviamente, à liberdade jurídica imposta por estes, levando, para tanto, seu conhecimento.

Privar o Brasil de tais pessoas é atentar contra o fortalecimento científico, técnico e cultural de nossa sociedade, bem como nossa tradição de Estado Democrático de Direito.

Diante de todo o exposto, nosso voto é pela juridicidade do Projeto de Lei nº 2.621-A, de 2000, e do seu Substitutivo aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, mas pela rejeição do seu mérito, bem como pela sua inconstitucionalidade, com base nas razões acima aduzidas, ficando prejudicada a análise quanto à técnica legislativa.

Sala da Comissão, aos 08 de Outubro de 2003.

Deputado **Luiz Eduardo Greenhalgh**

Relator